

Fra Fylkesfora for stedsutvikling til hva da?

Som vi alle vet, så er stedsutvikling krevende og stiller store krav til kommunen som samfunnsutvikler, både i planleggings- og gjennomføringsfasen. Arbeidet er sammensatt og mangesidig, noe som krever kompetanse og kunnskap på en rekke områder; som blant annet areal- og samfunnsplanlegging, formgivning, prosess- og prosjektledelse, samarbeid, mobilisering og kommunikasjon. De fleste mindre kommuner har for liten administrasjon til å ha spisskompetanse innen alle områder som de har ansvaret for. Og ofte har de også problemer med å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

En rekke stedsutviklingstiltak er svært ressurskrevende, både arbeidsmessig og økonomisk sett. Skal kommunen kunne realisere slike prosjekter må de løses i fellesskap, som spleiselag mellom lokale aktører – næringsliv, eiere og kommune, samt regionale og statlige aktører. For mange kommuner er dette en utfordrende og krevende oppgave, som man har liten erfaring og kunnskap om.

En kartlegging NIBR gjorde av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylker i fjor, viser at den formelle kompetansen innen planlegging og stedsutvikling varierer sterkt og er best i de store kommunene, mens kapasiteten generelt er dårlig i så og si alle kommuner. Videre konkluderer kartleggingen med at kommunenes kompetanse er bedre innen fysisk planlegging, enn i samfunnsplanlegging – men dette er relativt og betyr ikke dermed at den fysiske planleggingen er god. På bakgrunn av tidligere utviklingsarbeid, vet vi også at kompetansen for å mobilisere og gjennomføre prosesser med mange ulike parter og interesser er dårlig utviklet i mange kommuner.

Det er fylkeskommunene som skal være de sentrale regionale utviklingsaktørene med særlig ansvar for samordning av nasjonal og regional politikk. Fylkeskommunene skal være pådriver og initiativtaker for den regionale utviklingen, blant annet i forhold til næring, kultur, infrastruktur, samferdsel – og stedsutvikling. En hovedutfordring er å sikre godt samarbeid og samhandling mellom fylkeskommunene og statlige aktører, kommuner og næringsliv. Fylkeskommunene har også ansvar for planfaglig veiledning overfor kommunene og skal ifølge den siste distrikts- og regionalmeldingen, også være en hovedaktør for å bygge opp under lokalt samfunnsutviklingsarbeid. Fra januar 2010 vil fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør bli ytterligere styrket gjennom Forvaltningsreformen.

Mange virkemiddelaktører – liten samordning

Ettersom stedsutvikling favner bredt tematisk, er det mange offentlige aktører både nasjonalt og regionalt som har interesser, kompetanse, tilskuddsordninger og andre virkemidler som angår temaet. Det initieres og gjennomføres løpende en rekke statlige og regionale initiativ for å stimulere ulike sider ved stedsutvikling i både mindre og større kommuner.

Et gjennomgående trekk ved mange av disse tiltakene er at de i liten grad er koordinert med andre aktører og sektors virksomhet. Og det er vel heller ingen hemmelighet at det til tider også er vanskelig å koordinere virksomheten innen egen institusjon på tvers av avdelinger og saksområder. Amdam og Veggeland (1998) beskriver det moderne samfunnet som en ”..utflytende og avskåret pyramide, uoversiktlig og med mange på toppen”. I et slikt system er behovet for horisontal og vertikal samordning stort og beskrives etter mitt syn godt gjennom forsker- og nå også stortingspolitiker Aksel Hagens utsagn; ”Hverdagen til fylkespolitikkerne er en hvileløs jakt etter helhet”. Disse utfordringene er særlig fremtredende i forhold til et

tema som stedsutvikling der mange sektorer og flere forvaltningsnivåer er involvert i arbeidet, og ingen institusjon er pålagt et spesielt oppfølgingsansvar.

Konsekvensene av dette er for det første at det blir svært tids- og ressurskrevende for kommunene til enhver tid å skulle ha oversikt over hva som finnes av tiltak og støtteordninger, og måtte forholde seg til mange ulike aktører med ulike krav til blant annet søknadsprosedyrer, tidsfrister, finansiering mm. Erfaringer fra en rekke kommuner viser at møtet med den sterkt sektoriserende og fragmenterte offentlige sektor oppleves som så frustrerende og ressurskrevende at mange gir opp på veien eller må redusere sine ambisjoner betraktelig. Og for det andre er det i mange tilfeller trolig en lite effektiv måte å utnytte samfunnets felles ressurser på.

Tidligere i høst fikk jeg kopi av en forespørsel fra Nordreisa kommune i Troms til fylkeskommunen og fylkesmannen, Husbanken og Statens vegvesen om å etablere en ordning med et "stedsutviklingsforum" - hvor alle berørte lokale, regionale og statlige fageter i fylkene er representert. Hensikten med et slikt Forum er nettopp å prøve å møte de utfordringene jeg har snakket om innledningsvis; samordning og helhetstiltak, faglig veiledning, gode finansieringsløsninger, og kunnskap om satsinger det kan være aktuelt å søke på.

