



Evaluering av regional plan for by- og regionsenterpolitikk

Utarbeidet av Asplan Viak for Nordland fylkeskommune

5 juni 2024

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Nordland fylkeskommune
Tittel på rapport:	Evaluering av regional plan for by- og regionsenterpolitikk
Oppdragsnavn:	Evaluering av regional plan for by- og regionsenterpolitikk
Oppdragsnummer:	642945-01
Utarbeidet av:	Taryn Ann Galloway, Hanne Bertnes Norli, Gunnar Berglund
Oppdragsleder:	Taryn Ann Galloway
Tilgjengelighet:	Åpen
Forsidebilde:	Svolvær havn, fotograf Susanne Forsland

Forord

Nordland fylkeskommune har igangsatt arbeidet med regional plan for arealforvaltning. Den regionale planen skal sette rammer for arealpolitikken i Nordland. Det er derfor behov for evaluering av gjeldende arealpolitikk i fylkesplanens kapittel 7 og 8, samt regional plan for by- og regionsenterpolitikk. I den sammenheng fikk Asplan Viak i oppdrag av Nordland fylkeskommune å gjennomføre evaluering av regional plan for by- og regionsenterpolitikk.

Taryn Ann Galloway har vært oppdragsleder for evalueringen, som er gjennomført sammen med Hanne Bertnes Norli og Gunnar Berglund.

Oslo, 5 juni 2024

Taryn Ann Galloway

Oppdragsleder

Øyvind Dalen

Kvalitetssikrer

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1. Innledning	9
2. Om planen	10
2.1. Bakgrunn og overordnet situasjonsforståelse	10
2.2. Utvikling og forankring av planen	11
2.3. Innhold i planen	13
2.4. Handlingsprogrammet	15
2.5. Annen relevant bakgrunnsinformasjon	17
3. Tilnærmingen til evalueringen	21
3.1. Hovedtilnærming	21
3.2. Politisk omprioritering	21
3.3. Kunnskapsutviklingen underveis	22
3.4. Informasjon- og erfaringsinnhenting i evalueringsarbeidet	23
4. By- og regionsentre i Nordland	26
5. Generelt om utvikling og oppfølging av planen	30
5.1. Rapportering og rullering	31
5.2. Analyse og vurderinger	34
6. Gjennomgang av generelle strategier og tiltak	38
6.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet	38
6.2. Erfaringer	39
6.3. Analyse og vurderinger	40
7. Mål og tiltak knyttet til Vekstkraft	41
7.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet	41

7.2. Erfaringer	43
7.3. Analyse og vurderinger	44
8. Mål og tiltak knyttet til Attraktivitet	46
8.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet	46
8.2. Erfaringer	49
8.3. Analyse og vurderinger	50
9. Mål og tiltak knyttet til Regionforstørring	53
9.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet	53
9.2. Erfaringer	55
9.3. Samlet vurdering	56
10. Samlet vurdering av oppfølging og måloppnåelse	58
10.1. Sammenfatning av hovedkonklusjonene	58
10.2. De viktigste læringspunktene	61

Sammendrag

Regional plan for by- og regionsenterpolitikk ble vedtatt av Nordland fylkeskommune i desember 2016. Målet med planen har vært å utvikle kompakte, bærekraftig og innovative byer, og planen er organisert rundt tre hovedtemaer: vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring. Byene som står i sentrum for planen er Bodø, Fauske, Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen, Brønnøysund, Leknes, Svolvær, Sortland og Narvik.

Målet med denne evalueringen har vært å undersøke hvordan strategier og tiltak beskrevet i handlingsprogrammet tilknyttet planen har bidratt til oppfølging av planen og til måloppnåelse.

Tilnærming

Hovedtilnærmingen til evalueringen var å ta utgangspunkt i målene som planen selv peker ut, og å se om innretningen og oppfølgingen av handlingsprogrammet støttet opp under de målene. Vi undersøker om:

- Tiltakene og aktivitetene i handlingsprogrammet var egnet for å støtte opp under planens mål, dvs. at de framsto som hensiktsmessige.
- Tiltakene og aktivitetene angitt i handlingsprogrammet ble fulgt opp, eller justert underveis.

Evaluering er basert på to informasjonskanaler:

- Gjennomgang av skriftlige dokumenter, inkludert rapporter utarbeidet under utviklingen av planen, selve planen og handlingsprogrammet, årlige statusrapporteringer (saksfremlegg til fylkestinget), en rapportering utarbeidet av fylkeskommunen etter forespørsel fra evalueringsteamet og gjennomgang av saksfremlegg ved vedtak av planen og andre relevante milepæler under planarbeidet
- Intervjuer med relevante informanter fra berørte kommuner, fylkeskommunens administrasjon og lokale/regionale næringsforeninger.

Planen var et godt utgangspunkt

Evalueringen viser at det er gjort mye godt arbeid med utviklingen og oppfølgingen av regional plan for by- og regionsenterpolitikk de første årene etter at planen ble vedtatt:

- Det ble jobbet grundig med utviklingen av planen. Det ble gjennomført gode prosesser med kunnskapsinnhenting og medvirkning. Arbeidet ble positivt mottatt i

kommunene, og fagfolkene i fylket beskriver at planprosessen skapte nye, tverrfaglige samarbeidsflater slik at de fikk ny innsikt og nye impulser.

- Innholdet i planen var i samsvar med daværende kunnskap og situasjonsbeskrivelse for Nordland.
- Planens mål var ikke nødvendigvis lett kvantifiserbare, og enkelte mål, som økonomisk vekst («vekstkraft») påvirkes av langt mer enn fylkeskommunens virkemidler og innsats. Målene anses likevel som egnet gitt problemstillingene som var relevante for planen.
- Det opprinnelige handlingsprogrammet pekte i all hovedsak ut relevante tiltak og samarbeidsaktører gitt målene og daværende kunnskap. Mange av tiltakene i handlingsprogrammet var egnet til å konkretisere veien til måloppnåelse.
- Med unntak av ett år ble det gjennomført årlig rapportering og vurdering av rullering i samsvar med Plan- og bygningslovens kapittel 8.
- Rapporteringer viser god oppfølging i henhold til handlingsprogrammet i de første årene etter at planen ble vedtatt:
 - De generelle strategiene og tiltakene ble i all hovedsak fulgt opp de første årene.
 - «Attraktivitet» var temaet med de fleste målene og tiltakene i handlingsprogrammet, og rapporteringene viser at veldig mye ble fulgt opp.
 - Rapporteringer under tema «vekstkraft» viste også til oppfølging tidlig, men oppfølgingen og koblingen til målene ble mindre tydelig etter hvert.
 - Tema «regionforstørring» ble håndtert gjennom det parallelle arbeidet med regional transportplan (RTP) i 2018-2029, og tilhørende handlingsplan.

Fylkesvalg og regionreform ga nye prioriteringer

Valg av nytt fylkesting og fylkesråd i 2019 førte til en omprioritering av innsats innenfor saksfelt som var relevante for oppfølgingen av planen. Det ble fra 2020 satset på regionveksttaler, og dette ble *ikke* gjort gjennom en rullering av handlingsprogrammet for regional plan. Regionveksttaler anses derfor ikke som en direkte oppfølging av den regionale planen for by- og regionsenterpolitikk.

I 2020 ble regionreformen gjennomført, der fylket fikk overført oppgaver og ansatte fra Statens vegvesen, og gikk inn i en omfattende organisasjonsendring. Samtidig startet arbeid med ny regional transportplan (RTP2022-33), som hadde en annen innretning enn den foregående, og hvor regionforstørring ikke lenger var et uttalt mål.

Omprioriteringene som følge av fylkesvalget i 2019 og regionreformen i 2020 hadde åpenbare konsekvenser, som svekket arbeidet med oppfølging av planen.

Vanskelig å vurdere planens bidrag til måloppnåelse

Det er flere elementer ved planen og oppfølgingen av den som vanskeliggjør vurdering av innsats og måloppnåelse:

- Handlingsprogrammet anga ikke tydelige anslag på ressursbehov og det ble ikke gjennomført og rapportert på tiltak som medførte økonomisk innsats fra fylkeskommunen, som tilskudd og utviklingsmidler, utover hva som ligger implisitt i administrasjonens bruk av ressurser til generelt oppfølgingsarbeid.
- Handlingsprogrammet ble aldri rullert. Forklaringen ligger i den politiske omprioriteringen, men en slik omprioritering trenger ikke være til hinder for rullering.
- Rapporteringene var, med unntak av første år, ikke strukturert tydelig etter oppbyggingen i handlingsprogrammet.
- Evalueringen viser at fylkeskommunen jobbet mye med relevante tiltak og aktiviteter som hører til under «vekstkraft», «attraktivitet» og «regionforstørrelse». Det er imidlertid ofte vanskelig å vurdere hva som kan eller bør tilskrives oppfølging av den regionale planen. Det blir dermed vanskelig å trekke en klar konklusjon på om planen ble fulgt opp i henhold til handlingsprogrammet. Denne utfordringen er mest fremtredende når det gjelder «vekstkraft» og «regionforstørrelse».

Anbefaling - ruller handlingsprogram og konsentrerer innsatsen

Et sentralt funn fra evalueringen er at rullering av handlingsprogrammet for regionale planer er viktig, uansett styringsform og politiske skifter. Rullering, dvs. oppdatering eller revidering av handlingsprogrammet er nøkkelen til å sikre kontinuerlig arbeid og langsiktig innsats med oppfølgingen av planen. Rullering av handlingsprogrammet kan brukes aktivt, bevisst og strategisk for å prioritere innsatsen, eller for å tilpasse oppfølgingen i lys av nye politiske føringer, eller ny kunnskap, innsikt og erfaringer.

Større regionale planer krever mye ressurser til utviklingsarbeidet og i saksbehandling. Siden planen skal omhandle en lang tidshorisont bør den derfor være godt forankret, og gjenspeile en tydelig og bred konsensus i fylkespolitikken. Det gjelder uansett styringsformen i fylkespolitikken, men gitt posisjonens større muligheter for å styre uten konsensus under parlamentarisme, er det særlig viktig å tenke på i Nordland, som har valgt denne styringsformen. Hvis det er tvil om bred konsensus eller det kan være grunn til å forvente større skift i flertallskonstellasjoner, kan det være mer hensiktsmessig å velge andre, mindre omfattende - og kanskje også mer kortsiktige - former for styringsverktøy.

En hovedanbefaling til Nordland fylkeskommunes videre arbeid med regional arealforvaltning er uansett at man sørger for rullering av handlingsprogram til regionale

planer som har et lengre tidsperspektiv. Gjennom rulling kan man avklare både endrede forutsetninger, rammer og virkemiddelbruk, politiske prioriteringer og generelt ny kunnskap.

Nordland fylkeskommune har ønsket at evalueringen skal kunne gi grunnlag for å fremme anbefalinger rundt to spørsmål:

1. Hvilke rammer bør fylkeskommunen sette for å fremme kompakte, bærekraftige og innovative byer og tettsteder i Nordland?
2. Hvilke virkemidler har kommunen behov for i sitt arbeid med å fremme vekstkraft og attraktivitet i sine byer og tettsteder?

Erfaring tilsier at rammer best utforskes og utvikles når en plan er under utvikling. Vår vurdering er at utviklingsarbeid knyttet til denne planen var bra, og at rammene som ble foreslått i planen var hensiktsmessige, gitt daværende kunnskapsstand og tematikken.

Videre er vår vurdering at fylkeskommunen har brukt egnede virkemidler under området «attraktivitet», gjennom etablering av møteplasser, og utvikling av veiledningsmateriell.

Samtidig er det flere funn i evalueringen som tyder på at Nordland fylkeskommune med fordel bør konsentrere seg om kjerneoppgaver, og knytte disse mer direkte opp mot målene i regional plan gjennom handlingsprogrammet:

- Gjennom utvikling og vedlikehold av samferdselsnettet i regionen setter fylket viktige rammer for utvikling av attraktive byer og tettsteder i Nordland. Samferdselspolitikken og gjennomføringen av denne legger grunnlag for å nå transportpolitiske mål, enten de dreier seg om regionforstørring, kollektivandeler, klima, - og miljømål, bilfritt sentrum eller effektive transporter for næringslivet.
- Gjennom målrettet utvikling av et markedsrettet utdanningstilbud som møter næringslivets behov, kan fylkeskommunen legge gode rammer for vekst og innovasjon i regionen
- Fylkeskommunen må også ha tilstrekkelig saksbehandlerkapasitet til å svare ut kommunenes henvendelser når de ønsker å gjennomføre tiltak i tråd med overordnede mål, og ikke forsinke kommunale planprosesser som skal bygge oppunder regional plan.

1. Innledning

Regional plan for by- og regionsenterpolitikk ble vedtatt av Nordland fylkeskommune i desember 2016. Målet med planen har vært å utvikle kompakte, bærekraftig og innovative byer, og planen er organisert rundt tre hovedtemaer: vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring. Byene som står i sentrum for planen er Bodø, Fauske, Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen, Brønnøysund, Leknes, Svolvær, Sortland og Narvik.

Målet med denne evalueringen har vært å undersøke arbeidet med oppfølgingen av planen og oppfølgingens bidrag til måloppnåelse. Et videre mål med oppdraget har derfor vært å trekke fram punkter som kan brukes i fylkeskommunens arbeid med utvikling og oppfølging av framtidige regionale planer. Evaluering av regional plan for by- og regionsenterpolitikk er gjennomført parallelt med to andre evalueringer knyttet til fylkeskommunens arealpolitikk, og sammen skal disse evalueringene danne grunnlag for arbeid med ny regional plan for arealforvaltning i Nordland.

Hovedtilnærmingen til evalueringen er å ta utgangspunkt i målene som planen selv peker ut og å se om innretningen og oppfølgingen av handlingsprogrammet støttet opp disse. Det innebærer at vi undersøker om:

- Tiltakene og aktivitetene i handlingsprogrammet var egnet for å støtte opp under planens mål, dvs. at de framsto som hensiktsmessige.
- Tiltakene og aktivitetene angitt i handlingsprogrammet ble fulgt opp, eventuelt justert underveis for å sikre måloppnåelse

Rapporten er organisert som følger:

- Kapittel 2 gir en kort innføring i selve planen samt hvordan det ble arbeidet med utvikling og forankring
- Kapittel 3 utdyper om den overordnede tilnærmingen brukt i evalueringen
- Kapittel 4 presenterer en del overordnet statistikk om utviklingen i Nordland siden planen ble vedtatt
- Kapitlene 5 inneholder vurderinger om utviklingen og oppfølgingen av planen
- Kapitlene 6-9 inneholder beskrivelse, analyser og vurderinger av hvordan tiltak i handlingsprogrammet ble fulgt opp.
- Kapittel 10 inneholder en oppsummering av hovedkonklusjonene samt en diskusjon av læringspunkter for det videre arbeidet med regionale planer i Nordland

2. Om planen

2.1. Bakgrunn og overordnet situasjonsforståelse

I årene før planen ble vedtatt i 2016, hadde Norge opplevd rekordhøy befolkningsvekst. Dette skjedde samtidig som en langvarig sentraliseringstrend med flytting av folk fra mindre sentrale områder til byer, større tettsted og mer sentrale strøk holdt fram. Befolkningen i Nordland vokste med om lag tre prosent i perioden 2008-2016, men veksten var langt mindre enn for landet i helhet (10 prosent i samme periode).¹ Veksten i de ti bykommunene i Nordland var høyere enn for fylket samlet, over 5 prosent, og Bodø hadde nærmere 10 prosent vekst.

Samtidig hadde det skjedd en kunnskapsutvikling som belyste hvordan byer ofte fungerer som motorer for innovasjon og økonomisk vekst i kraft av såkalte agglomerasjonseffekter.² Økonomisk forskning hadde da over lengre tid undersøkt og kartlagt hvordan samlokalisering av bedrifter, større befolkningstetthet og diversifisert økonomisk aktivitet støtter opp under innovasjon, produktivitet og dermed også vekst og velstandsøkning gjennom «kobling, deling og læring».³ I større markeder – slik en vanligvis finner i byer og byregioner – blir det ofte lettere for både bedrifter å finne – *koble* til seg – arbeidstakere med riktig kompetanse og for kunder og leverandører og finne hverandre. Flere bedrifter og personer i samme by eller region kan også lettere *dele* på infrastruktur på en (kostnads-)effektiv måte slik at stordriftsfordeler kan utnyttes. Både bedrifter og arbeidstakere vil også kunne lettere *lære* av hverandre når de kan møtes og utveksle kunnskap og ideer.⁴ I byer og byregioner gikk det med andre ord an å kombinere

¹ Norconsult (2016) Nordlands byregioner – Fakta og utfordringer som grunnlag for Nordlandsmodellen, Sluttrapport til Faglig råd for bypolitikk i Nordland, Desember 2016.

