

# Styrt fragmentering og fragmentert styring

Nettverkspolitikk i norske kommuner

JACOB AARS, ANNE LISE FIMREITE  
OG ANNE HOMME

|   |           |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG .....  | 4         |
| Europeiske endringsprosesser: Fra government til governance på lokalt plan.....             | 5         |
| Lokalpolitikkerne: Tilbaketrukne strateger? .....   | 5         |
| Statlige reformer filtreres gjennom lokale nettverk .....                                   | 6         |
| Politikk som magnetfelter.....  | 7         |
| <b>1. STYRT FRAGMENTERING ELLER FRAGMENTERT STYRING? .....</b>                              | <b>10</b> |
| Innledning.....   | 10        |
| Tradisjonelle styringsinstitusjoner under press? .....                                      | 12        |
| Styrt fragmentering eller fragmentert styring? .....  | 14        |
| Kan nettverk holdes ansvarlige? .....   | 16        |
| Begrepsmangfold .....   | 17        |
| Styringsfragmentering: Det hele smuldrer bort .....   | 17        |
| Fragmentert styring: En selvmotsigelse?.....  | 18        |
| Empirisk beskrivelse eller analytisk perspektiv? .....                                      | 19        |
| En ny Community Power-debatt? .....   | 20        |
| Nettverk, governance eller regime? .....  | 22        |
| Rhodes' analyseskjema .....   | 25        |
| Datagrunnlaget.....   | 27        |
| Utvalg av case: Territoriell og funksjonell fragmentering.....                              | 28        |
| Oversikt over rapporten .....   | 29        |
| <b>2. EUROPEISKE ENDRINGS-PROSESSER: FRA GOVERNMENT TIL GOVERNANCE PÅ LOKALT PLAN .....</b> | <b>31</b> |
| Et historisk særtilfelle utfordres.....   | 31        |
| Drivkrefter .....   | 32        |
| Kommunesystem .....   | 32        |
| Regimer .....   | 33        |
| Europeisering .....   | 34        |
| New Public Management.....  | 34        |
| Regionalisering .....   | 36        |
| Ledelse og lokal styring.....   | 38        |
| Fornyelse av lokaldemokratiet .....   | 38        |
| Oppsummering .....  | 39        |
| <b>3. LOKALPOLITIKERNES EKSTERNE KONTAKTER .....</b>  | <b>42</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| Innledning.....   | 42        |
| Materialet.....   | 43        |
| Lokalpolitikernes kontaktmønster.....   | 44        |
| Politikerroller og eksterne kontakter.....  | 48        |
| Andre trekk ved lokalpolitikerne.....   | 51        |
| Oppsummering.....   | 53        |
| <b>4. STATLIGE REFORMER OG IVERKSETTING I ULIKE LOKALE KONTEKSTER:<br/>GJENNOMFØRINGEN AV R97 I FIRE KOMMUNER .....</b> | <b>55</b> |
| Innledning.....   | 55        |
| Lokalsamfunnsnettverk mot skolenedleggelse.....   | 58        |
| Lokalsamfunnsnettverkets oppbygging og maktpotensial.....   | 59        |
| Foreldrenettverk i kamp for skolebudsjettet.....  | 61        |
| Foreldrenettverkets oppbygging og maktpotensial.....  | 62        |
| Rektornettverket mot sentralisering av grunnskolen.....   | 63        |
| Rektornettverkets oppbygging og maktpotensial.....  | 65        |
| Administrasjonsnettverket for lokal skoleutvikling.....   | 66        |
| Administrasjonsnettverkets oppbygging og maktpotensial.....   | 67        |
| Styringsfragmentering i gjennomføring av R97?.....  | 69        |
| <b>5. DIGITALE.HARDANGER.NO: FAGRE FORVENTNINGER, MAGRE RESULTATER .....</b>  | <b>71</b> |
| Innledning.....   | 71        |
| Interkommunalt samarbeid som styrt fragmentering.....   | 72        |
| Hva er Digitale Hardanger?.....   | 73        |
| Mål.....  | 77        |
| Organisering.....   | 78        |
| Ressurser og konflikter.....  | 80        |
| Alle bidrar med sitt?.....  | 80        |
| Ulik IKT-kompetanse.....  | 81        |
| Tre store.....  | 82        |
| Omfordeling av stillinger.....  | 82        |
| Funksjonell region?.....  | 83        |
| Innbyggerne?.....   | 84        |
| Oppsummering.....   | 85        |
| <b>6. FRAGMENTERT STYRING MED KOMMUNEN SOM NAV- TRE NETTVERKSTYPER I<br/>KRISTIANSAND.....</b>                          | <b>87</b> |
| Innledning.....   | 87        |
| Internt nettverk.....   | 89        |