Samarbeid og samordning innen stedsutvikling er imidlertid ikke noe nytt. Som vi allerede har hørt, opprettet Sogn og Fjordane allerede i 1989 sin "Forsøksring for byggeskikk, bygningsmiljø og tettstadforming" bestående av deltakere fra fylkeskommunen, fylkesmannen og fylkesvegkontoret. Som en oppfølging av dette prosjektet, tok MD i 1992 initiativ til å etablere såkalte "fylkesfora for stedsutvikling" i alle fylkene, etter samme lest som Forsøksringen. Samtidig ble Landskonferansen for stedsutvikling etablert av MD som en årlig nasjonal møteplass for fylkesforaene. I dag er fylkesforaene i sin opprinnelige form mer eller mindre historie – med unntak av blant annet "Tettstadforum Hordaland" som har en årlig tettstedskonferanse for kommunene og studietur hvert 2-3 år. At fylkesforaene ikke lenger er like virksomme betyr imidlertid ikke at det ikke samarbeides mye og godt rundt i norske fylker om stedsutvikling. Variasjonene mellom fylkene er imidlertid store.

En viktig grunn til dette er naturligvis at fylkeskommunene prioriterer feltet ulikt og dermed også hvilke arbeidsmessige og økonomiske ressurser som settes av til arbeidet, som et eksempel kan jo nevnes at Møre og Romsdal nå har nesten to hele stillinger til å jobbe med stedsutvikling, mens Rogaland for 2 år siden hadde 6 ukeverk. Eller Nordland som i fjor hadde ca 10 mill til stedsutvikling, mens Sør-Trøndelag hadde noen få hundre tusen.

Samordning er tid- og ressurskrevende og innsatsen vil derfor gjerne stå i forhold til hvor høyt et tema er prioritert i fylkesplanen og regionale utviklingsprogram (RUP). Men selv innenfor fylker som sier de satser på stedsutvikling er det i følge NIBR store forskjeller i måten og omfanget man samarbeider på. I Hedmark har det i flere år eksistert en Ressursgruppe for stedsutvikling for kommunene bestående av fylkeskommunen (plan, næring og kultur), fylkesmannen, Statens vegvesen, Stiftelsen Agora og Innovasjon Norge. Samarbeidet er forankret i en skriftlig samarbeidsavtale mellom aktørene, men gruppen anser seg ikke som et formelt partnerskap. Det formelle partnerskapet etableres mellom deltakerne i Ressursgruppa og den enkelte kommune.

De fleste fylkene oppgir imidlertid at det ikke er etablert formaliserte samarbeidsorgan direkte knyttet opp mot stedsutvikling. Noen fylker benytter regionalt Planforum som samarbeids-

arena. I Planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. I Planforumet i Nord-Trøndelag møtes viktige regionale aktører 6 ganger årlig og diskuterer aktuelle tema, blant annet stedsutvikling. Andre mener at Planforum er et for stivt og formelt organ – koblet til formelle prosesser – og derfor er ikke så godt egnet til å diskutere utfordringer og samarbeid om utviklingsarbeid – som stedsutvikling. I andre fylker foregår samarbeidet fra sak til sak ved behov. Enkelte peker på at dette er tilstrekkelig ettersom man gjennom mange år har opparbeidet seg gode samarbeidsrelasjoner med andre regionale aktører. De fleste fylkene gir likevel uttrykk for at det kunne vært ønskelig med et eget samarbeidsforum innen stedsutvikling, men at man av kapasitetsmessige grunner ikke har prioritert det så langt. Etablering av slike samarbeidsfora vil trolig bli godt mottatt av kommunene som løpende klager over manglende regional samordning av tiltak og virkemidler.

Regional planstrategi

I følge den nye plandelen av PBL, skal alle fylkene minst en gang i hver valgperiode lage en *regional planstrategi* i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Som deltaker i planstrategiarbeidet og som godkjenningmyndighet, kan staten velge å fremheve stedsutvikling som en viktig regional utviklingsstrategi, være med å definere de viktigste samarbeidspartnerne og stille krav til horisontal og vertikal samordning av arbeidet. Det er imidlertid fylket som til syvende og sist bestemmer om stedsutvikling skal være et viktig satsingsområde.

Avslutning

Kommunene mangler altså både kompetanse og økonomiske ressurser til å lykkes med et helhetlig stedsutviklingsarbeid. De er derfor avhengige av støtte og samarbeid med andre for å lykkes. Særlig er fylkeskommunene og andre regionale statsetater viktige partnere for kommunene, både i forhold til planlegging og gjennomføring. Spørsmålet blir da; hvordan kan og bør det regionale nivået forankre, organisere og formalisere samarbeidet mellom ulike regionale institusjoner i forhold til kommunene på en god måte – tilpasset ulike ambisjonsnivå? Er dagens samarbeidsformer tilstrekkelig? Trengs det et eget formalisert stedsutviklingsforum som Troms etterspør og som de har i Hedmark? Og hva kan staten gjøre for å støtte opp om det regionale samarbeidet?