² Se for eksempel Glaeser, E. (2011) *The Triumph of the City*, New York: Penguin Books samt Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2063-2117). Elsevier.

³ Se for eksempel kapittel 7 (Urbanisering og produktivitet) i den norske produktivitetskomisjonens første rapport (NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd) samt Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2063-2117). Elsevier.

⁴ Se også Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2020). How close is close? The spatial reach of agglomeration economies. *Journal of economic perspectives*, 34(3), 27-49.

økonomiske stordriftsfordeler innen utvalgte næringer, med fordelene av diversifisering og kompleksitet i økonomien, dvs. forekomsten av mange ulike næringer og aktører⁵.

En beslektet del av forskningsaktiviteten og kunnskapsutviklingen innen samferdselssektoren i Norge bidro samtidig til økt forståelse for verdien av å binde byer og steder tettere sammen. Velfungerende transport- eller samferdselsinfrastruktur – veier, baner, bruer, tunneler o.l. – kan også utløse agglomerasjonseffekter, da slik infrastruktur korter ned på reise-/transporttid og dermed binder aktører – innbyggere, arbeidstakere, bedrifter osv. – tettere sammen. I Norge gikk omtales slike effekter fra samferdselstiltak ofte under stikkordet «regionforstørring».

Med dette faglige bakteppet framsto en satsing på byer og byutvikling, samt tettere forbindelser mellom byer og deres omegn som en strategi for å sikre at Nordland i større grad kunne delta i veksten som kjennetegnet resten av landet, og for å motvirke fraflytting fra fylket.

2.2. Utvikling og forankring av planen

2.2.1. Forankring og organisering

Arbeidet med å utvikle en regional plan for by- og regionsenterpolitikk for Nordland fylkeskommune startet opp desember 2014 (Fylkestingsak nr. 153/2016). Endelig plan ble vedtatt to år senere, i desember 2016. Et tilhørende handlingsprogram med forslag til oppfølgingstiltak ble vedtatt samtidig.

Arbeidet med å utvikle den regionale planen var forankret i Fylkesplan for Nordland 2013-2025 med tilhørende handlingsprogram (Utviklingsprogram Nordland). Fylkesplanen vedtok blant annet at en by- og regionsenterpolitikk skulle utvikles for Nordland. Politikken skulle knyttes opp mot målområde 2 i fylkesplan – Livskraftige lokalsamfunn og regioner, hvor ett av målene var «Regionsentrene skal være lokomotiver i livskraftige regioner». Det var to strategier knyttet opp mot det målet:

1. Styrke regionsentrene som funksjonelle sentra
2. Styrke Bodøs rolle som fylkessenter, universitetsby og motor for nordområdesatsingen

⁵ Se for eksempel Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the national academy of sciences*, 106(26), 10570-10575, for en diskusjon av betydning av økonomisk diversifisering og kompleksitet.

Oppstart av planarbeidet var også forankret i Regional planstrategi for Nordland 2016-2020.

Ti steder ble pekt ut som de aktuelle byene eller regionsentra i planen: Bodø, Fauske, Mo i Rana, Mosjøen, Brønnøysund, Sandnessjøen, Leknes, Svolvær, Sortland og Narvik. Det var noe diskusjon om også Meløy skulle telles blant de ti.

2.2.2. Organisering av arbeidet med utvikling av planen

Arbeidet med å utvikle planen var organisert med en styringsgruppe, som besto av Fylkesrådet i Nordland, og en samrådsgruppe bestående av ordførerne i kommunene med de ti utpekte stedene, Fylkesmannen (Statsforvalteren) i Nordland, Innovasjon Norge, Statens vegvesen, Husbanken og NHO. En administrasjonsrepresentant per bykommune deltok i en administrativ kontaktgruppe/referansegruppe.

Det ble opprettet temagrupper for henholdsvis vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring. Lederne av de tre temagruppene, samt en overordnet prosjektleder og prosjekteier inngikk i prosjektgruppen.

Det ble i tillegg engasjert et faglig råd for bypolitikk, for å bidra til kunnskapsgrunnlaget for planen.⁶

2.2.3. Kunnskapsgrunnlaget for utvikling av planen

Det ble utarbeidet flere rapporter underveis i arbeidet med utviklingen av planen. Det faglige rådet utarbeidet både en midtveisrapport⁷ og en sluttrapport⁸. I tillegg ble det utarbeidet en rapport med statistikk og annet faktagrunnlag for rådet.⁹ Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) utarbeidet en rapport som rettet søkelys særlig på

⁶ Det faglige rådet besto av følgende: Kristin Gustavsen (leder), sivilarkitekt og byutvikler; Grete Hovelsrud, professor og klimaforsker ved Nord Universitet; Jelena Budes, leder av Herøy frivillighetssentral; Kirsti Hienn, administrerende direktør ved Hålogaland Ressursselskap; Øystein Pærlus, leder i Studenttinget Nord Universitet (fram til 1.7.2016); Gustav Nielsen, sivilingeniør og konsulent innen miljørettet trafikk- og byplanlegging; Jan Peter Haugen, konsernsjef i Haugen AS. Norconsult AS ved seniorrådgiver Morten Selnes bisto som sekretær og Heidi Ramsvik var fylkeskommunens representant som oppdragsgiver.

⁷ Faglig råd for bypolitikk i Nordland (2016) Nordlandsmodellen – Fra gode råd til handling!, Midtveisrapport August 2016.

⁸ Faglig råd for bypolitikk i Nordland (2016) Nordlandsmodellen – Fra gode råd til handling!, Sluttrapport Desember 2016.

⁹ Norconsult (2016) Nordlands byregioner – Fakta og utfordringer som grunnlag for Nordlandsmodellen, Sluttrapport Desember 2016.

innovasjonsprosesser og som undersøkte hvordan byene i Nordland kunne styrkes innenfor innovasjon.

2.3. Innhold i planen

Regionalplan for by- og regionsenterpolitikk gir både oversikt over det faglige grunnlaget og bakgrunnen for planen, og peker ut en rekke mål for by- og regionsenterpolitikken.

Hovedmålet med planen har vært å utvikle kompakte, bærekraftige og innovative byer. Mer detaljerte mål som oppgis i planen, samt tiltakene som pekes ut i det tilhørende handlingsprogrammet, er organisert rundt tre hovedtemaer:

- Vekstkraft
- Attraktivitet
- Regionforstørring

«Vekstkraft» handler her om å dra nytte av og støtte opp under de økonomiske fordelene som byer og byregioner kan gi. Stikkordet «attraktivitet» handler om å sikre at byene i Nordland framstår som attraktive, for å støtte ytterligere opp under byenes tiltrekningskraft. «Regionforstørring» handler om å sikre at også transport-/samferdselsinfrastruktur støtter opp under byene og byenes kraft.

Hvert av målene under hovedtemaene ble utdypet med strategipunkter. Nedenfor gjengis hovedtemaene, målene og strategipunktene.

2.3.1. Vekstkraft

Mål 1: Utvikle byene i Nordland som innovasjonssentre

- Utvikle nettverk og møteplasser for gründere og etablerte bedrifter
- Videreutvikle samarbeidsarenaer for næringsliv og utdanning
- Smart byutvikling skal stimulere til grønn og bærekraftig næringsutvikling

Mål 2: Gjøre byene i Nordland attraktive som etableringssted for nye offentlige og private arbeidsplasser

- Utvikle kompetanse som nye bedrifter og foretak vil ha behov for
- Markedsføre byene i Nordland som etableringssteder

2.3.2. Attraktivitet

Mål 1: Byene i Nordland skal ha kompetanse og forståelse for by- og arealplanlegging som verktøy i byutvikling

- Bygge kunnskap og kompetanse om bærekraftig byplanlegging regionalt og lokalt
- Styrke medvirkning i byplanprosesser lokalt og regionalt gjennom tilgjengeliggjøring av planrelevant informasjon og gode prosesser
- Styrke grunnlaget for en klimavennlig og bærekraftig byutvikling i Nordland gjennom regional arealpolitikk

Mål 2: Økt mangfold og sosial bærekraft

- Styrke samarbeidet mellom sivilsamfunnet, næringslivet, offentlig sektor og forsknings- og undervisningssektoren
- Tilrettelegge for deltakelse og inkludering i byutviklingen

Mål 3: Byene i Nordland skal være gode å bo i og verd å besøke

- Gode og trygge nærmiljø tilrettelagt for gående og syklende
- Styrke og bygge videre på byenes identitet, særpreg og gode omgivelseskvaliteter
- Bidra til et bredt og mangfoldig tjeneste- og kulturtilbud i byene
- Variert boligtilbud med bokvalitet i bysentrum

2.3.3. Regionforstørring

Mål: Bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner skal utvikles og forstørres

Delmål:

- Arbeide for økt klimavennlig dagpendling innenfor bo- og arbeidsmarkedsregionene
- Reduksjon i reisetiden mellom regionsentre og omlandet (omlandet kan også være et annet regionsenter)

2.4. Handlingsprogrammet

Ifølge Plan- og bygningsloven §8-1 skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av en regional plan. Det utdypes med følgende i *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven fra 2022*¹⁰:

«Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram. Innholdet av handlingsprogrammet må tilpasses hva slags problemstillinger planen tar opp. En tematisk plan som i hovedsak er rettet mot tjenesteyting, vil kreve andre virkemidler enn planer med retningslinjer for arealplanleggingen. Handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever. De økonomiske ressursene er i mange tilfeller knyttet til årlige budsjettvedtak.»

Det framgår av dette at Handlingsprogrammet bør anslå ressursbehov og peke ut relevante aktører og samarbeidspartnere for oppfølgingen og gjennomføringen av planen.

Et handlingsprogram med mer konkrete forslag til tiltak og aktiviteter ble utarbeidet for å følge opp Regional plan for by- og regionsenterpolitikk i Nordland. Handlingsprogrammet ble vedtatt sammen med selve planen i desember 2016.

Handlingsprogrammet angir både mer konkrete tiltak for å følge opp planen og relevante samarbeidspartnere for tiltakene. Handlingsprogrammet hadde ett kapittel til hvert av hovedtemaene (vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring) pluss et kapittel med generelle strategier og tiltak.

Figur 1 viser et eksempel på oppbyggingen og strukturen i handlingsprogrammet. En ser en tydelig struktur med hovedtema («Vekstkraft» i eksemplet) og mål («Mål 1: Utvikle byene i Nordland som innovasjonssentre» i eksemplet) etterfulgt av kulepunkt med overordnede strategier. Disse tre elementene – hovedtema, mål og strategier – er tatt direkte fra selve planen. Deretter ble mer konkrete tiltak ført opp og nummerert i handlingsprogrammet. Til hvert tiltak ble det også ført opp forslag til samarbeidspartnere.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/?ch=9>

2 Vekstkraft

Mål 1: Utvikle byene i Nordland som innovasjonssentre

Strategier:

- Utvikle nettverk og møteplasser for gründere og etablerte bedrifter
- Videreutvikle samarbeidsarenaer for næringsliv og utdanning
- Smart byutvikling skal stimulere til grønn og bærekraftig næringsutvikling

Tiltak	Samarbeidspartnere
1. Utvikle gründersatsing i hver by	Inkubator, næringshage, KOMM, IN
2. Motivere til etablering av gründernettsverk	Gründere, KOMM, IN
3. Utvikle Business angels nettverk i byene i Nordland	Finansielle investorer, IN
4. Motivere byene til å ta i bruk metodikk fra EU sin satsing på smarte byer og smart spesialisering. Synliggjøre muligheter for næringsutvikling i det grønne skiftet	KOMM, næringsliv
5. Utvikle attraktive møteplasser for samarbeid mellom næringsliv, offentlig sektor og kunnskapsmiljø	Kunnskapsmiljø, KOMM
6. Arbeide sammen med offentlige aktører for å finne fram til hvilke muligheter som ligger i gjeldende regelverk for økte lokale og regionale innkjøp	Andre offentlige aktører
7. Teste ut virkemidler som kan bidra til mer næringsrettet utdanning og forskning	Næringsliv, kunnskapsmiljø
8. Revitalisere forum for kompetanse og arbeidsliv på fylkesnivå - få god sammenheng i kompetanse- og arbeidslivspolitikken	Næringsliv, KOMM, NAV, Opus, næringshager og andre
9. Bidra til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet for ei mest mulig framtidsrettet og relevant utdanning	
10. Utvikle regionale og lokale partnerskap for kompetanse mellom offentlige og private aktører	
11. Kartlegge behov, mobilisere til kompetanseutvikling og tilrettelegge for at utdanningsaktører leverer opplæring i samsvar med behovet i arbeidslivet	

Figur 1. Eksempel fra handlingsprogrammet

Handlingsprogrammet til Regional transportplan (RTP) skulle fungere som handlingsprogrammet for arbeidet med regionforstørring. Figur 2 viser omtalen av temaet regionforstørring i den første RTP som ble vedtatt etter at planen trådte i kraft.

3. REGIONFORSTØRRING

Målet for regionforstørring er å utvikle og styrke bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregionene (BAS) i Nordland. I dette ligger tiltak for å utvide bo- og arbeidsregionene (BA) slik at flere settes i stand til å pendle til skole og arbeid samt at reisetiden internt i regionene reduseres. I tillegg vil flere kunne benytte mer klimavennlige transportløsninger til skole og arbeid samt på tjenestereiser. Handlingsprogrammet innehar flere tiltak som vil bidra positivt til regionforstørring. I tabellene knyttet til fylkesvegnett/ fylkesvegferjesamband, kollektivtransport, godstransporter, gåing og sykling og trafiksikkerhet fremgår hvilke tiltak som også vil ha positiv effekt for delmålene knyttet til regionforstørring.

Som det fremgår av tabellen som omtaler investeringer i fylkesvegnettet vil mange av veiltakene fjerne flaskehalser og utbedre strekninger som gir kortere kjøretider. Dette vil medføre redusert reisetid mellom senter og omland.

Også mange av tiltakene innenfor kollektivtilbudet vil bidra til redusert reisetid. Dette gjelder tiltak som etablering av nye kollektivløsninger, mer effektive regionruter, bedre samordning mellom ulike transportaktører og bedre koordinering mellom ulike kollektivløsninger. Videreutvikling av et godt og effektivt kollektivtilbud omfatter tilrettelegging for pendling via jernbane og bedre tilrettelagte buss- og båtforbindelser.

Mål for regionforstørring omfatter at flere skal bruke kollektiv transport, sykling eller gåing som foretrukken transportmåte til skole, jobb eller annen virksomhet innad i BA-region. I tillegg til tiltakene for å øke kollektivandelen, vil investeringer i infrastruktur og andre tiltak for gående og syklende også ha betydning for måloppnåelse knyttet til regionforstørring.

Figur 2. Utdrag om regionforstørring fra Regional Transportplan 2018-2029

2.5. Annen relevant bakgrunnsinformasjon

På riksnivå ble det utredet og iverksatt en regionreform i perioden da den regionale planen for by- og regionsenterpolitikken var under utvikling, ble vedtatt og var til oppfølging. Selve regionreformen ble vedtatt etter den regionale planen, og Nordland ble ikke gjenstand for noen fylkessammenslåing. Reformen medførte imidlertid en overføring av deler av Statens vegvesen til fylkeskommunen samt andre justering i ansvar og rollen til fylkeskommunene.

I forbindelsen med regionreformen ble det også innhentet og utarbeidet kunnskap som er nyttig for denne evalueringen, særlig rapporten fra ekspertutvalg for regionreformen.¹¹ I dette kapitlet har vi samlet noen særlig relevante momenter som ble omtalt i den rapporten:

- Angående regional planlegging (s. 26-27):
«Plansystemet bygger på en forutsetning om at det er folkevalgte som treffer

¹¹ Ekspertutvalg Regionreformen (2018) Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene

beslutninger og legger føringer for samfunnsutviklingen. Plan- og bygningsloven (pbl) er en viktig samordningslov. All planlegging etter loven skal sikre samordning både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Den regionale planleggingen skal også tilpasse nasjonal politikk til lokale og regionale forhold.

Formålet med regional planlegging er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Regional planlegging skal blant annet sette på dagsorden omstillingsutfordringer, attraktivitet i byer og lokalsamfunn, effektiv arealbruk og transportinfrastruktur, og bidra til løsninger som kommer hele regionen til gode. Regional planlegging er derfor viktig for å kunne oppnå prioriterte samfunns mål, basert på felles regional forståelse av utfordringer og mulige løsninger.»