|  |            |
|--|------------|
| Bakgrunn.....  | 89         |
| Nettverket.....  | 89         |
| Oppsummering.....  | 91         |
| Knutepunkt Sørlandet – fra uformelt næringssamarbeid til forpliktende<br>kollektivtrafikk satsning ..... | 92         |
| Bakgrunn.....  | 92         |
| En ny vår for et etablert samarbeids-nettverk.....   | 93         |
| Oppsummering.....  | 95         |
| Stiftelsen Cultiva – framtidens samstyring? .....  | 95         |
| Bakgrunn.....  | 95         |
| Cultiva .....  | 97         |
| Oppsummering.....  | 99         |
| Kommunen som nav i nettverk – illusjon eller framtid i en fragmenterte<br>virkelighet? .....             | 100        |
| <b>7. AVSLUTNING.....</b>  | <b>105</b> |
| Lokalpolitikkerne: Tilbaketrukne strateger? .....  | 106        |
| Statlige reformer filtreres gjennom lokale nettverk .....  | 106        |
| Politikk som magnetfelter.....   | 107        |
| <b>LITTERATUR .....</b>  | <b>110</b> |
| Annet skriftlig materiale.....   | 113        |

# Sammendrag

Denne rapporten dreier seg om betingelser for og implikasjoner av at lokalpolitisk makt skapt gjennom nettverksstrukturer. Når vi studerer nettverkspolitikk, styres oppmerksomheten til en viss grad vekk fra formell organisasjon over mot prosesser. Ser vi et slikt perspektiv i relasjon til det parlamentariske perspektivet, fremstår det som en sterkere grad av *fragmentering*. Den makten som har vært samlet i kommunestyresalen flyttes over til et større antall nettverk, og de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av politikken. Men utviklingen kan også betraktes som en utvidelse av kommunens innflytelsesområde. Kommunen skaper styringsmakt på nye måter. Da er det rimelig å si at den offentlige politikken blir til som et resultat av *samstyring*. I den engelskspråklige litteraturen beskrives dette som en overgang fra "government" til "governance".

Vi har i hatt et dobbelt inntak til studiet av styringsfragmentering. Det ene går ut på at vi har brukt fragmenteringsperspektivet som et analytisk perspektiv. Det andre inntaket er at offentlig debatt om kommunal endring har omhandlet ulike tendenser som kan sammenfattes gjennom begrepet fragmentering av lokalpolitisk makt. Med dette utgangspunktet har vi valgt å legge hovedvekten på studier av konkrete nettverk og nettverksdannelser gjennom case-studier. De konkrete spørsmålene vi søker svar på gjennom de empiriske studiene er de følgende:

1. Hvordan dannes og opprettholdes lokalpolitiske nettverk?
2. Hvordan kan nettverkene øve innflytelse på lokal politikk?
3. Hvilken betydning har lokale nettverksdannelser for kommuneinstitusjonens virkemåte?

Viktigste datakilde har vært et utvalg av case, ettersom vi har prioritert å studere etablering og utvikling av en del nettverk på nært hold. Case-studiene er supplert med spørreskjemadata om politikeres nettverkskontakter.