- Utdypning av enkelte detaljer (s. 26-27):

«I pbl er det kun regional planstrategi som er obligatorisk for fylkeskommunene. Regional planstrategi skal "redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging." Det betyr at fylkeskommunene selv skal vurdere planbehovet i hver fylkestingsperiode. Dette gir fylkeskommunene stor fleksibilitet til å tilpasse planleggingen til behovet. Fylkeskommunene har plikt til årlig å rullere sine økonomiplaner som skal omfatte minst de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Regionale planer bør derfor være nært koblet opp til fylkeskommunenes økonomiplanlegging. Regionale planer blir av fylkeskommunene utarbeidet på flere ulike områder som angår de aller fleste sektorer. Planene kan omfatte samfunnsutviklingen generelt eller være knyttet til bestemte tema eller geografiske områder. Til planene kan det være knyttet retningslinjer for arealbruk og regionale planbestemmelser. Aktuelle tema kan være innovasjon og nyskaping, kompetanse, jordvern, klima og miljø, folkehelse, verdiskaping, kystsonen og sjøområdene, fjellområdene, kultur, bibliotek og kulturarv, samfunnssikkerhet og beredskap, samferdsel og utbyggingsmønster (regionale bolig-, areal- og transportplaner). Ifølge pbl skal det som del av regional plan samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.»

I rapporten fra ekspertutvalget ble det også gjort noen vurderinger angående status for regional planlegging og kvaliteten i oppfølgingen av regionale planer, blant annet (med våre framhevinger i kursiv):

- «Regionale planer skal legges til grunn for videre planlegging og vedtak på alle forvaltningsnivåer, men oppfølging og gjennomføring av planene kan være mangelfull. *Dagens bestemmelser om regional planlegging fremstår som lite forpliktende, og de begrensede rettslige rammene for innholdet i og virkningen av regionale planer kan gi uklare signaler med tanke på fylkeskommunenes rolle og ansvar.* Fokuset i pbls bestemmelser om regional planlegging ligger i all hovedsak på prosess. Loven bygger på en partnerskapslogikk, som igjen bygger på tillit til at regionale planer blir fulgt opp i praksis, noe som ikke alltid skjer.» (kap. 23, s. 166)
- «Det er vesentlig for oppfølgingen av vedtatte regionale planer at de er forpliktende for alle parter. Kommunene skal legge regional planlegging til grunn for egen planlegging, og regional plan kan gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer fra både fylkeskommune, fylkesmann, statlig aktører og andre kommuner. *Fylkeskommunene er ikke alltid lojale mot egne vedtatte regionale planer, noe som blant annet kommer til uttrykk ved å unnlate å fremme innsigelse til kommunale planer i strid med regional plan eller ved ikke å følge opp egen vedtatt plan i senere enkeltvedtak.*» (s.167)
- «Både kommuner og fylkeskommuner har også rett og mulighet til, som politiske organ, å kunne endre synspunkt – også innenfor en valgperiode. Det ligger i politikkenes natur. *Men det er en utfordring for regional plans funksjon som samordnende og forpliktende verktøy at den ikke følges; også fordi det kan påvirke hvordan andre aktører prioriterer deltakelse i planprosessene. Endring i synspunkt bør imidlertid tilsi at regional plan bør revideres, fremfor at den brytes eller ses bort fra.*» (s. 168)
- «I de regionale planstrategiene skal fylkeskommunen hvert fjerde år vurdere behovet for de planene som gjelder og eventuelt for nye planer. *Allikevel kan omfanget av regionale planer oppleves som en utfordring.* Et stort antall planer utfordrer fylkeskommunenes kapasitet – både administrativt og politisk – til aktivt å følge opp gjennom egen forvaltning og gjennom mobilisering og oppfølging av andre aktører. *Det kan være krevende for fylkeskommunen å kombinere delvis overlappende tema- og sektorplaner i en helhetlig oppfølging.* Det kan være tendenser til at de enkelte sektorene i fylkeskommunen ønsker å synliggjøre "sitt" tema gjennom en egen regional plan. Dette vil hindre den regionale planens intensjon om å se ulike temaer i sammenheng. Det er derfor viktig at

fylkeskommunen bruker planverktøyet til å samordne innad i organisasjonen.» (s. 168)

Flere av disse momentene viste seg å være relevante i denne evalueringen, og trådene fra disse tas opp igjen i kapittel 10.

3. Tiltærmingen til evalueringen

3.1. Hovedtiltærming

Hovedtiltærmingen i evalueringen har vært å ta utgangspunkt i målene som planen selv peker ut og å se om innretningen og oppfølgingen av handlingsprogrammet støttet opp under disse.

Den regionale planens intensjon om å bidra til utvikling av kompakte, bærekraftige og innovative byer er en *politisk* prioritering, og den prioriteringen skal i seg selv ikke evalueres. Det betyr at vi ikke skal vurdere om det var riktig å satse på utvikling av byene/regionsentrene framfor noe annet. Målene i planene tas med andre ord som gitt.

Evalueringen undersøker heller hvordan det ble jobbet for å støtte opp under og nå målene vedtatt i planen. Det innebærer at vi i utgangspunktet undersøker om:

- Tiltakene og aktivitetene i handlingsprogrammet var egnet for å støtte opp under planens mål, dvs. at de framsto som hensiktsmessige.
- Tiltakene og aktivitetene angitt i handlingsprogrammet ble fulgt opp, eventuelt justert underveis.

3.2. Politisk omprioritering

I gjennomføringen av evalueringen ble det raskt fanget opp tegn til at det hadde skjedd en politisk omprioritering som hadde konsekvenser for oppfølgingen av planen. Det skjedde rundt 2020, etter fylkestingsvalget høsten 2019.

En politisk omprioritering er ikke problematisk, og det gir ikke mening å vurdere eller si så mye om omprioriteringen i seg selv, utover at det skjedde og hva det gikk ut på. Det er innenfor fylkespolitikernes skjønn og makt å foreta en omprioritering av fylkeskommunens innsats. En omprioritering kunne problematiseres i en evaluering hvis omprioriteringen åpenbart gikk på tvers av nasjonale lover og regler, men det kan ikke sies å gjelde her.

En omprioritering har imidlertid nokså åpenbare konsekvenser for oppfølging av planen og mulighetene for å støtte opp under måloppnåelse. Hvis politisk ledelse ikke setter av ressurser – faglige, administrative eller budsjettmessige – til å følge opp planen, skal det ikke være en overraskelse at planen heller ikke følges opp. Planen har fram til i dag ikke

blitt formelt lagt ned eller lagt vekk. Planen gjelder fortsatt, men det virker samtidig som om den ikke hensyntas i nevneverdig grad.

I dette konkrete tilfellet har den manglende satsingen de senere årene en enkel forklaring med bakgrunn i en politisk omprioritering. En lignende situasjon med manglende satsing kunne imidlertid også ha inntruffet av andre grunner, for eksempel:

- Dersom fylkeskommunen hadde gjort mye av det som var planlagt, dvs. en gikk tom for videre tiltak
- Interesse og engasjement for planen hadde avtatt over tid.

Det første kulepunktet trenger ikke å være veldig problematisk, hvis det var tydelig at nytten av planen hadde blitt tatt ut og de hensiktsmessige tiltakene hadde blitt gjort. Det andre kulepunktet kan være mer problematisk hvis planens mål fortsatt oppleves som relevante.

Da en del av intensjonene med evalueringsarbeid var å trekke ut læringspunkter for videre arbeid med andre regionale planer, kan det være nyttig å drøfte hvordan situasjoner med manglende satsing og/eller dalende engasjement eventuelt kan håndteres. En slik diskusjon finnes i kapittel 10, og dreier seg i hovedsak om hvordan en kan utnytte rullering av handlingsprogrammet for å støtte opp under fortsatt satsing, eventuelt en kortvarig endring i prioritering av oppfølgingen.

I den diskusjonen ønsker vi imidlertid å også ta opp et videre poeng, knyttet til fylkeskommunens styringsform. Nordland fylkeskommune har valgt en parlamentarisk styringsform istedenfor «formannskapsmodellen» som finnes i de fleste kommunene og fylkeskommunene i Norge. Med en parlamentarisk styringsform har den politiske posisjonen (flertallet som danner by- eller fylkesrådet) andre, sterkere muligheter for å sette den politiske dagsorden. I visse tilfeller kan den parlamentariske styringsformen derfor gjøre det lettere å foreta politiske omprioriteringer, med fordelene og ulempene som det medfører. Vi mener at det er et viktig bakteppe for å forstå utviklingen med den regionale planen i Nordland. Ulike styringsformer gir også litt forskjellige verktøy eller kan medføre andre strategier/grep for å styre arbeid med en regional plan. Dette drøftes mer inngående i det avsluttende kapitlet i denne rapporten.

3.3. Kunnskapsutviklingen underveis

Kunnskap utvikles stadig, og nyere forskning og oppdatert kunnskap kan føre til at en ikke vurderer samme tiltak eller virkemidler som like relevante i dag som for 10-15 år siden.

Erfaringer underveis i planperioden kan også endre oppfatninger om hva som er riktig tiltak eller veien videre på ulike fagfelt. Arbeidet med utvikling av den regionale planen startet opp for 10 år siden og var følgelig basert på forskning og kunnskapsutvikling fra litt før det. Når planen nå skal evalueres, er det derfor viktig å ha forståelse for kunnskapsstanden da planen og tiltak i handlingsprogrammet ble utviklet og å ikke vurdere planen utelukkende etter dagens kunnskap.

Samtidig skal behov for rullering av handlingsprogrammet vurderes hvert år, og det gir mulighet for å justere på tiltakene som skal jobbes videre med. Det er derfor ikke urimelig at en plan med lengre planperiode tar høyde for eventuell kunnskapsutvikling over tid. I evalueringen vil det derfor være relevant å undersøke om relevant kunnskapsutvikling ble fanget opp og tatt hensyn til gjennom en justering av handlingsprogrammet.

Innenfor temaet regionforstørring har det vært betydelig kunnskapsutvikling de siste årene, og faglige vurderinger rundt temaet er i endring. Den regionale planen ble satt i gang og utarbeidet litt i etterkant av en periode da eksisterende forskning og kunnskap – særlig internasjonal forskning – tydet på at såkalte agglomerasjonseffekter kunne være en viktig faktor for å øke produktivitet og dermed økonomisk vekst i en region, se diskusjonen i kapittel 2.1. I perioden da planen har virket, tyder forskning om norske forhold heller på beskjedne effekter.¹² Med denne bakgrunnen er det ikke gitt at regionforstørring ville ha fått samme plass i en regional plan i dag, slik det gjorde for 10 år siden. Den eksisterende planen må imidlertid ikke vurderes med etterpåklokskap. Hvis fylkeskommunen ønsker å fortsatt jobbe med regionforstørring gjennom en regional plan, bør en oppdatert kunnskapsoversikt legges til grunn.

3.4. Informasjon- og erfaringsinnhenting i evalueringsarbeidet

Evalueringen baserer seg hovedsakelig på to informasjonskanaler:

- Gjennomgang av skriftlige dokumenter, som inkluderer:
 - Rapporter utarbeidet under utviklingen av planen
 - Selve planen og handlingsprogrammet
 - Årlige statusrapporteringer (saksfremlegg til fylkestinget)
 - En rapportering utarbeidet av fylkeskommunen etter forespørsel fra evalueringsteamet

¹² Se for eksempel Aalen, P. og Bruvoll, A. (2022) Netto ringvirkninger som prioriteringskriterium – En oppdatert anbefaling, Menon Notat 2022-9.

- Gjennomgang av saksfremlegg ved vedtak av planen og andre relevante milepæler under utvikling av planen
- Intervjuer med relevante informanter:
 - Fra administrasjonen i by- og regionsenterkommunene
 - Utvalgte fagpersoner fra fylkeskommunens administrasjon
 - Et gruppeintervju med representanter fra lokale/regionale næringsforeninger

Fylkeskommunen sendte ut en e-post som orienterte kommunene om de tre evalueringene som pågikk og at de kunne bli kontaktet for å intervju. Evalueringsteamet sendte deretter en e-post med informasjon om evalueringen av den regionale planen for by- og regionsenterpolitikk samt en konkret forespørsel om intervju til alle de ti by- og regionsenterkommunene (Rana, Alstahaug, Vefsn, Vestvågøy, Fauske, Brønnøy, Vågan, Sortland, Narvik, Bodø). Det var svak respons ved første utsending, noe som kan ha sammenheng med at det ble sendt ut uken før påske. Flere kommuner svarte raskt etter en purring etter påske, og det lyktes å få gjennomført intervjuer med i alt 7 av kommunene.

De opprinnelige e-postene og purringene ble i hovedsak sendt til leder eller mellomleder med ansvar for samfunnsplanlegging, men det ble understreket at planen omhandlet tre hovedtemaer: stedsutvikling, næringsutvikling og samferdsel knyttet til regionforstørring. Ved siste (tredje) purring mot kommuner som ikke hadde stilt opp eller svart, ble det forsøkt med å finne alternative kontaktpersoner, men det lyktes heller ikke den gangen å få respons fra de gjestående kommunene. Ved det tidspunktet var 6 intervjuer gjennomført. Da mange av de samme tilbakemeldingene gikk igjen i de fleste intervjuene, ble det vurdert at de gjennomførte intervjuene ga et tilstrekkelig grunnlag for det videre arbeidet.

De fleste kommunene stilte med personer som kunne svare både om arbeid med næringsutvikling og samfunns- og/eller arealplanlegging i kommunen. Fagpersoner som jobbet med samfunns- eller arealplanlegging, var best representert hvis vi ser samlet på deltakelse i intervjuene, men det var flere intervjuer hvor også fagpersoner som jobbet med næringsutvikling var godt representert.

Det ble i tillegg gjennomført fire intervjuer med til sammen 6 personer som jobber i administrasjonen til fylkeskommunen. Disse dekket til sammen feltene næringspolitikk, stedsutvikling, samferdsel/RTP og kompetanse/innovasjon godt.

Mot slutten av intervjuene med kommunene opplevde evalueringsteamet et behov for å innhente mer innsikt fra representanter fra næringslivet. Kommunene hadde til dels henvist til lokale næringsforeninger når det gjaldt gründerarbeid og møteplasser. Av den

grunn ble de lokale/regionale næringsforeningene knyttet til de ti byene kontaktet og invitert til et møte/gruppeintervju. Vi lyktes ikke å finne en relevant kontakt for næringsforeningen i Sortland. Det ble gjennomført et gruppeintervju med representanter for tre næringsforeninger, fra steder av ulik størrelse.

4. By- og regionsentre i Nordland

Tabellen nedenfor gir en kort oversikt over de ti byene og regionsentrene i Nordland, samt hva som oppfattes som deres bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner).¹³

Tabell 4-1 Oversikt over by- og regionsentrene i Nordland

By/senter	Kommune	Kommuner i samme BA-region*	Merknad /tilleggsopplysninger
Mo i Rana	Rana	Hemnes	
Sandnessjøen	Alstahaug	Leirfjord, Dønna	Samarbeid i HALD - Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna. Herøy var tidligere tilordnet BA-region Sandnessjøen
Mosjøen	Vefsn	Grane, Hattfjelldal	
Leknes	Vestvågøy		
Fauske	Fauske	Saltdal, Sørfold	
Brønnøysund	Brønnøy	Sømna, Vevelstad	Vega kunne også oppfattes å tilhøre samme BA-region.
Svolvær	Vågan		
Sortland	Sortland	Hadsel, Øksnes	
Narvik	Narvik		Sammenslåing i 2020 med Ballangen og deler av Tysfjord
Bodø	Bodø	Gildeskål	Med Skjerstad i 2005

¹³ Informasjon om tilhørighet til bo- og arbeidsmarkedsregioner er hentet fra Gundersen, F, Bøgh Holmen, R. og Hansen, W. (2019) Inndeling i BA-regioner 2020, TØI rapport 1713/2019.



Figur 3. Kart over aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Kilde: Gundersen, F., Bøgh Holmen, R., Hansen, W. (2019) Inndeling i BA-regioner 2020, TØI rapport 1713/2019

Grunnleggende kjennetegn ved byene/regionsentrene og byenes/regionsentrenes kommuner samt utvikling for disse og for hele fylket i forkant av planen, ble grundig dokumentert da planen var under utvikling. Overordnet ble det også dokumentert en utvikling hvor byene i Nordland og ellers i Norge var kjennetegnet av høyere befolkningsmessig og økonomisk vekst enn mindre sentrale områder.