I kapittel 2 av rapporten ser vi på lokalstyre og endrede styringsformer i et europeisk perspektiv. Utgangspunktet for vår rapport er mulige endringsprosesser i norske kommuner. Hvordan ser det ut i et europeisk perspektiv? I kapittel 3 ser vi på styringsfragmentering fra lokalpolitikernes synspunkt. Hvilke nettverkskontakter har kommunepolitikere? Varierer den eksterne kontakten etter hvilken type kommune politikere kommer fra? Hva har rolleutforming å si for nettverkskontakter? I kapittel 4 analyserer vi iverksettingen av Reform 97 i et nettverksperspektiv. Hva har ulike nettverkskonstellasjoner å si for iverksettingen av en statlig reform innenfor et felt der det kommunale handlingsrommet er lite? I kapittel 5 studerer vi bestrebelsene på å etablere et interkommunalt samarbeid om administrative støttefunksjoner. Samarbeidet omfatter syv kommuner i Hardanger samt Kvinnherad kommune. Studien er et forsøk på å analysere forskjellige aspekter ved nettverksdannelse i en tidlig integrasjonsfase. I

kapittel 6 ser vi på tre ulike nettverkskonstellasjoner med utgangspunkt i Kristiansand kommune. I motsetning til i Hardanger er nettverkene langt på vei velfungerende, men hvilken rolle kan kommunen spille i forhold til de nettverkene de for en stor del har initiert selv?

## **Europeiske endringsprosesser: Fra government til governance på lokalt plan**

Gjennomgangen av reformer og endringer i europeiske kommunesystem gjør det rimelig å konkludere med at tradisjonelle institusjoner blir mindre viktige. Formaliserte og rutiniserte mønstre utfordres. Økonomiske utfordringer, NPM-tiltak, fragmentering og EU er noen av årsakene til denne utviklingen. Tradisjonelle og etablerte systemer har i stor grad vært innrettet mot den ”tradisjonelle” velferdsstaten. Systemene er muligens ikke ”passende” lengre. Det er nye utfordringer og kanskje som følge av det, nye institusjonelle rammer som gjelder. Samtidig er det viktig å trekke fram kritiske momenter til den utviklingen vi ser. Demokratisk ansvarlighet og folkevalgt kontroll er, som vi har diskutert tidligere i dette kapitlet og som vi skal vise ved empiriske eksempler i de følgende kapitlene, kanskje de største utfordringene i de nye styringssystemene

## **Lokalpolitikernes Tilbaketrukne strateger?**

I kapitlet om lokalpolitikernes eksterne kontakter fant vi betydelige variasjoner mellom kommunene i måten de folkevalgte håndterer sine nettverkskontakter. Litt overraskende var det at det ikke gikk noe klart skille mellom de to store og de to små kommunene i undersøkelsen. Effekten av kommunenes politiske organisering kunne imidlertid observeres relativt klart. Først og fremst var det tydelig at Bærumspolitikernes utstrakte delegering av saker til administrasjonen bidro til at de hadde vesentlig færre nettverkskontakter enn lokalpolitikere i de øvrige kommunene.

Materialet viste også at politikernes rolleutforming har betydning for kontaktpypighet og –mønster. De som oppfattet seg primært som ombud eller markeringspolitikere var de mest utadvendte. De mer strategiske politikertypene, de vi kalte prioriteringspolitikere, var mindre aktive i å bygge og ivareta sine nettverkskontakter. Det at den strategiske politikerrollen fremstår som tilbaketrukket kan bety at en del politikere opererer mer som tilretteleggere eller arrangører enn som aktive deltakere i nettverksdannelser. Oppgaven for de folkevalgte blir da å skape betingelser for utvikling og aktivitet i kommunen, men de har en mer tilbaketrukket rolle i forhold til prosessene i de nettverkene som skal skape slik aktivitet. Et av formålene med konkrete studier av nettverksbygging har vært å studere hvilken rolle de folkevalgte, de som bekler de formelle maktposisjonene i kommunen, har innenfor ulike typer nettverk.