Befolkningsvekst og økonomisk vekst påvirkes av mange faktorer, og de fleste av disse faktorene er langt utenfor fylkeskommunens direkte kontroll. Utviklingen i økonomiske

konjunkturer alene kan tilsløre virkningen av svært effektive tiltak innen økonomisk politikk. Ulike næringer kan oppleve opp- eller nedgang pga. ulike drivkrefter, og ulike regioners næringssammensetning kan derfor ha en del å si for ulik regional vekst over tid. Befolkningsutviklingen påvirkes av sammensetningen av befolkningen, eventuelle endringer i preferanser for bosted, en regions økonomiske utvikling osv.

Det understrekes at statistikken og utviklingstrekk som presenteres i dette kapitlet, ikke kan brukes for å trekke kausale slutninger om virkningen av planen eller politikken som ble gjennomført, nettopp fordi det er så mange andre faktorer og omstendigheter som kan forklare relevante utviklingstrekk. Likevel er det interessant å se hvordan byene og regionsentrene har utviklet seg siden planen ble vedtatt, og å undersøke om utviklingstrekkene er tråd med tanken og intensjonen med planen, dvs. å støtte opp under vekstkraft, attraktivitet og regionforstørring med tanke på å utnytte byenes/regionsentrenes fortrinn.

Tabell 4-2 viser utviklingen i befolkningen i de ti utpekte byene/regionsentrene i Nordland samt i Nordland samlet, i de ti byene/regionsentrene samlet, i områdene i Nordland uten byene/regionsentrene og for Norge samlet for utvalgte år siden 2013. Kolonnene til høyre viser vekst over ulike perioder: før planen ble vedtatt (2013-2016), de første årene etter at planen ble vedtatt (2016-2019) og de fire årene etter det igjen (2019-2023). Tabellen er basert på statistikk om *tettsteders* befolkning¹⁴, ikke kommunenes befolkning.

Tabellen viser:

- Før planen ble vedtatt (2013-2016): Veksten i de ti byene/regionsentrene samlet (2,29 prosent) var høyere enn for Nordland samlet (0,96 prosent) og for Nordland utenom byene (-0,19 prosent). Veksten i byene i Nordland samlet var litt lavere enn for hele landet.
- De første årene etter at planen ble vedtatt (2016-2019): Forskjellen i vekst mellom byene og regionsentrene i Nordland (samlet om lag 2,2 prosent) og utenom byene i Nordland (-0,8 prosent) økte. Veksten for byene og regionsentrene var i den perioden omtrent den samme som for hele landet (om lag 2,2 prosent).
- I den senere perioden (2019-2023): Byene og regionsentrene vokste fortsatt, men med en lavere takt (0,9 prosent) enn i de forutgående periodene i tabellen. Nedgangen i befolkningen utenom byene og regionsentrene i Nordland ble større (-2,6 prosent). Hele landet vokste igjen raskere enn byene i Nordland.

¹⁴ Se [Tettsteders befolkning og areal - SSB](#) for nærmere opplysninger.

Tabell 4-2. Befolkningsutvikling i Nordland, i byene og regionsentrene i Nordland, i områdene utenfor byene/regionsentrene i Nordland (samlet) og i Norge. 2013, 2016, 2019 og 2024.

					Vekst 2013- 2016	Vekst 2016- 2019	Vekst 2019- 2023
	2013	2016	2019	2023			
Bodø	38 973	40 209	41 720	42 831	3,17	3,76	2,66
Narvik	14 094	14 279	14 148	14 051	1,31	-0,92	-0,69
Brønnøysund	4 924	5 037	5 050	5 023	2,29	0,26	-0,53
Sandnessjøen	5 930	6 069	6 052	5 949	2,34	-0,28	-1,70
Mosjøen	9 665	9 820	9 854	9 902	1,60	0,35	0,49
Mo i Rana	18 358	18 555	18 899	18 755	1,07	1,85	-0,76
Fauske	6 061	6 138	6 314	6 252	1,27	2,87	-0,98
Leknes	3 176	3 366	3 620	3 763	5,98	7,55	3,95
Svolvær	4 487	4 598	4 686	4 736	2,47	1,91	1,07
Sortland	5 101	5 240	5 474	5 609	2,72	4,47	2,47
Nordland samlet	239 611	241 906	243 385	241 084	0,96	0,61	-0,95
Norland utenom byene	128 842	128 595	127 568	124 213	-0,19	-0,80	-2,63
Byer i Nordland	110 769	113 311	115 817	116 871	2,29	2,21	0,91
Hele landet	5 051 275	5 213 985	5 328 212	5 488 984	3,22	2,19	3,02

Kilde: SSB, Statistikk over tettsteders befolkning og areal, Statistikkbanktabell 05277: Folkemengde, etter alder og kjønn

5. Generelt om utvikling og oppfølging av planen

I henhold til Plan- og bygningsloven §8-1 skal behov for rullering av handlingsprogrammer tilknyttet regionale planer vurderes årlig. En rullering innebærer at handlingsprogrammet revideres, endres eller oppdateres. Det er ikke nødvendig at handlingsprogrammet *faktisk* rulleres hvert år, men fylkestinget skal gjøre en *vurdering* av behovet for rullering hvert år. Det er mulig å holde fast ved og jobbe ut ifra samme handlingsprogram over flere år, men det må være et bevisst valg som er forankret i fylkestinget.

Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven fra 2022¹⁵ gir utfyllende informasjon angående årlig (vurdering av) rullering:

«Det er fylkestinget som vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen. Det er også fylkestinget som har ansvar for å ta handlingsprogrammet opp til en årlig rullering.

Ved denne rulleringen fornyes inngåtte avtaler med andre regionale og kommunale aktører om gjennomføringen av planen. Det er det enkelte departement som er ansvarlig for å sørge for at deres ytre etater har mandat til å bidra på en konstruktiv måte i dette arbeidet. Slik rullering kan skje ved behandling av den enkelte plan, eller ved en samlet sak for flere planers handlingsprogrammer. Uansett er det nødvendig at rullering av de regionale planenes handlingsprogrammer er en del av fylkeskommunens arbeid med rullering av sin økonomiplan. Det vil være opp til fylkestinget å ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig i forhold til å få forpliktende oppfølging av planene.

Bestemmelsen i § 8-1 ble endret med utgangspunkt i Prop. 121 L (2014-2014), i kraft 1. januar 2015 og Prop. 149 L (2015-2016), i kraft 1. juli 2017. Det ble presisert at handlingsprogrammet for gjennomføring av planen skal være en del av regional plan og utarbeides og vedtas samtidig med resten av planen. Bakgrunnen for endringen er at det var oppstått usikkerhet i fylkeskommunene om den regionale planen må ha et handlingsprogram og når et slikt i første versjon måtte vedtas.

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/?ch=9>

Endringen i avsnittet understreket det som har vært hensikten hele tiden, det vil si at første års handlingsprogram utarbeides, høres, behandles og vedtas samtidig med planen. Kravet til årlig rullering av handlingsprogrammet ble endret til årlig *vurdering av behovet* for rullering. Det er fylkestinget som er regional planmyndighet og som derfor skal gjøre denne vurderingen. Behovet for rullering og kapasiteten til å gjennomføre en full rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen legger lovbestemmelsen nå til rette for.»

Handlingsprogrammet skal inneholde anslag på ressursbehov for oppfølging av planene og tiltakene i handlingsprogrammet. *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven* fra 2022 drøfter også forholdet mellom handlingsprogrammet og (den overordnede) økonomiplanen i fylkeskommunen:

«Økonomiplanen skal rulleres årlig og er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene. Bestemmelsen bygger på at økonomiplanleggingen skal ta utgangspunkt i den langsiktige kommunale og regionale planleggingen. Bestemmelsen innebærer at økonomiplanen må vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer etter plan- og bygningsloven skal gjennomføres med tiltak og økonomiske prioriteringer de neste fire årene. Kommunestyret eller fylkestinget avgjør hvordan sammenhengen mellom økonomiplanen og kommuneplanens langsiktige samfunnsdel eller regionale planer skal fremstilles i økonomiplanen.»

Fylkestinget har dermed fleksibilitet til å bestemme hvordan langsiktige mål og tiltak knyttet til regionale planer framstilles i økonomiplanen. Gitt at handlingsprogrammet til en regional plan skal angi anslag på ressurser til oppfølging av handlingsprogrammet og planen, bør det likevel kunne forventes et visst samsvar mellom hva som omtales av ressursanslag i rapportering og rullering av *handlingsprogrammet* og hva som er angitt i *økonomiplanen*. En bør helst kunne finne igjen ressursanslag fra handlingsprogrammet i økonomiplanen og/eller omvendt. Behandling av økonomiplanen vil kunne føre til forskyvninger i prioriteringer fra tid til annen, og det kan hende at enkelte tiltak ikke kan gjennomføres som først planlagt grunnet manglende finansiering i et år. Det er viktig at beslutningstakere og innbyggere kan sette seg inn i og forstå slike endringer.

5.1. Rapportering og rullering

Det ble framlagt en årlig rapportering og en vurdering av rullering av planen hvert år med unntak av i 2021 (rapportering for 2020). Første rapportering – for 2017 – ble lagt fram

desember 2017, men deretter ble rapporteringene alltid lagt til ca. første tertial året etter, for eksempel februar 2019 for rapportering for 2018, april 2023 for rapportering for 2022 osv. Denne endringen ble begrunnet med at rapporteringen skulle få med seg hele året, noe som ikke var mulig hvis rapporteringen måtte utarbeides i forkant av et fylkestingmøte i desember.

Årlig rapportering og vurdering av rullering ble gjennomført som følger:

- Rapportering for året 2017 ble lagt fram for Fylkestinget i desember 2017 med vedtak om å prolongere handlingsprogrammet ut 2018 (FT-sak 170/2017)
- Rapportering for året 2018: Lagt fram for Fylkestinget i februar 2019 (FT-sak 009/2019). Vedtak om at handlingsprogrammet skulle rulleres i løpet av 2019. Nytt handlingsprogram skulle fremmes i første fylkesting 2020 sammen med rapportering for 2019.
- Rapportering for året 2019: Lagt fram for Fylkestinget i april 2020 (FT-sak 046/2020). Her uttrykte Fylkesrådet et ønske om å «vri innsatsen i den regionale planen mot større fokus på samarbeidet mellom regionsentre og omkringliggende kommuner» med hjelp av avtaler med regionrådene (regionvekstavtaler). Det ble anbefalt å vente med rullering av handlingsprogrammet tilknyttet den regionale planen til etter Fylkestingets behandling av Regional planstrategi, som var planlagt høsten 2020. I vedtaket etter rapporteringen for 2018 ble rapportering tatt til orientering, og fylkestinget ba om å bli orientert om arbeidet med regionvekstavtaler.
- Rapportering for året 2020 og 2021: Lagt fram for Fylkestinget i april 2022 (FT-sak 061/2022). I vedtaket fra saken ble rapportering tatt til orientering, og det ble besluttet at handlingsprogrammet ikke skulle rulleres pga. arbeid med nye regionale planer. Det ble opplyst at vedtaket i fylkestinget vedrørende Regional planstrategi for 2021-2024 innebar at flere regionale planer skulle termineres i fylkestingsperioden, herunder at Regional plan for by- og regionsenterpolitikk skulle termineres når nye, planlagte regionale planer – for arealforvaltning og for sosial bærekraft og livskraftige lokalsamfunn – ble vedtatt. Rapporteringen opplyste at flere stedsutviklingsprosjekter og by- og regionsenterprosjekter hadde blitt fullført siden forrige rapportering. Det ble også redegjort for andre/nye prosjekter som var bevilget midler, men størrelsen på bevilgningene ble ikke angitt.
- Rapportering for året 2022: Lagt fram for Fylkestinget i april 2023 (FT-sak 062/2023). I vedtaket fra saken ble rapporteringen tatt til orientering, og det ble besluttet å gjennomføre en evaluering av planen.

I rapporteringen i 2020 – den første etter fylkesvalget i 2019 – ble en mulig politisk endring i form av satsing på regionveksttaler antydnet. En ny regional planstrategi ble samtidig varslet. Det er dette skiftet som vi her omtaler som «politisk omprioritering», se tidligere diskusjonen i kapittel 3. Rulleringen som ved rapportering i 2019 ble foreslått å skje i 2020, ble det aldri noe av. Rapporteringen for 2020 som skulle skje i 2021, ble det heller ikke noe av.

Det ble ikke gitt omfattende rapporteringer angående økonomi/ressursbruk da rapportering og vurdering av rullering ble lagt fram politisk. Det ble heller ikke gitt nye eller reviderte anslag på ressursbehov knyttet til videre oppfølging av plan/handlingsprogrammet i de årlige rapporteringene. Omtale om økonomi i 2022 (for 2021) var representativ for de økonomiske orienteringene:

«Saken har ingen nye konsekvenser ut over det som er vedtatt i de regionale planene. Økonomiske konsekvenser knyttet til gjennomføring av handlingsprogram er innarbeidet i avdelingens budsjett for 2022.»

Rapporteringene gjorde rede for ulike prosjekter som kan tolkes å medføre bruk av penger/bevilgninger. Noen ganger blir det skrevet at noe var «medfinansiert» eller at det gjelder et «tilskudd», men andre ganger er bruk av bevilgninger/tilskudd/midler ikke så tydelig. Eksempler på tiltak eller prosjekter hvor (med-)finansiering fra fylkeskommuner er omtalt eksplisitt eller kan tolkes å foreligge implisitt er:

- Kommuneprosjekter: Rapporteringen for 2018 opplyste at fylkeskommunen «delfinansierer» fire prosjekter (i Fauske, Sortland, Narvik og Bodø) og at det foreligger en søknad fra Alstahaug. Senere rapporteringer var ikke så eksplisitt angående (med-)finansiering:
 - Sortland: Regionsenterprosjekt RAUS
 - Narvik: Narvik regionsenter - Attraktivt, levende og tilgjengelig
 - Fauske: Fauske 2030 -som en moderne, urban, og attraktiv by
 - Bodø: Ny by, ny flyplass, Smart by
 - Alstahaug: -Kompetanse på kaikanten -Regionsenter Sandnessjøen - nye muligheter
 - Mo i Rana: Byen vår Mo i Rana - styrking av regionsenteret
 - Mosjøen: -Stedskapingsskolen -Utvikling av Mosjøen som regionsenter
- Stedutviklingsmidler til «Lille-Brønnøy» i Brønnøysund (omtalt i rapporteringen for 2017)
- Stedutviklingstilskudd til Sentrum aktivitetspark Bankgata-Aspåsen i Bodø (omtalt i rapporteringen for 2017)

- Tilskudd til etablering av bystrand utenfor Mosjøen (omtalt i rapporteringen for 2017)
- Tilskudd til forprosjekter i Rana, Bodø og Narvik (omtalt i rapporteringen for 2019). (Disse kan muligens også oppfattes som «kommuneprosjekter».)
- Byromsseminarene
- Tilskudd til utredning om effekten av redusert reisetid mellom Svolvær og Leknes (omtalt i rapporteringen for 2021)
- Bevilgning av midler til byutvikling i Fauske (omtalt i rapportering for 2021)
- Bevilgning av midler til å bygge opp tre bærekraftslaber i fylket, i Bodø, Rana og Narvik (omtalt i rapportering for 2021)

Det er noe uklart om fylkeskommunen bidro med bevilgninger til for eksempel:

- Rapportene «Småby Nord» og «Samfunnsmessige virkninger av utbedret E10 Svolvær-Leknes»
- Forskningsprosjektene «Tettstedspakke for attraktiv, inkluderende og bærekraftig stedsutvikling» og WALKMORE.

5.2. Analyse og vurderinger

5.2.1. Arbeid med utvikling av planen

Det ble jobbet grundig med utviklingen av planen. Det ble gjennomført prosesser med kunnskapsinnhenting og medvirkning. Et faglig råd og andre egnede samarbeidsgrupper ble opprettet og brukt, og grundige bakgrunnsrapporter ble utarbeidet. Fagfolkene i administrasjonen opplevde også at arbeidet med å utvikle planen skapte nye, tverrfaglige samarbeidsflater slik at de fikk ny innsikt og nye impulser.

5.2.2. Oppfølging av endringer i PBL

Det ble gjort endringer i PBL som trådte i kraft rundt tiden da planen ble vedtatt. Endringen innebar krav om å utarbeide et handlingsprogram for første år, som skulle sendes på høring og vedtas sammen med planen. Noen av disse presiseringene var ikke fullt ut tatt inn i PBL da planen ble utarbeidet og vedtatt, men i dette tilfellet ble handlingsprogram utarbeidet, lagt ut på høring og vedtatt sammen med planen, i tråd med presiseringene.

En del av presiseringene var tilsynelatende å understreke at det var *første års* handlingsprogram som skulle utarbeides og vedtas sammen med planen. Det går ikke så

tydelig fram av handlingsprogrammet tilknyttet den regionale planen at det kun skulle gjelde for første år, men dette vurderes ikke å ha vært veldig problematisk. Det kan også hende at presiseringene ikke var fullt ut kommunisert da handlingsprogrammet ble utarbeidet.

5.2.3. Årlig vurdering av rullering?

Vurdering av behovet for rullering ble i all hovedsak fulgt opp i henhold til kravene i plan- og bygningsloven, men én rapportering (for 2020) ble ikke gjennomført til vanlig tidspunkt (første tertial året etter) og vurdering av rullering uteble dermed også den gangen. Det er særlig uheldig at det var rapporteringen for 2020 som uteble, da det var i den perioden (rundt 2020) at den politiske omprioriteringen skjedde. En rapportering i 2021 (for året 2020) kunne ha synliggjort omprioriteringens betydning for videre satsing på den regionale planen. Dette understreker viktigheten av at rapportering og vurdering av rullering skjer *hvert* år.

I framtidige planer bør det gå tydelig fram at handlingsprogrammet vedtatt sammen med planen i hovedsak gjelder for det første året med oppfølgingsarbeid, og at handlingsprogrammet skal rulleres etter det.

5.2.4. Innhold og oppbyggingen i rapporteringene

Plan- og bygningsloven stiller strengt tatt ikke krav om årlig *rapportering*, kun årlig (vurdering av) rullering. Samtidig må en grundig og oversiktlig rapportering anses som nødvendig for å kunne foreta en vurdering av behovet for rullering.

Selve rapporteringene gir en beskrivelse av relevant aktiviteter som ble jobbet med eller gjennomført/fullført i løpet av rapporteringsperioden. Flere av prosjektene foregikk over flere år og dukker derfor opp i flere rapporteringer. Det er ikke problematisk i seg selv, men det kunne ha vært nyttig å ha fått opplyst hva som var nye tiltak (påbegynt det året), hva som var påbegynt tidligere, hva som eventuelt hadde stoppet opp og hva som var fullført. Den første rapporteringen var strukturert etter oppbyggingen i handlingsprogrammet med overskrifter for hovedtemaene og punktlister under målene knyttet til hovedtemaene. Det var dermed enkelt å se nøyaktig hvilke tiltak som var fulgt opp og hvor de hørte til i handlingsprogrammet.

Senere rapporteringer var ikke strukturert så tydelig etter strukturen og oppbyggingen i handlingsprogrammet. Det var dermed vanskeligere å se og forstå sammenhengen mellom ulike aktiviteter og tiltak angitt i handlingsprogrammet. Dermed var det trolig

heller ikke så lett å forstå hvor langt en hadde kommet i oppfølgingen av planen underveis.

Oppsummert ville ryddigere rapporteringer strukturert etter oppbyggingen i handlingsprogrammet ha gjort det lettere for politikere og administrasjonen selv å vurdere oppfølgingen av planen *underveis* og å forstå, vurdere og forklare eventuelle behov for justeringer (rullering).

5.2.5. Ressursbruk og sammenhengen med økonomiplanen

Handlingsprogrammet anga ikke anslag på ressursbehov utover hva som må tolkes å ligge implisitt i utpekning av samarbeidspartnere og bruk av interne ressurser i fylkeskommunens administrasjon for å følge opp tiltakene. Det ble ikke antydnet noe nærmere om omfanget av ressursbehov innen den fylkeskommunale administrasjonen til oppfølging av planen og handlingsprogram. Det ble heller ikke gitt anslag på mer eksplisitt pengestøtte (tilskudd, utviklingsmidler eller lignende) som eventuelt skulle tildeles over fylkeskommunens budsjett, til tross for at noen former for slike tildelinger virket sannsynlige gitt tiltakene.

De årlige rapporteringene ga heller ikke opplysninger om beløp som hadde blitt brukt eller som var tiltenkt i oppfølgingen av planen, til tross for at det går fram av statusrapporteringene at ulike former for utviklings- og prosjektmidler ble utdelt.

Det er ikke gitt veldig strenge føringer i PBL eller lovkommentarene om hvordan sammenhengen mellom økonomiplanen og regionale planer skal synliggjøres, men det er pekt ut som tema. God transparens i økonomiplanlegging og -rapportering er uansett verdt å tilstrebe. Hvis den årlige rapporteringen knyttet til den regionale planen skjer på et annet tidspunkt enn behandling av den regionale planen, kan det være hensiktsmessig å være mer tydelig om ressursbruk som er vedtatt, brukt og tiltenkt i de årlige statusrapporteringene slik at beslutningstakere lett kan holde seg orientert.

Dette leder også til et spørsmål om hva som er riktig tidspunkt for å avgi rapporteringene. Rapporteringene ble skjøvet fra desember til februar/mars/april året etter når det gjelder denne planen, med begrunnelsen at det ble lettere å få med hele året i rapporteringen. Da økonomiplanen tar mye plass i fylkestinget i slutten av året, kan det være en fordel å spre rapporteringssaker på ulike tidspunkter. Det viktigste er trolig at forbindelsen mellom oppfølgingen av den regionale planen og ressursbruk i økonomiplanen er tydelig, uansett hvordan rapportering organiseres tidsmessig. Hvis en rullering eller annet vedtak i forbindelse med en statusrapportering kan tenkes å ha økonomiske konsekvenser, må det formidles senere i behandling av økonomiplanen. Omvendt gjelder også: Hvis det vedtas

noe i økonomiplanen som har konsekvens for planlagt oppfølging av den regionale planen, bør det formidles tydelig i de årlige statusrapporteringene.

5.2.6. Forholdet mellom den regionale planen og regionvekstavtaler

Da regionvekstavtaler for første gang ble nevnt i rapporteringer (i 2020), er det uklart om arbeidet med regionvekstavtaler skulle tolkes som en del av oppfølgingen av den regionale planen eller ikke, jf. formuleringen fra rapportene for 2019: «Fylkesrådet ønsker å vri innsatsen i den regionale planen mot større fokus på samarbeidet mellom regionsentre og omkringliggende kommuner». Her kan det høres ut som regionvekstavtaler skulle være en del av oppfølgingen av den regionale planen, men det er tvetydig. Handlingsprogrammet ble imidlertid aldri rullert, og dermed ble regionvekstavtaler heller ikke formelt innlemmet i handlingsprogrammet.

Vi kan ikke se at det var noe i veien for at handlingsprogrammet skulle bli rullert for å ivareta satsing på regionvekstavtaler, hvis det var tanken. Begrunnelsen for regionvekstavtaler gitt i rapporteringen i 2020 var knyttet opp mot et ønske om «større fokus på samarbeidet mellom regionsentre og omkringliggende kommuner». Her var det en viss sammenheng med «regionforstørring», men samlet virket intensjonen med regionvekstavtaler å være noe annet enn intensjonen med den regionale planen. Da handlingsprogrammet aldri ble rullert, ble det aldri opprettet en tydelig kobling mellom planen og regionvekstavtaler. Samlet framstår regionvekstavtaler som en satsing utenfor eller ved siden av den regionale planen og ikke en del av (oppfølgingen av) planen.

5.2.7. Burde handlingsprogrammet ha blitt rullert?

Endringene som skjedde underveis i oppfølgingen av planen tilsier at en rullering av handlingsprogrammet hadde vært hensiktsmessig. Diskusjoner i de påfølgende kapitlene går nærmere inn på enkelte temaer og problemstillinger hvor en rullering med justering av tilnærming eller tiltak kunne ha vært nyttig underveis.

6. Gjennomgang av generelle strategier og tiltak

6.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet

Status for de overordnede strategiene og tiltak som ble angitt i handlingsprogrammet er gjort rede for i Tabell 6-1. De fleste rapporteringene under «status» er rapportert inn skriftlig av fylkeskommunens administrasjon i forbindelse med evalueringen og mange er også å finne igjen i de årlige rapporteringene. Status for punkt 5 - om etablering av et team på tvers av avdelingene i Nordland fylkeskommune – ble svart ut i intervjuene med ansatte fra administrasjonen.

Av tabellen kan vi se at de fleste tiltakene ble fulgt opp. Mye av den rapporterte oppfølgingen skjedde i de første årene etter at planen ble vedtatt (2017 og 2018).

Tabell 6-1. Status for generelle strategier og tiltak i handlingsprogrammet. Statusrapportering basert på muntlig rapportering fra intervjuene er markert med (I). Resten er basert på skriftlige rapporteringer.

Generelle strategier og tiltak	Status
1. Etablere felles møtepunkt for de ti byene i Nordland	Fylkeskommunen inviterte og gjennomførte flere felles møter med regionsenterkommunene med tema: • Temamøte handel 4. april 2018 • Temamøte 6. juni 2018 (Nfk ber om innspill til revidering av handlingsprogram, orientering om RTP, status i kommuneprosjekter i Fauske, Sortland, Narvik) • Temamøte om bærekraftsmål (FN17) på Skagen
2. Tema på regional plankonferanse 2017	Plankonferansen 2017 ble gjennomført 28. november 2017.
3. Vurdere og følge opp råd og anbefalinger fra Faglig råd for bypolitikk	Delegasjon fra Nordland ledet av Fylkesråd Mona Fagerås (SV) hadde møte med to statssekretærer i KKD i juni 2017

4. Arrangere konferanse om by- og regionsenterpolitikk for byer av vår størrelse	Sees i sammenheng med gjennomføring av en serie byromsseminarer i Nordland i perioden 2010-2019
5. Etablere team på tvers av avdelingene i Nordland fylkeskommune	Fulgt opp de første årene (I) Mindre tydelig etter omorganisering i fylkeskommunens administrasjon (I)
6. Sikre at målene i by- og regionsenterpolitikken følges opp i utformingen av andre regionale planer og strategier, jf. regional planstrategi	Gjelder for • Regional Transportplan Nordland • Regionveksttaler • Regional plan for arealforvaltning Kommuneprosjekter (omtales nærmere under «Attraktivitet»)
7. Vurdere å opprette et byforskningsprogram	Nfk har bidratt til gjennomføring av Nordlandsforskning forskningsprosjekt Småbyurbanisme i nord: nye metoder for medvirkning økt livskvalitet og søknader for en rekke prosjekter

6.2. Erfaringer

I intervjuene med nøkkelpersoner i fylkeskommunens administrasjon ble det jevnt over gjort rede for at samarbeidskonstellasjoner ble etablert og fulgt opp på tvers av avdelingene og fagfelt i den første tiden etter at planen ble vedtatt. Det virket også å være en felles forståelse for at samarbeidet var nyttig og faglig givende.

Det ble forklart at det ble en omorganisering av fylkeskommunens administrasjon etter hvert. Tidspunktet for omorganisering ble ikke angitt nøyaktig, og det er ikke nødvendig for evalueringen å kjenne detaljene. Hovedpoenget var at en del av de gode samarbeidskonstellasjonene forsvant under omorganiseringen. De mer direkte årsakene til at samarbeidskonstellasjonene ble svakere var at folk ble flyttet til andre avdelinger, noen sluttet, noen var i permisjon osv., og foranledningen for mye av dette var omorganiseringen.

I intervjuene med kommunene ble det stilt noen forholdsvis åpne spørsmål om opplevelse av fylkeskommunen med tanke på generell faglig veiledning og som diskusjonspartner

innenfor temaer som var relevante i planen. Kommunene meldte at de opplevde veiledning og diskusjoner med fylkeskommunen som bra. Flere av kommunen pekte selv på arrangementene som fylkeskommunen rapporterte om i den sammenhengen.

6.3. Analyse og vurderinger

De generelle tiltakene ble fulgt opp og gjennomført de første årene etter at planen ble vedtatt.

Samarbeidskonstellasjoner på tvers av avdelinger og fagfelt/spesialisering må kunne sies å være nyttig uavhengig av oppfølgingen av planen og eventuelle endringer i politiske prioriteringer. Det er derfor uheldig at samarbeidskonstellasjoner som fagpersonene i administrasjonen opplevde som faglig nyttige, forsvant litt etter hvert. Det er ikke innenfor rammen av denne evalueringen å si noe om omorganiseringen utover at en slik omorganisering kan ha følger for samarbeidskonstellasjoner, og at det kan være nyttig å ha fokus på dette hvis det er ønskelig å beholde gode samarbeidskonstellasjoner.

At kommunen i all hovedsak virket fornøyd med den generelle faglige veiledningen og diskusjonen med fylkeskommunen støtter opp under en konklusjon om god oppfølging av disse tiltakene og at tiltakene var hensiktsmessige.

7. Mål og tiltak knyttet til Vekstkraft

7.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet

Tabell 7-1 gir en oversikt over oppfølging av tiltak i handlingsprogrammet under «Vekstkraft». Oversikten er i hovedsak basert på muntlige tilbakemeldinger fra intervjuene med nøkkelpersoner i fylkeskommunen, med kommuner og med lokale næringsforeninger. Under dette temaet var det flere tiltak/aktiviteter hvor status framsto som uavklart, men det kunne rapporteres om relevant aktivitet knyttet til de fleste punktene.

Tabell 7-1 Status tiltak under vekstkraft i handlingsprogrammet. Statusrapportering basert på muntlig rapportering fra intervjuene er markert med (I). Resten er basert på skriftlige rapporteringer.

Strategier og tiltak	Status
1. Utvikle gründersatsing i hver by	Det har vært møter og aktivitet knyttet til gründerarbeid. Kommunene melder om arbeid og aktivitet innen gründersatsing, nettverk, veiledning o.l. (I) Startopp Nordland holder på, prøver å få på plass nettside nå. Gründerstrategi vedtatt av Nfk i juni 2017 (I)
2. Motivere til etablering av gründernettverk	Det har vært møter og aktivitet knyttet til gründerarbeid. Kommunene melder om arbeid og aktivitet innen gründersatsing, nettverk, veiledning o.l. (I) Startopp Nordland holder på, prøver å få på plass nettside nå. (I)
3. Utvikle Business angels nettverk i byene i Nordland	Uavklart (I)
4. Motivere byene til å ta i bruk metodikk fra EU sin satsing på smarte byer og smart spesialisering. Synliggjøre muligheter for	Smart spesialisering inngår i fylkeskommunens innovasjonsstrategi (I)

Strategier og tiltak	Status
næringsutvikling i det grønne skifte	
5. Utvikle attraktive møteplasser for samarbeid mellom næringsliv, offentlig sektor og kunnskapsmiljø	Uavklart (I)
6. Arbeide sammen med offentlige aktører for å finne fram til hvilke muligheter som ligger i gjeldende regelverk for økte lokale og regionale innkjøp	Uavklart (I)
7. Teste ut virkemidler som kan bidra til mer næringsrettet utdanning og forskning	Inngår nå som en del av fylkeskommunens innovasjonsstrategi (I)
8. Revitalisere forum for kompetanse og arbeidsliv på fylkesnivå - få god sammenheng i kompetanse- og arbeidslivspolitikken	Forum for kompetanse og arbeidsliv er (gjen-)opprettet ca. 2018 under navnet Kompetanseforum Nordland (I)
9. Bidra til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet for ei mest mulig framtidsrettet og relevant utdanning	Utdanningsinstitusjonene og næringslivet har gjennomført to «kompetansepiloter» fra ca. 2021. Regionale grupper har jobbet med mobilisering av arbeidstilbud i enkelte områder. (I)
10. Utvikle regionale og lokale partnerskap for kompetanse mellom offentlige og private aktører	Se svarene til pkt. 8 og 9. Også Læreplassgaranti-ordning. (I)
11. Kartlegge behov, mobilisere til kompetanseutvikling og tilrettelegge for at utdanningsaktører leverer	Se svarene til pkt. 8, 9, 10. (I)

Strategier og tiltak	Status
opplæring i samsvar med behovet i arbeidslivet	
12. Arbeide sammen med offentlige aktører for å finne fram til hvilke muligheter som ligger i gjeldende regelverk for økte lokale og regionale innkjøp	Uavklart (I)
13. Opprette et nettverk som skal jobbe med å øke kompetanse om å tiltrekke nye bedrifter og offentlige aktører til byene, og teste ut måter å synliggjøre byene på som lokaliseringssteder	Næringsforeningene opplever at det ikke jobbes mye med dette. (I)
14. Analysere kompetansefortrinn	De fleste kommunene melder at det jobbes med slike analyser og at de opplever at de eller relevante regionale aktører har en oversikt. (I)
15. Analysere kompetansebehov dersom en skal tiltrekke seg visse typer oppgaver/ arbeidsplasser	De fleste kommunene melder at det jobbes med slike analyser og at de opplever at de eller relevante regionale aktører har en oversikt. (I)
16. Avklare den enkeltes bys ambisjonsnivå for å tiltrekke seg nyetableringer	Varierende tilbakemeldinger fra kommunene, relevant i ulik grad for de ulike byene (I)
17. Kartlegge aktører som vurderer å flytte ut sin virksomhet	Uavklart (I)

7.2. Erfaringer

Gode møteplasser for næringslivet og/eller næringslivet og utdanningsinstitusjoner var et tema som ble trukket fram i planen og i utvikling av planen. Da poenget med møteplasser

er å stimulere til nye ideer som kan føre til næringsutvikling, bør temaet også sees i sammenheng med ulike former for gründersatsinger, -nettverk, -veiledning osv. Kommunene, men også næringsforeningene, kunne melde om ulike ordninger og aktiviteter på disse feltene.