## Statlige reformer filtreres gjennom lokale nettverk

I ett av kapitlene i denne rapporten har vi fokusert på nettverksdannelse innen det vi kan kalle et politikkfelt. Vi har sett på hvilke typer nettverk som dannes i forbindelse med iverksettingen av en sentralt vedtatt reform (R-97) i ulike kommunale kontekster. De kommunale kontekstene varierer med utgangspunkt i økonomi og organisatoriske forhold; rik og moderne (det vil si ikke-sektororganisert), rik og tradisjonell (det vil si sektororganisert), fattig og moderne og fattig og tradisjonell.

Vi identifiserte ulike typer nettverksdannelser i tilknytning til R-97 i de aktuelle kommunene. I den rike og moderne organiserte kommunen identifiserte vi et rektornettverk som vi karakteriserte som samstyring. I den rike og tradisjonelt organiserte kommunene identifiserte vi et lokalsamfunnsnettverk som ble karakterisert som et politikkfellesskap. I den fattige og moderne organiserte kommunen identifiserte vi et administrasjonsnettverk som vi karakteriserte som myndighetsfellesskap og i den fattige og tradisjonelt organiserte kommunen identifiserte vi et foreldrenettverk som vi karakteriserte som fragmentert styring. Samstyring impliserer at kommunen legger til rette for og aktivt medvirker i nettverksbyggingen, mens fragmentert styring impliserer at kommunen har en mer tilbaketrukket posisjon, eventuelt har gitt fra seg initiativ og innflytelse på et politikkområde.

I tråd med de antakelsene vi presenterte innledningsvis om at nettverksstyring gjør noe med *kommuneinstitusjonen* skal vi her diskutere nærmere hvordan autoritetsrelasjoner og innflytelsesstrukturer blir påvirket av disse nettverkene.

To av nettverkene har trekk som gjør av de i relativt liten grad påvirker de nevnte relasjoner. Det gjelder lokalsamfunnsnettverket og administrasjonsnettverket. Politikkfellesskapet og myndighetsfellesskapet er integrerte og stabile med en kommuneintern maktbasis. Dette er det vi i norsk lokalpolitikk gjerne kan kalle ”tradisjonelle” nettverk. Trekkene vi har pekt på gjør at vi her nærmest kan snakke om government mer enn governance. Nettverkene er *støttende* for kommuneinstitusjonen. Om vi legger kommunal kontekst til grunn, finner vi altså støttende nettverk både i en fattig og i en rik kommune, men om vi ser på den organisatoriske dimensjonen ved kontekst framkommer et interessant skille. I den tradisjonelt organiserte kommunen, har det ”støttende” politikkfellesskapet utspring i kommunens folkevalgte nivå. I den moderne organiserte kommune er basisen i nettverket først og fremst kommuneadministrasjonen. Dette momentet er klart i tråd med intensjonene i ”moderne” organisasjonsideologi (les NPM) der delegasjon av administrative beslutninger er en viktig ingrediens. At det så utvikles et nettverk med basis i dette er ikke overraskende.

De to andre nettverkene – foreldrenettverket og rektornettverket – representerer en annen type av nettverksdannelser. Vi har karakterisert dem som hhv fragmentert styring og samstyring. Selv om de er mindre integrerte og stabile enn de to ovenfor diskuterte nettverkene, har de helt klart betydning for autoritetsrelasjoner og innflytelsesstrukturer på den måten at så vel det folkevalgte som det administrative nivået i kommunen blir utfordret. Nettverkene kan karakteriseres som ”nye” på den måten at deres aktivitet er innrettet direkte mot styring og styringsallianser mellom private og offentlige aktører. Nettverkene kan godt ha eksistert før iverksetting av R-97 ble aktuell, men i og med