Næringsforeningene mente at de i stor grad kunne ta seg av behov for møteplasser og at fylkeskommunal innsats på det feltet ikke var avgjørende. Ifølge næringsforeningene var det heller viktig at fylkeskommunen fulgte godt opp innen samferdsel og utdanning/opplæring, som er fylkeskommunale kjerneoppgaver.

Både næringsforeningene og informanter fra fylkeskommunen var innom en tanke om at det kunne være behov for en forenkling når det gjelder ulike satsinger, tiltak, strategier osv. knyttet opp mot møteplasser, gründertiltak/-nettverk og lignende, da det er så mye som gjøres at det blir nærmest uoversiktlig.

Kommunene ble spurt om eventuell satsing innenfor smarte byer. De fleste kommunene, særlig de mindre kommunene, meldt at de ikke opplevde det som aktuelt for dem å jobbe mye med dette. En kommune fortalte at de hadde sett nærmere på tematikken, men opplevde den som for kompleks for dem.

7.3. Analyse og vurderinger

Gjennomgangen i denne evalueringen viser at fylkeskommunen jobber mye med relevante tiltak og aktiviteter som hører til under «vekstkraft». Det er imidlertid vanskelig å forstå hva som kan eller bør tilskrives eller kobles direkte til oppfølging av den regionale planen. Denne utfordringen gjelder både gründerpolitikk og -satsing, generell oppfølging av næringspolitikk/-utvikling og kompetansepolitikk, som er en kjerneoppgave for fylkeskommunen og som en derfor kan påberegne betydelig innsats uansett.

Regionvekstavtaler håndterer noe av de samme tematiske problemstillingene som den regionale planen. Det blir dermed vanskelig å trekke en klar konklusjon om at «vekstkraft» ble fulgt opp i henhold til handlingsprogrammet og med tanke på måloppnåelse under den regionale planen. Dette er samlet sett et felt hvor forbindelser og årsakssammenhenger mellom ulike tiltak, strategier, initiativer, aktivitet osv. er uklare.

Poenget fra de lokale næringsforeningene om at de i stor grad kan ta seg av behov for møteplassene, er verdt å ta alvorlig. Det samme gjelder tilbakemeldinger om at det samlede saksfeltet med gründersatsinger, møteplasser osv. kan framstå som uoversiktlig, med behov for litt opprydding. Det er unødvendig at fylkeskommunen prøver å overta funksjonen som de lokale/regionale næringsforeningene allerede i stor grad ivaretar.

Dette tilsier ikke at det var uhensiktsmessig å rette fokus på møteplasser o.l. i planen, men at man i videre arbeid med problemstillingen, hvis det tas inn i framtidige planer, bør se nærmere på samarbeidsmuligheter og synergier mellom innsats fra fylkeskommunen og de (private) foreningene og initiativer på lokalt og regionalt nivå. En rullering av handlingsprogrammet kunne ha bidratt til opprydding innenfor «vekstkraft».

8. Mål og tiltak knyttet til Attraktivitet

8.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet

Tabell 8-1 gir en oversikt over status for tiltakene og aktivitetene i handlingsprogrammet. Mange av statusrapporteringene har blitt avgitt skriftlig av fylkeskommunen med henvisning til relevante oppfølgingsdokumenter eller nettsider. Noen detaljer ble utdypet i intervjuene med ansatte i administrasjonen. Tilbakemeldinger fra kommunene ga utfyllende informasjon angående enkelte av punktene.

Tabell 8-1. Status tiltak under attraktivitet i handlingsprogrammet. Statusrapportering basert på muntlig rapportering fra intervjuene er markert med (I). Resten er basert på skriftlige rapporteringer. Understreket tekst inneholder lenker til nettsider.

Tiltak	Status
1. Etablere nettverk for byplanlegging i Nordland	Sees i sammenheng med gjennomføring av byromsseminarene 2010-2019. NFK bidro til planlegging og gjennomføring av nasjonal BYLIVkonferansen i Narvik i 2020
2. Bidra til utvikling av kompetansestrategi for byutvikling (politikeropplæring, workshop, studiereiser o.a.)	NFK bidrar som ressurs og støttespiller for kommunene i • parallelloppdrag i regi av <u>BYLIVsenteret</u> for Meløy, Sortland, Nesna og Alstahaug • <u>GNIST programmet</u> i regi av DOGA for Sortland 2022 og Andøy 2023
3. Byromseminarene i Leknes (2017), Fauske (2018) og Svolvær (2019)	Gjennomført
4. Bidra til at en av byene deltar i internasjonal arkitektkonkurranse i samarbeid med European Norge	Se <u>narvikgaarden.no/prosjekter/teknisk-kvartal/</u> og <u>Narvik - European</u>
5. Styrke digital kommunikasjon i byplanleggingen gjennom brukervennlige nettsider (tjenestedesign)	GNIST programmet legger til rette for tjenestedesign i byplanleggingen, se <u>Hvordan kan vi skape gode boliger og møteplasser i Andøy? Vi vil høre dine innspill! - Andøy Kommune</u> (<u>andoy.kommune.no</u>)

Tiltak	Status
6. Utvikle kart- og statistikkløsninger som gjøres tilgjengelige for kommunene i byplanleggingen	Se Nordlandsatlas (arcgis.com) NFK har etablert eget team ASK og nylig lansert nettsiden Nordland i tall
7. Utvikle mal for handelsanalyse til bruk for kommunene og private tiltakshavere med differensierte krav, avhengig av størrelse og lokal kontekst	4. april 2018 arrangerte fylkeskommunen temamøte med regionssenterkommunene. Dialogen i temamøtet ble vurdert som god, og det virket å ikke være behov for en eksplisitt mal.
8. Utarbeide forskningsbasert kartlegging av sentrumsavgrensning i de ti regionsentrene	Vurdert, men ikke gjennomført.
9. Inkludere målene i bypolitikken i rullering av fylkesplanens arealpolitiske retningslinjer	Evalueres i et annet pågående prosjekt.
10. Utarbeide gode råd for byplanlegging i Nordland med vekt på god sentrumsutvikling for ulike grupper, særlig barn og eldre	Vurdert, men ikke gjennomført.
11. Bidra til at universitetene blir mer synlige i byene	UiT har etablert studiested i Bodø sentrum høsten 2023 Nord universitet etablerer studenthus i Bodø sentrum 2024/2025
12. Ta i bruk frivillig sektor som ressurs i byutviklingen	Se Frivillighetsstrategi Nordland 2020-2024: Frivillighet - Nordland fylkeskommune (nfk.no)
13. Styrke bymessige kvaliteter og sosial bærekraft gjennom satsningen på helsefremmende bo- og nærmiljø	Se Folkehelsearbeidet i Nordland fylkeskommune - Nordland fylkeskommune (nfk.no)
14. Utvikle rollen som vertskap for innbyggere, tilflyttere og besøkende i	Se Tilflytting, rekruttering og bolyst - Nordland fylkeskommune (nfk.no)

Tiltak	Status
tilflyttingsprosjektets pilotkommuner	Kommunene melder om relevante prosjekter, uten at forbindelsen til den regionale planen alltid er klar.
15. Etablere bilfritt sentrum i én eller flere av de ti byene	Ikke etablert i noen av kommunene (I) Sees i sammenheng med arbeidet med Regional transportplan Kommuner meldte om ulike utfordringer og vurderinger rundt dette temaet (I)
16. Bidra til at bibliotekene blir sentrale aktører i byutviklingen og gode møteplasser i byene	Bør sees i sammenheng i Regional plan for bibliotek i Nordland 2015-2025. Kommunene melder om gode erfaringer med fylkesbibliotek med tanke på by-/stedsutvikling (I)
17. Utrede krav til bokkvalitet i bysentrum i Nordland	Dette har blitt mye diskutert, men fylkeskommunen har ikke en uttalt boligpolitikk (I) Prosjektet Småby Nord fra Statens vegvesen hadde en sammenheng med dette temaet (I)
18. Jobbe frem pilot for elevboliger i videregående skole (SOS ungdomsby)	Rapporten «Ungdom i fokus» ble utarbeidet. (I) Oppfølgingen opplevde hindringer i nasjonalt rammeverk for etablering av elevboliger, og det pågår fortsatt prosess på dette området. (I)
19. Bidra til at det kan utarbeides handlingsplan for syklende og gående for regionsentrene med klare mål om økte andeler gående og syklende som del av daglig transport	Sees i sammenheng med arbeidet med Regional transportplan
20. Bidra til at regionsentrene kan utarbeide plan for bynære turveger, stier, turløyper og ulike aktivitetsområder som del av kommunal	Fylkeskommunen har hatt tilskuddsordninger som kommunene kunne søke på

8.2. Erfaringer

Kommunene meldte om litt ulik erfaring med tiltak og temaer omtalt i planen og med fylkeskommunens innsats og bistand knyttet opp mot *Attraktivitet*, men erfaringene var i all hovedsak positive.

De fleste kommunene kjente godt til Byromseminarene og hadde opplevd dem som nyttige. Noen kommuner/informanter meldte om mindre erfaring med eller kjennskap til byromseminarene, men det ble forklart med at seminaret i deres kommune enten lå langt tilbake i tid eller at informantene ikke hadde jobbet i kommunen særlig lenge. Flere av kommunene klarte å trekke klare linjer fra byromseminarer til videre analyser, utredninger og konkrete prosjekter. Informantene som gjorde det, opplevde byromseminarene som inspirerende og som et springbrett for videre arbeid innen stedsutvikling.

Et poeng som kom fram i kunnskapsinnhentingene under utviklingen av planen, var at mange kommuner hadde utdaterte eller eldre planer. Det ble derfor stilt spørsmål i intervjuene om alder på kommuneplanens samfunns- og arealdel samt relevante områdereguleringer og temaplaner eller strategier, som for eksempel næringsstrategier. Det virker som de fleste kommunene har overordnede planer som har blitt rullert eller utarbeidet siden 2016, og det er en klar bevissthet rundt behovet for å holde planene oppdatert. Kommunene rapporterte at de hadde vurdert videre rullering av noen av planene i den nye kommunestyreperioden (2023-2027).

En kommune nevnte at midler fra fylkeskommunen som de trodde sto til disposisjon for oppfølging av en mulighetsstudie, ikke lenger var tilgjengelige. Det var dermed vanskelig for dem å realisere noe fra mulighetsstudien.

Kommunene uttrykte i all hovedsak tilfredshet med den generelle veiledningen, rådgivingen og støtten fra fylkeskommunen angående stedsutvikling. Flere uttrykte at de opplevde god og nyttig dialog med fylkeskommunen på feltet.

En kommune understrekte hvor viktig det er at fylkeskommunen følger opp tanken med byutviklingen fra den regionale planen på alle områder hvor fylkeskommunen selv har direkte innflytelse, for eksempel innen utdanning og samferdsel.

Flere kommuner påpekte at det fortsatt kunne ta lang tid å få tilbakemeldinger, innspill eller merknader fra fylkeskommunen angående konkrete (regulerings-)planer. Et par kommuner nevnte dette særskilt i forhold til planer hvor det trengtes vurderinger fra fylkeskommunen angående kulturminner/kulturmiljø.

Alle kommunene ble spurt om etablering av et bilfritt sentrum eller flere gågater, eller å utvide eksisterende gågater eller bilfrie områder. De fleste fortalte at temaet hadde blitt tatt opp lokalt, ofte også politisk, og dukker fortsatt opp fra tid til annen. På den måten virker det å være en klar bevissthet rundt temaet og et ønske om å tilrettelegge godt for myke trafikanter (gående og syklende) i byene og regionsentrene. Flere kunne fortelle om planer for å utvide eksisterende bilfrie gater/områder litt.

Typiske utfordringer knyttet til etablering eller utvidelse av bilfrie områder som ble påpekt, handlet om parkering, begrenset kollektivtilbud og lokalisering av viktige veier til eller gjennom byen. Mange som besøker byene, kommer fra langt unna – i egen kommune eller omegnskommuner – og benytter i hovedsak bil. Kollektivdekning er i de fleste tilfeller beskjeden.

8.3. Analyse og vurderinger

De fleste tiltakene under «attraktivitet» i handlingsprogrammet ble fulgt opp i en eller annen egnet form. Oppfølgingen virker å ha en nokså tydelig forbindelse til planen i de fleste tilfellene. Det virker ikke lenger å være en utfordring med utdaterte planer på overordnet nivå i bykommunene. At kommunene kjenner til og selv forteller om flere relevante prosjekter, seminarer o.l. støtter opp under vurderingen om at oppfølgingen innen «attraktivitet» har vært bra, og at dette har hatt en virkning i tråd med planens intensjon.

Det er noen (få) unntak hvor planens bidrag utover hva en kunne ha forventet som en del av fylkeskommunens generelle arbeid, ikke er like klart. I Frivillighetsstrategi Nordland 2020-2024, som er oppgitt under rapportering for pkt. 12 i Tabell 8-1, er den regionale planen for eksempel ikke en gang nevnt, i motsetning til for eksempel Regional plan for bibliotek i Nordland 2015-2025. Det kan tyde på at Regional plan for by- og regionsenterpolitikk ikke har hatt en særlig framtrædende rolle i utvikling av Frivillighetsstrategien. Nøyaktig oppfølging av pkt. 13 («Styrke bymessige kvaliteter og sosial bærekraft gjennom satsingen på helsefremmende bo- og nærmiljø») og pkt. 16 («Bidra til at bibliotekene blir sentrale aktører i byutviklingen og gode møteplasser i byene») er heller ikke veldig tydelig, ref. Tabell 8-1. Men, tilbakemeldingene fra kommunene tyder på at disse tingene fungerer rimelig greit hos dem. Når fylkeskommunen jobber med oppfølgingen av flere regionale planer og strategier med en viss overlapp, er det ikke overraskende at forbindelsene og synergiene kan bli utydelige. I framtiden kan det være nyttig å holde bedre oversikt over mer konkrete aktiviteter som

foregår i skjæringspunktet mellom ulike fylkeskommunale planer og strategier slik at det er lettere å se merverdien av oppfølging knyttet til den enkelte planen.

Det ble gitt pengestøtte – tilskudd, utviklingsmidler o.l. – til prosjekter som ble rapportert under «attraktivitet», men handlingsprogrammet omtalte ikke behov for slik finansiering, rapporteringene var ikke eksplisitte på hvor mye som hadde blitt brukt, og behandling av rapporteringssakene i fylkestinget pekte heller ikke ut behov for finansiering/midler over fylkeskommunens budsjetter. De generelle vurderingene gjort i 5.2.6 gjelder derfor for oppfølging under «attraktivitet».

Rapporteringene viser at det var enkelte punkter som ble lagt bort etter nærmere vurdering underveis. En rullering av handlingsprogrammet kunne ha bidratt til en opprydding vedrørende slike punkter. Det er ikke unaturlig at det blir en oppdatering eller justering av enkelte oppfølgingspunkter underveis. Poenget med en rullering er å synliggjøre behov for justeringer. Dette understreker poenget at det ville ha vært nyttig å foreta en rullering av handlingsprogrammet på et eller annet tidspunkt underveis.

Angående pkt. 15 i Tabell 8-1 («Etablere bilfritt sentrum i én eller flere av de ti byene»): Parkering i eller ved sentrumsområder virket å være et framtrædende tema i de fleste kommunene. Gitt begrensninger i kollektivtilbudet de fleste stedene, er bil det viktigste framkomstmidlet for de fleste – og særlig fra omlandskommunene – å nå fram til by-/regionssentrene. Det er forventet at det vil forbli slik i overskuelig framtid.

Utvidelse av gågater eller etablering av nye bilfrie soner er et tema som ble drøftet og vurdert med ujevnt mellomrom i de fleste kommunene. Kommunene kjenner godt på dilemmaene og målkonfliktene på dette feltet i egen kommune, men det virker å være krevende å få til større bilfrie områder. Det kan ikke sies å ha blitt etablert et helt bilfritt sentrum i noen av stedene som ble intervjuet.

En litt annen innretning av tiltak og aktiviteter i handlingsprogrammet, med større fokus på tiltak for å kombinere bil til sentrum med gode løsninger for gående og syklende i sentrumsområdene, kunne ha passet bedre med de typiske rammene og utfordringene som kommunene opplevde. Det er ikke nødvendigvis store motsetninger forbundet med å tilrettelegge for gode innfartsårer *til* sentrum og begrensninger i biltrafikk *i* sentrum. En slik tilnærming eller målsetting ville ha også vært i tråd med det overordnede målet knyttet til regionforstørring: «Bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner skal utvikles og forstørres», og særlig delmålet: «Reduksjon i reisetiden mellom regionsentre og omlandet». En del av poenget med regionforstørring er nettopp å sikre at innbyggere i

områdene rundt et regionsenter raskt kan komme til senteret, også med kollektivtransport, og dermed støtte opp under de bymessige funksjonene og kvalitetene som samles der.

Bilfritt sentrum er et tiltak/tema som ville ha vært godt egnet for en justering hvis handlingsprogrammet hadde blitt rullert. En kunne da ha foreslått andre oppfølgingspunkter som er bedre i tråd med erfaringene og utfordringene som byene/sentrene opplever.

Kommunenes tilbakemeldinger om at det er viktig at fylkeskommunen passer på at egen saksbehandling og ikke forsinker kommunale planprosesser, er viktig å ta på alvor hvis en ønsker å støtte opp under by-/stedsutvikling. Likeledes at fylket prioriterer tiltak innenfor eget handlingsrom, som utvikling av et godt kollektivtilbud til og mellom byområdene. Dette er også tema som kunne ha blitt fanget opp ved en rullering av handlingsprogrammet og jobbet videre med hvis en rullering hadde skjedd.

9. Mål og tiltak knyttet til Regionforstørring

Samferdsel og transportplanlegging tilhører fylkeskommunens kjerneoppgaver. Nordland fylkeskommune har derfor et tydelig operativt ansvar når de gjelder utvikling av fylkesvegnett, fergesamband og kollektivtilbud, i tillegg til å være tilrettelegger, veileder og høringsinstans overfor kommuner og statlige aktører.

Tema regionforstørring ble som en følge av dette håndtert gjennom det parallelle arbeidet med Regional Transportplan Nordland – «fra kyst til marked» (2018 – 2029).

Handlingsprogrammet i Regional Transportplan (RTP) ble dermed det konkrete oppfølgingsprogrammet for regional plan for by,- og regionsenterpolitikk innenfor temaet regionforstørring.

Som beskrevet i Kapittel 2 var man, da arbeidet med regional plan pågikk, påvirket av daværende kunnskap om betydningen av regionforstørring av arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Kunnskap som var innhentet da planarbeidet startet, la vekt på at regionforstørring ville ha stor betydning for mål om å skape vekst og utvikling i regionene som helhet.

Det overordnede målet for regionforstørring var at:

- «Bo- og arbeidsmarkeds- og serviceregioner skal utvikles og forstørres»

Delmål var knyttet til både klimaperspektiv og funksjonelle reisetidsreduksjoner:

- Arbeide for økt klimavennlig dagpendling innenfor bo- og arbeidsmarkedsregionene
- Reduksjon i reisetiden mellom regionsentre og omlandet (omlandet kan også være et annet regionsenter)

9.1. Status – tiltak i handlingsprogrammet

Regional Transportplan Nordland – «fra kyst til marked» (2018 – 2029) hadde regionforstørring som ett av 7 overordnede tema:

- Fylkesveg, og fergesamband
- Kollektivtransport
- Næringstransporter
- Regionforstørring

- Gåing og sykling
- Trafikksikkerhet
- Klima og miljø

Regionforstørring var altså trukket frem som et eget plantema, og tiltak i handlingsplanen ble knyttet til om de bidro til delmålene om redusert reisetid og mer klimavennlig pendling i arbeidsmarkedsregionene.

Det synes imidlertid ikke som om man hadde en klar prioritering av tiltakene i handlingsplanen opp mot mål om regionforstørring. Alle tiltak som på en eller annen måte enten reduserte reisetiden på en strekning eller la opp til mer miljøvennlige reiser ble kategorisert som bidrag til regionforstørring. Det manglet med andre ord en analytisk og strukturert inngang til tiltakslisten, som kunne bidratt til å evaluere status for måloppnåelse. Vi har heller ikke funnet noen strukturert oppfølging av resultater knyttet til planen, som for eksempel måling av reisetidsreduksjoner før og etter gjennomføring av et tiltak, endring i pendling mellom regioner eller endring i andelen som reiser miljøvennlig.

Som beskrevet tidligere i denne rapporten har vi observert at man på mange måter la vekk den regionale planen for by- og regionsenterpolitikk etter lokalvalget i 2019. Det kan også forklare hvorfor vi ikke finner en systematisk gjennomgang av resultater knyttet til regionforstørring. Når det gjelder transport ble imidlertid den opprinnelige regionale transportplanen raskt erstattet. Utvikling og vedlikehold av det regionale vegnettet og utvikling av kollektivtilbudet er som sagt kjerneoppgaver for fylket, og vil naturlig nok gå sin gang nær sagt uavhengig av nyanser i transportpolitiske mål.

Det er også verdt å merke seg at RTP 2018-2029 ble utarbeidet før regionreformen og overføring av ansvar fra Statens vegvesen til fylkeskommunen. Omorganiseringen skapte nødvendigvis behov for å strukturere det regionale transportarbeidet på nytt, og det ble ganske raskt satt i gang arbeid med en ny, revidert regional transportplan. Regional transportplan 2022 – 2033 ble vedtatt av fylkestinget i Nordland i juni 2022.

I den nye transportplanen er ikke regionforstørring trukket frem som et særskilt plantema, slik det var i planen fra 2017. Samtidig er mange av tiltakene sammenfallende med tiltak i den foregående handlingsplanen. Det er derfor relevant å sammenligne de to handlingsprogrammene, med tanke på status for de opprinnelige tiltakene som var kategorisert under mål om regionforstørring, på tross av at den regionale planen var «lagt vekk»

9.1.1. Tiltak på fylkesvegnettet

Tiltak som utbedrer vegnett og fjerner flaskehalser gir små bidrag til regionforstørring, men kan være viktig av andre årsaker. Svært mange prosjekter som omhandler større eller mindre tiltak for utbedring av fylkesvegnettet er fortsatt listet opp som aktuelle i nåværende RTP, og slik sett kan vi anta at fremdriften iht. opprinnelig plan har vært svak.

Av større fylkeskommunale prosjekter relevant for regionforstørring er det særlig ett tiltak som trekkes frem, nemlig fastlandsforbindelse til Herøy/ Dønna. I nåværende RTP er tiltaket gitt et grovt kostnadsanslag, mens man anbefaler nærmere utredninger.

9.1.2. Utvikling av kollektivtilbudet

I den regionale transportplanen fra 2017 inngikk en egen kollektivplan for Nordland, der man definerte seks delmål:

- a) Tilrettelegging med sikte på å øke bruken av kollektivtilbudet
- b) Skape nye reisemuligheter og sikre bedre korrespondanse
- c) Optimalisere buss-, båt og ferjeproduksjon
- d) Redusere utslippene fra transportsektoren og kollektivtransporten i Nordland
- e) Arbeide for at kollektivtransport får en sentral plass i reiselivssatsingen i Nordland
- f) Utforme byss-, båt og ferje universelt

Flere av målene sammenfaller godt med mål om regionforstørring og at regionforstørringen skjer ved hjelp av klimavennlige reiser. Handlingsplanen har en rekke tiltak som følger opp strategiene. I den nye RTP har man lagt seg på en annen struktur enn tidligere, da den opererer på et mer overordnet strategisk nivå. Selv om kollektivtransport inngår i fylkeskommunens kjerneoppgaver, er det vanskelig å vurdere status for tiltakene og i hvilken grad de har bidratt til måloppnåelse.

9.2. Erfaringer

Ved at regionforstørring ble håndtert gjennom RTP og tilknyttet handlingsprogram er det en del referering frem og tilbake mellom de ulike plandokumentene, uten at det blir veldig tydelig hvordan temaet var tenkt fulgt opp i en helhetlig sammenheng, dvs. sett opp mot de andre overordnede temaene om attraktivitet og vekstkraft. Men, som vi har sett, har den regionale planen som helhet mistet relevans for flere år siden, og det gjelder også for temaet regionforstørring. Erfaring innhentet gjennom intervjuer med nøkkelpersoner i kommuner og fylke gir i stor grad sammenfallende inntrykk.

For det første kan det virke som om regionforstørring ikke har vært oppfattet som et særlig relevant tema etter 2019. De aller fleste kildene er mer opptatt av enten næringslivets transporter eller mobilitet innad i byområdene, f.eks. bilfritt sentrum, sykkelveier osv. I den grad regionforstørring er tema, er det knyttet til behov for å utbedre kollektivtilbudet i regionen og/ eller større investeringer som virker lite realistiske i nær fremtid, f.eks. fastlandsforbindelse til Herøy og Dønna.

Flere kilder påpeker at geografien i Nordland med lange avstander gjør at det er lite å hente på regionforstørring rundt mange av byene. Det er både for langt mellom de fleste byene til at man klarer å oppnå korte nok reisetider, samtidig som omlandet til mange av byene er små. Unntaket er Bodø-Fauske og Mo i Rana- Mosjøen, der toget har og kan ha en rolle i å korte ned reisetider for pendlere. Mens Saltenpendelen mellom Fauske og Bodø oppfattes som en suksess har man lokalt ytret ønske om et forbedret togtilbud mellom de andre byene langs Nordlandsbanen. Dette ligger imidlertid utenfor fylkeskommunens primære ansvar og økonomiske rammebetingelser, og vil være et tema man må ta opp med statlige myndigheter. Statens bidrag til å redusere avstander i regionen anerkjennes samtidig av mange, og flere peker på at utbedringer på riksvegnett og jernbane har hatt og har potensiale til å ha større betydning enn det fylkeskommunen makter å gjøre innenfor sine rammer og ansvarsområder.

Et viktig unntak er imidlertid det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Flere kilder uttrykker misnøye med både busstilbud og fergetilbud i regionen, og mener særlig fergetilbudet har blitt svekket, og sånn sett redusert muligheten til å pendle innad i regionen.

Det pekes samtidig på at fylkeskommunen i større grad kunne fulgt opp investeringer på riksveinettet med et forbedret kollektivtilbud. Hålogalandsbroen er nevnt som et eksempel der man mener en kunne ha tatt ut effekter av reisetidsinnkortingene mellom Evenes og Narvik ved et ytterligere forsterket busstilbud på strekningen.

9.3. Samlet vurdering

Utvikling og vedlikehold av fylkesvegnett og kollektivtilbud er en kjerneoppgave for fylkeskommunen. I motsetning til arealplanlegging, hvor myndighet og ansvar tilligger kommunene, er samferdsel et felt der fylket både planlegger, bygger og drifter. Derfor er det naturlig at tema knyttet til regionforstørring som følge av utvikling i vei og kollektivsystem hadde en annen behandling enn tema der fylkeskommunen i større grad var en ren rådgiver og tilrettelegger for kommunalt utviklingsarbeid.

Men også innenfor dette feltet førte senere arbeid etter regionreformen (fra 2020) til et brudd i kontinuitet i arbeidet. Den nye regionale transportplanen har en annen struktur enn den som ble knyttet til regional plan for by- og regionsenterpolitikk, noe som gjør det vanskelig å vurdere status for tiltak og måloppnåelse basert på dokumenter.

Samtidig gir intervjuene et inntrykk av at regionforstørring er blitt mindre viktig som tema de siste årene. Samferdselspolitikken knyttes i større grad til næringslivets transportbehov, i tillegg til behovet for vedlikehold og oppgradering for å bedre sikkerheten på veinettet.

Flere informanter trekker frem at fylkeskommunen har et forbedringspotensial mht. eget ansvarsområde knyttet til utbedring av vegnett, men kanskje spesielt utvikling av kollektivtilbudet, inkludert fergenettverket.

Som i andre deler av landet er det også klare ønsker til staten, og flere trekker frem behov for større og til dels urealistiske investeringer på jernbane eller riksveinettet og/eller statlige bidrag til fylkeskommunale veiforbindelser, eksempelvis fastlandsforbindelse til Herøy og Dønna.

Vår vurdering er at de viktigste læringspunktene under dette temaet er at, uavhengig av valg, reformer, styresett osv. bør Nordland fylkeskommune fokusere på sine kjerneoppgaver innenfor samferdselssektoren, og være en god partner for kommunene i samordnet areal, -og transportplanlegging inn mot og i byer og regionsentre.

Et annet læringspunkt er at man bør fokusere på et sett mål og indikatorer som står seg over tid og gjennom ulike politiske prioriteringer, slik at det blir enklere å følge utvikling og måloppnåelse. Eksempler på dette kan være reisetidsreduksjoner, pendlingsstatistikk, kollektivandeler, reduksjon i transportens klimagassutslipp og reduksjon i naturinngrep som følge av samferdselstiltak.

10. Samlet vurdering av oppfølging og måloppnåelse

10.1. Sammenfatning av hovedkonklusjonene

Denne evalueringen trekker samlet sett fram mye godt arbeid med utviklingen og oppfølgingen av regional plan for by- og regionsenterpolitikk i Nordland:

- Det ble jobbet grundig med utviklingen av planen. Det ble gjennomført gode prosesser med kunnskapsinnhenting og medvirkning. Et faglig råd og andre egnede samarbeidsfora ble opprettet og brukt, og grundige bakgrunnsrapporter ble utarbeidet. Fagfolkene i administrasjonen opplevde også at arbeidet med å utvikle planen skapte nye, tverrfaglige samarbeidsflater slik at de fikk ny innsikt og nye impulser.
- Innholdet i planen var i samsvar med daværende kunnskap og situasjonsbeskrivelse for Nordland.
- Planens mål var ikke nødvendigvis lett kvantifiserbare, men det ligger i naturen til mange av temaene og problemstillingene som planen ønsket å jobbe med. Økonomisk vekst («vekstkraft») påvirkes for eksempel av langt mer av hva fylkeskommunens virkemidler og innsats rår over. Målene anses derfor som egnet, gitt problemstillingene som var relevante for innholdet i planen.
- Det opprinnelige handlingsprogrammet pekte i all hovedsak ut relevante tiltak og samarbeidsaktører gitt daværende kunnskap. Når planens mål er litt mer diffuse, se forrige kulepunkt, vil tiltakene i handlingsprogrammet kunne brukes for å konkretisere veien til måloppnåelse. Mange av tiltakene i handlingsprogrammet var egnet med det for øye.
- Med unntak av ett år ble det gjennomført årlig rapportering og vurdering av rullering i samsvar med Plan- og bygningslovens kapittel 8.
- Rapporteringer viser god oppfølging i henhold til handlingsprogrammet, særlig de første årene etter planen ble vedtatt:
 - De generelle strategiene og tiltak ble i all hovedsak fulgt opp de første årene.
 - «Attraktivitet» var temaet med flest mål og tiltak i handlingsprogrammet, og rapporteringene viser at veldig mye ble fulgt opp. Også her var det tegn til større oppfølgingsaktivitet de første årene, men det skjedde fortsatt

oppfølging i for eksempel kommuneprosjekter og med aktiviteter innen FoU hele tiden.

- Rapporteringer til «vekstkraft» viste også til oppfølging tidlig, men oppfølgingen til det temaet ble mindre tydelig etter hvert. Fylkeskommunen jobbet fortsatt med aktiviteter som kan anses som relevante for planen, men koblingen til planen er ikke tydelig.
- Regionforstørring ble håndtert gjennom det parallelle arbeidet med regional transportplan (RTP) i 2018-2029 og tilhørende handlingsplan, slik det var foreslått da planen ble vedtatt.
- Summen av oppfølgingen og tilbakemeldingene knyttet til «attraktivitet» tilsier at arbeidet med planen og med oppfølgingen av den støttet godt opp under måloppnåelse under «attraktivitet».