denne reformen ble deres *styringspotensial* aktivert, og de *utfordrer* kommuneinstitusjonen. Nettverkene representerer begge governance. Governance finner vi altså i så vel en rik som i en fattig kommunal kontekst. Men igjen ser vi et markant skille mellom den tradisjonelle og den moderne organiserte kommunen. I den tradisjonelt organiserte kommunen er basisen i nettverket foreldrene. Litt søkt kan vi kanskje si at det er et tradisjonelt sivilsamfunnselement i dette. I den moderne kommunen er rektorene – ansatte i kommuneorganisasjonen – nettverkets basis. At sivilsamfunnsbaserte organisasjoner innrettes mot å påvirke kommuneinstitusjonen og de folkevalgte beslutningene, er ikke noe nytt, slik har det alltid vært, men at kommuneansatte organiserer seg og gjør det samme ”utenom tjenestevei” og at dette aksepteres, kan vi hevde er noe nytt, og også *det* en utfordring for innflytelsesstrukturen i institusjonen om enn på en noe annen måte enn diskutert over.

## Politikk som magnetfelter

To av kapitlene i rapporten har beskrevet nettverksdannelser, eller forsøk på slike, der kommuner har vært pådrivere. I Hardanger har vi sett at åtte kommuner forsøker å få til en slags elektronisk kommunesammenslåing, i alle fall på noen områder. Fra Kristiansand har vi beskrevet ulike typer nettverksdannelser: Ett interkommunalt samarbeid, en serie lokalsamfunnsbaserte prosjekter og én stiftelse som forvalter store rikdommer på kommunens vegne.

I de empiriske analysene av de nevnte prosessene har vi både reist spørsmål av beskrivende og av normativ karakter. De beskrivende spørsmålene dreier seg om kartleggingen av noen konkrete nettverk: Hvem deltar? Hva forener og hva splitter? Hva slags ressurser disponerer de over? De normative spørsmålene dreier seg om hvorledes ulike nettverksdannelser påvirker en del verdier som er sentrale for virkeliggjørelsen av demokratiet. Vi nevnte her slike forhold som offentlighet, identifiserbarhet, muligheter for folkelig deltakelse og ansvarsutkrevelse. Et hovedargument har vært at demokratiske politiske systemer trenger et sett sammenbindende institusjoner.

Én observasjon er at nettverkene i Kristiansand alle later til å være mer velfungerende enn digitale.hardanger.no. Det er mulig å peke på et sett faktorer som kan forklare at de har lyktes på Sørlandet, mens de fremdeles strever i Hardanger.

En åpenbar faktor handler om *tid*. To av de tre nettverkene vi har studert i Kristiansand har fått virke over lengre tid. Det siste er relativt nyetablert, og det er fremdeles for tidlig å si om det blir en suksess. Det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet er sammenlignbart med digitale.hardanger.no. Vi skal derfor referere mest til dette i sammenligningen av Hardanger og Kristiansand. Knutepunkt Sørlandet var preget av konflikter og usikkerhet i mange år. Det er først de seneste årene at samarbeidet har fått vind i seilene. Som vi antydte i vår analyse av Hardangersamarbeidet, kan det tenkes at Hardangerkommunene har villet for mye på for kort tid.

Ikke minst tar det tid å utvikle *tillit* mellom de involverte aktørene i et nettverk. Tillit er den andre faktoren som skiller de forsøkene vi har observert på interkommunalt



samarbeid. Våre informanter i Kristiansand understreket at de mindre kommunene i Kristiansands omgivelser brukte lang tid på å overkomme sin mistillit til storkommunens intensjoner. Den manglende tilliten mellom Hardangerkommunene innebar blant annet at de enkelte kommunene til enhver tid gjorde kalkyler av egne fordeler ved å delta. Da disse kalkylene ga negative resultat, satte de seg på sidelinjen. Asymmetrisk ressursfordeling innad i et nettverk kan være en kilde til mistillit. I Hardanger har vi sett at nettverket har en innebygget konflikt mellom fem små og tre store. Kanskje var situasjonen lettere for Knutepunkt Sørlandet. Asymmetrien var ikke mindre, heller større. Men den skjeve ressursfordelingen var så åpenbar at den var lettere å forholde seg til. I Hardanger gikk ikke motsetningene bare mellom de små og de store, men det var også uenighet mellom de store om hvem som burde være toneangivende i samarbeidet. Kanskje er det slik at like nettverkspartnere leker best, men vårt materiale viser heller at noen typer ulikhet er lettere å hankses med enn andre.

En tredje faktor som trolig har bidratt til at utfallet ble ulikt dreier seg om de respektive regionenes funksjonalitet. *Funksjonelle regioner* viser til en situasjon der arbeidsmarked, transportmønster og identitet knytter enkelte kommuner sammen til en større region. Kristiansand utgjør senteret i en slik funksjonell region, og de mindre, omkringliggende kommunene befinner seg innenfor byens magnetfelt. Informantene i Hardanger formidlet klart at Hardanger ikke utgjorde noen funksjonell region. Den indre trekkraften i nettverksbestrebelsene ble derfor svak. I stedet ble enkeltkommuner hver for seg trukket mot andre kraftsentre, utenfor regionen, slik som Bergen og Voss.

En fjerde og siste faktor handler om nettverkens organisering. Knutepunkt Sørlandet måtte utvikle en egen styringsorganisasjon for det interkommunale samarbeidet. I Hardanger har det ikke lyktes å etablere en egen institusjonell overbygning for digitale.hardanger.no. I stedet har Hardangerrådet ivaretatt oppgaven som styringsorgan. For så vidt behøvde ikke det å være et problem. Om Hardangerrådet ble oppfattet å være et legitimt organ, med en egnet beslutningsstruktur, ville det ikke være nødvendig å konstruere egne beslutningsorganer for det nye samarbeidet. Men vårt inntrykk er at Hardangerrådet ikke ble oppfattet som et egnet styringsorgan for digitale.hardanger.no. Blant annet var én av samarbeidskommunene ikke medlem av Hardangerrådet.

Flere forhold talte med andre ord for at de ville lykkes i Kristiansand og omegn med det de så langt ikke har lyktes med i Hardanger. Men til tross for at Kristiansands bestrebelser på å skape samarbeid synes vellykte, har vi stilt en del spørsmål ved de løsningene som er valgt. Disse spørsmålene har et normativt utgangspunkt. Den viktigste observasjonen i denne forbindelsen er at nettverkskonstruksjonene trekker politiske prosesser ut av de folkevalgte organene.

Sterke nettverk kan representere aktiva for en kommune eller en region. Nettverkene samler initiativ og innflytelse. Samtidig er nettverksorganiseringen mer fleksibel enn tradisjonelle politiske prosesser. Det er imidlertid noen spørsmål som er nødvendige å sette på dagsordenen dersom norske kommuner beveger seg mot større innslag av nettverkspolitikk. Ett slikt spørsmål dreier seg om betydningen av at politikken blir organisert rundt magnetfelt. Et annet dreier seg om ansvarsutkrevelse. Det første spørsmålet handler om hvilke kriterier som gjelder for utvelgelse av deltakere. Det andre handler om mulighet for kontroll i etterkant.

Nettverk bygges rundt politisk kraftfelter. Der er de sterkeste og mest toneangivende aktørene. Når det sies "funksjonell region", innebærer det en oppfatning av at noen naturlig sogner til en region, mens andre like naturlig faller utenfor. Men det er ikke gitt at de som ekskluderes fra én region sogner til en annen. For en del av dem som faller utenfor ville tilhørighet til en region betydd den trekkraften de hadde behøvd. Institusjonsutforming har i demokratiske politiske systemer hatt som mål å bøte på skjevheter som oppstår når aktører med ulike ressurser kjemper om politisk innflytelse. Institusjonelle ordninger kan derfor sikre at de "naturlig" ekskluderte likevel blir inkludert. Nettverkene tenderer til å overse slike skjevheter.