Valg av nytt fylkesting og fylkesråd i 2019 førte til en omprioritering av innsats innenfor saksfelt som var relevante for oppfølgingen av planen. Fra 2020 ble det satset på regionvekstavtaler, men dette ble ikke forankret gjennom en rullering av handlingsprogrammet. Dermed anses regionvekstavtaler som noe utenfor oppfølging av den regionale planen. Omprioriteringen hadde nokså åpenbare konsekvenser for oppfølging av planen og mulighetene for å støtte opp under måloppnåelse, da politisk ledelse satset på regionvekstavtaler, ikke den regionale planen. Avtakende oppfølging av planen har dermed en enkel forklaring. Det er innenfor fylkespolitikernes skjønn og makt å foreta en omprioritering av fylkeskommunens innsats.

Følgende momenter tyder på visse svakheter ved planen eller oppfølgingen av planen:

- Handlingsprogrammet anga ikke anslag på ressursbehov utover hva som må tolkes å ligge implisitt i utpekning av samarbeidspartnere og bruk av interne ressurser i fylkeskommunens administrasjon for å følge opp tiltakene. Det ble heller ikke gitt anslag til mer eksplisitt pengestøtte (tilskudd, utviklingsmidler eller lignende) som eventuelt skulle tildeles over fylkeskommunens budsjett, til tross for at noen former for slike tildelinger virket sannsynlige gitt tiltakene.
- Økonomi ble heller ikke omtalt noe særlig i de årlige statusrapporteringene med vurdering av behov for rullering av planen. Dermed ble det heller ikke større transparens angående økonomi underveis. Det ble ikke gjennomført og rapportert på tiltak som medførte tilskudd, utviklingsmidler eller lignende, dvs. som medførte økonomisk innsats fra fylkeskommunen utover hva som ligger implisitt i administrasjonens bruk av ressurser til generelt oppfølgingsarbeid.

- Handlingsprogrammet ble aldri rullert. Forklaringen på dette ligger i den politiske omprioriteringen, men samtidig kan ikke omprioritering sies å være til direkte hinder for en rullering. Om ikke annet, kunne en rullering ha vist tydelig at oppfølgingsarbeidet ble trappet ned.
- Rapporteringene var, med unntak av første år, ikke strukturert så tydelig etter oppbyggingen i handlingsprogrammet. Det var derfor ikke alltid lett å trekke en linje mellom aktivitetene angitt i rapporteringene og tiltak listet opp i handlingsprogrammet. Dermed var det trolig ikke så lett å forstå hvor langt en hadde kommet i oppfølgingen av planen underveis. Litt ryddigere rapporteringer strukturert etter oppbyggingen i handlingsprogrammet ville ha gjort det lettere for politikere og administrasjonen selv å vurdere oppfølgingen av planen *underveis* og å forstå, vurdere og forklare eventuelle behov for justeringer (rullering).
- De gode samarbeidskonstellasjonene som ble bygget opp under utviklingen av planen og de første årene med oppfølging, avtok etter hvert. Samarbeidskonstellasjoner på tvers av avdelinger og fagfelt/spesialisering må kunne sies å være nyttig uavhengig av oppfølgingen av planen og eventuelle endringer i politiske prioriteringer. Det er derfor uheldig at velfungerende samarbeidskonstellasjoner ble svakere etter hvert.
- Gjennomgangen i denne evalueringen viser at fylkeskommunen jobber mye med relevante tiltak og aktiviteter som hører til under «vekstkraft», «attraktivitet» og «regionforstørring». Det er imidlertid ofte vanskelig å forstå hva som kan eller bør tilskrives oppfølging av den regionale planen. Det blir dermed vanskelig å trekke en klar konklusjon om at planen ble fulgt opp i henhold til handlingsprogrammet og med tanke på måloppnåelse under den regionale planen for alle hovedtemaene i planen. Denne vanskeligheten var mer fremtredende når det gjelder «vekstkraft» og «regionforstørring», men kunne også sies å gjelde for enkelte punkter under «attraktivitet». Samlet virker oppfølgingen under «attraktivitet» likevel å ha tatt tak i de fleste tiltakene i handlingsprogrammet og kan dermed sies å ha støttet opp under planens overordnede mål.
- Da ny RTP (2022-2033) ble utarbeidet etter regionreformen valgte man en annen innretning i handlingsprogrammet. Selv om mange av samferdselstiltakene ble videreført, hadde man ikke rapportering på tiltakene ut fra mål om regionforstørring.
- Læring og ny innsikt ble opparbeidet underveis i planen, i kommunene eller blant andre aktører som planen hadde relevans for. Det er derfor uheldig at handlingsprogrammet aldri ble rullert. En rullering kunne ha håndtert følgende momenter underveis:

- Bilfritt sentrum: Det framstår som litt for utfordrende for byene og regionsentrene å oppnå dette fullt ut, men en reduksjon av trafikk i sentrumsområder framstår som oppnåelig (og ønskelig) med målrettet innsats. En tilpasning av fylkeskommunens innsats gjennom handlingsprogrammet kunne ha ført til bedre støtte for kommunene og bedre måloppnåelse i tilknytning til den overordnede problemstillingen (reduisert biltrafikk i sentrumsområder).
- Det har skjedd en endring i faglig forståelse rundt temaet regionforstørring, og tilbakemeldinger fra kommunene kan tyde på at problemstillingen heller ikke lenger er så relevant for Nordland som man hadde grunn til å tro da planen ble utarbeidet.
- Flere kommuner meldte at en satsing på smarte byer ikke var så relevant for dem. Tiltak knyttet til det kunne ha ble fjernet fra handlingsprogrammet eller tilpasset for å hjelpe kommunene å forstå relevansen.
- Det pågår mye relevant arbeid i kommunene, i fylkeskommunen, i lokale/regionale næringsforeninger og trolig også i andre organisasjoner som støtter opp under gode møteplasser og erfaring-/kunnskapsutveksling for næringslivet og gründere med tanke på innovasjon. Dagens situasjon tyder heller på et behov for opprydding og forenkling her.
- Fylkeskommunens konkrete oppfølging av saksbehandling av plan- og byggesaker som er relevante for kommunen innenfor felt hvor fylkeskommunen har særskilt ansvar, for eksempel kulturminner og fylkes-veier er et tema som rullering også kunne ha pekt ut for videre oppfølging.

10.2. De viktigste læringspunktene

10.2.1. Rullering av handlingsprogrammet er viktig

Handlingsprogrammet utarbeidet i forbindelse med en regional plan er «veikartet» for den første tiden med oppfølgingen av planen. Rullering, dvs. oppdatering eller revidering, av handlingsprogrammet er nøkkelen til å sikre *kontinuerlig* arbeid og *langsiktig* innsats med oppfølgingen av planen. Rullering av handlingsprogrammet kan brukes aktivt, bevisst og strategisk for å prioritere innsatsen med oppfølgingen eller for å tilpasse oppfølgingen i lys av ny kunnskap, innsikt eller erfaringer. Rullering gir regionale planer en fleksibilitet og tilpasningsdyktighet til å sikre målrettet og effektivt arbeid med oppfølging over lengre tid.

I arbeid med framtidige planer og handlingsprogrammer bør det gå tydelig fram at handlingsprogrammet vedtatt samme med planen gjelder (som hovedregel) kun for det første året med oppfølgingsarbeid og at handlingsprogrammet skal rulleres etter det. Et handlingsprogram som gjelder for kortere perioder trenger heller ikke å være så omfattende, da det skal rulleres igjen snart. Mindre omfattende handlingsprogrammer blir både lettere å utarbeide og lettere å endre/tilpasse ved behov.

Rullering av handlingsprogrammet må vurderes hvert år ifølge PBL. En årlig vurdering av rullering forutsetter at det gis en rapportering på status med handlingsprogrammet hvert år. Rapporteringen bør struktureres på samme måte som handlingsprogrammet. Da blir det lett å se hva som har blitt jobbet med i handlingsprogrammet, hva slags erfaringer som har blitt opparbeidet og hvor det kan være behov for justeringer framover. En viktig virkning av god rapportering og en forventning om at handlingsprogrammet skal rulleres, er økt transparens for politikere og innbyggere og ansvarliggjøring av både administrasjonen og politikere.

Det er ikke uvanlig at virkeområder for ulike regionale planer kan overlappe. Strukturert og tydelig rapportering og rullering kan gjøre det lettere å se og formidle merverdien av fylkeskommunens innsats knyttet til den enkelte planen. Det kan også gjøre det lettere å forstå når mesteparten av merverdien er tatt ut og planen kan avsluttes. Det er ingen fordel å ha planer som ligger i en skuff. Rapportering og rullering kan være viktige verktøy for å sikre et ryddig og transparent planverk i fylkeskommunen.

Hvis støtten for hovedintensjonen i en plan ikke lenger er sterk nok, pga. en ny politisk konstellasjon eller endringer i rammebetingelser er det likevel best å avslutte planen helt.

10.2.2. Sammenhengen mellom den regionale planen og økonomiplanen

Det er viktig å sikre god transparens i penge- og ressursbruk i fylkeskommunen. Innbyggere og politikere bør kunne orientere seg om hva som blir brukt, hva som ligger til grunn for tildelinger osv. Hvis den årlige rapporteringen knyttet til den regionale planen skjer på et annet tidspunkt enn behandlingen av økonomiplanen, kan det i økonomiplanarbeidet være behov for å tydeliggjøre ressursbruk som er vedtatt, brukt og tiltenkt i forbindelse med vedtak etter rapporteringene. Saksfremlegg og opplysninger gitt ved de årlige rapporteringene og vurdering av rullering bør omtale ressursbruk og behov for framtidig finansiering tydelig.

10.2.3. Betydning av parlamentarisme for arbeid med regionale planer

Kommuner og fylkeskommuner i Norge kan velge mellom to styringsformer:

- Formannskapsmodell (fylkesutvalgsmodellen)
- Parlamentarisme

De fleste kommunene og fylkeskommunene styres etter formannskapsmodellen¹⁶. Nordland er eneste fylkeskommune som har parlamentarisme i dag.¹⁷

I formannskapsmodellen er det *fylkesdirektøren*, dvs. fylkeskommunens øverste *administrative* leder, som styrer administrasjonens ressurser innen saksutredning, iverksetting av politikk og samordning. De fleste partiene som finnes i fylkestinget, vil også være representert i fylkesutvalget, og representanter i fylkesutvalget må selv være i fylkestinget med formannskapsmodellen.

Med en parlamentarisk modell overtar et politisk organ – fylkesrådet – styringen av administrasjonens ressurser. Fylkesrådet består kun av representanter fra flertalls-/posisjonspartiene og kan bestå av enkeltpersoner som ikke er selv direkte valgt inn i fylkestinget. Fylkesrådet kan initiere saker, påvirke utredningsforløp og lage innstillingene til fylkestinget. De har dermed langt sterkere muligheter å påvirke saker direkte og raskt, og dermed også å sette den politiske dagsorden. Da opposisjonspolitikere ikke er representert i fylkesrådet og de fleste sakene blir avgjort i rådet før sakene kommer til behandling i fylkestinget, oppleves opposisjonens muligheter for å påvirke politikken ofte som svekket i parlamentarisme.¹⁸

Formannskapsmodellen blir noen ganger omtalt som «konsensusstyre», mens parlamentarisme blir karakterisert som «flertallsstyre». Det går selvfølgelig an å ha konsensuspreget politikk under parlamentarisme, men tendensen er at det tas hensyn til flere politiske partier og at politikk ofte vil være mer konsensuspreget med formannskapsmodellen. Dette kan ha betydning for hvilken plantype er best egnet under ulike styringsformer.

¹⁶ Det er mest vanlig å bruke begrepet «formannskapsmodell» for den styringsformen, og vi kommer derfor å bruke det begrepet i det påfølgende, til tross for at fylkeskommuner strengt tatt har et fylkesutvalg og ikke et formannskap under den styringsformen.

¹⁷ Troms og Finnmark og Viken hadde også parlamentarisme, men er nå oppløst. De nye fylkeskommunene har valgt formannskapsmodellen enn så lenge. Hedmark og Nord-Trøndelag hadde også valgt parlamentarisme tidligere.

¹⁸ Se følgende for nærmere diskusjon av forskjellene mellom formannskapsmodellen og parlamentarisme i norske kommuner eller fylkeskommuner: Saxi, H.P. (2015) [*Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune?*](#)

Det kan virke som prosessreglene i PBL angående regionale planer er særlig godt egnet for en situasjon hvor det er bred konsensus eller det er realistisk å kunne jobbe fram en bredere konsensus. Det kan derfor i utgangspunktet virke å være best tilpasset formannskapsmodellen. Hvis det ikke er bred konsensus ved vedtak av en regional plan, vil det omfattende arbeidet som PBL foreskriver for utarbeidelse av en regional plan, fort være overdimensjonert og lite effektivt. Mye arbeid vil gjøres for noe som fort kan bli omgjort, tilsidesatt eller neglisjert (hvis et nytt politisk flertall får makt). Hvis tidsrammen som et politisk flertall jobber ut ifra er mer begrenset, kan det også være greit å ikke vedta for mange regionale planer.

Handlingsprogrammet som nå er påkrevd etter PBL når en regional plan utarbeides, er oppskriften for det videre arbeidet under planen. I formannskapsmodellen ville et handlingsprogram fortelle administrasjonen hva de skal jobbe med, og fylkesdirektøren har i henhold til kommuneloven et ansvar for å se at arbeidet blir gjort. Det kan selvfølgelig skje ting som gjør oppfølgingen vanskelig, men da blir det også fylkesdirektørens ansvar å orientere fylkestinget om utfordringer eller forsinkelser. Administrasjonen skal ikke på eget initiativ gjøre noe helt annet enn det som da står i handlingsprogrammet eller som de ellers får beskjed om fra fylkestinget.

Fylkesrådet i parlamentarisme overtar rollen som fylkesdirektøren har i formannskapsmodellen og kan følgelig styre og omprioritere fylkesadministrasjonens ressurser, herunder administrasjonens oppfølging av en regional plan, på en annen, mer direkte måte. Det kan derfor være lettere for et fylkesråd å foreta større, raskere skift i fylkespolitikken, herunder oppfølging av en regional plan. Når parlamentarisme oppfattes å lede til mindre «konsensuspreget» politikk, kan det ha betydning for hvordan en fylkeskommune med parlamentarisme forholder seg til behovet for regionale planer.

Større regionale planer krever mye ressurser når det gjelder utvikling av planen og i saksbehandling. Tanken er at de også skal gjelde eller omhandle en lengre tidshorisont. De bør derfor være særlig godt forankret og gjenspeile en tydelig og bred konsensus i fylkespolitikken. Det gjelder uansett styringsformen i fylkespolitikken, men gitt posisjonens større muligheter for å styre uten konsensus i parlamentarisme, er det særlig viktig å tenke på i Nordland, som har valgt parlamentarisme.

Hvis det er tvil om bred konsensus eller det kan være grunn til å forvente større skift i flertallskonstellasjoner, kan det være mer hensiktsmessig å velge andre, mindre omfattende – og kanskje også mer kortsiktige – former for styring. Strategidokumenter på mer avgrensede områder kan i så fall fungere vel så bra som store, formelle regionale planer.

Hvis et fylkesråd ikke lenger ønsker å satse på en regional plan på kortere eller lengre sikt, bør fylkesrådet hhv. sette alle tiltak i bero ved en rullering av handlingsprogrammet eller avslutte hele planen. Hvis fylkesrådet sikrer flertallet i fylkestinget, bør det være lett å gjøre en av de to tingene. Interessant nok, viser denne diskusjonen også en mulighet for opposisjonspolitikere under parlamentarisme: Hvis fylkesrådet ikke satser videre på en regional plan og heller ikke rullerer eller avslutter, kan opposisjonen ta det opp når den årlige vurderingen av rullering er til behandling.

10.2.4. Rammer og virkemidler

Nordland fylkeskommune har ønsket at evalueringen skal kunne gi grunnlag for å fremme anbefalinger rundt to spørsmål:

- Hvilke rammer bør fylkeskommunen sette for å fremme kompakte, bærekraftige og innovative byer og tettsteder i Nordland?
- Hvilke virkemidler har kommunen behov for i sitt arbeid med å fremme vekstkraft og attraktivitet i sine byer og tettsteder?

Angående rammer så viser erfaring at disse best utforskes og utvikles når en slik plan er under utvikling. Vår vurdering er at utviklingsarbeid knyttet til denne planen var bra, og at rammene som ble foreslått i planen var hensiktsmessige gitt daværende kunnskapsstand og tematikken.

Videre er vår vurdering at fylkeskommunen har brukt egnede virkemidler under området «attraktivitet», gjennom etablering av møteplasser, og utvikling av veiledningsmateriell. Det kan synes som de viktigste effektene nå tatt ut på det feltet.

Evalueringen har ikke identifisere andre virkemidler som kommunene har behov for.