Mulighetene for folkelig ansvarsutkrevelse blir også redusert når beslutninger som har betydning for innbyggerne flyttes ut av de folkevalgte organene. I en del tilfeller kan nettverk åpne for mer direkte folkelig innflytelse over politikkenes utforming. Men i de fleste tilfeller innebærer nettverk at ressurssterke aktører samles. Det er dette som skal til for at nettverk skal bli dynamiske. Dermed reises spørsmålet om demokratisk kontroll med nettverksaktører. Dette spørsmålet har vært lite drøftet i de nettverkene vi har studert. Et av kjernespørsmålene blir derfor hvilken rolle lokale myndigheter kan spille som tilretteleggere for nettverksbygging i kommunene. Hva kan innholdet i en slik tilretteleggerrolle være, og i hvilken grad kan kommunene selv bidra til en demokratisk styringsfragmentering?

# 1. Styrt fragmentering eller fragmentert styring?

## Innledning

Hvert fjerde år velges i overkant av 11.000 kvinner og menn til å være representanter i norske kommunestyre. Disse er valgt til å ivareta fellesskapets interesser innenfor det kommunale territoriet. De treffer beslutninger på vegne av innbyggerne i kommunene. Lokalpolitikernes makt utgår fra folket som har valgt representantene gjennom hemmelige og regelmessige valg. Makt skapes i dialog mellom velgere og valgte og utøves av et kommunalt styringsapparat. Dette er skolebokversjonen av hvorledes lokalpolitisk styring utøves og legitimeres. All makt er samlet i kommunestyresalen, i alle fall den makten som er delegert kommunene innenfor en enhetsstatlig modell. Styring og maktutøvelse er knyttet til et sett ansvarlige og lett identifiserbare institusjoner. Vi tenker da på de offentlige styringsinstitusjonene, som kommunestyre og formannskap. Men også sivilsamfunnets organisasjoner er viktige institusjoner i et representativt demokrati fordi de aggregerer og formidler borgernes interesser til det politiske systemet. Viktigst er de politiske partiene ettersom de mobiliserer kandidater til politiske valg og fordi de strukturerer politiske prosesser innenfor styringsinstitusjonene. Dette er den lokale varianten av den parlamentariske styringskjeden. Politisk styring er hierarkisk oppbygd i den forstand at en gruppe aktører gis autoritet til å utøve makt på vegne av en annen gruppe. De få folkevalgte styrer på vegne av de mange velgerne.

Men det finnes andre bilder av hvordan lokalpolitisk makt skapes og utøves. Markedet er en annen form for styringssystem der makt opparbeides gjennom bytterelasjoner. Legitimitet er knyttet til tillit i bytterelasjoner, samt det at aktører holder seg innenfor et sett anerkjente normer og regler.

Stadig oftere tales det imidlertid om at politisk makt skapes i nettverksstrukturer. Nettverksperspektivet representerer et alternativ til både den parlamentariske styringskjeden og markedet. Makt skapes gjennom mer eller mindre formelle nettverk av aktører fra så vel offentlig som privat sektor. Nettverkene kan være kortvarige eller stabile konstellasjoner. Medlemskap kan være skiftende. Nettverkene kan ha en indre kjerne og en ytre krets av medlemmer, og de kan overlappes andre nettverk. Denne typen strukturer fører til at offentlig styring får en flytende og kompleks karakter. For den som skal studere nettverkspolitikk, styres oppmerksomheten til en viss grad vekk fra formell organisasjon over mot prosesser. Ser vi et slikt perspektiv i relasjon til det parlamentariske perspektivet, fremstår det som en sterkere grad av *fragmentering*. Den makten som har vært samlet i kommunestyresalen flyttes over til et større antall

nettverk, og de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av politikken. Men utviklingen kan også betraktes som en utvidelse av kommunens innflytelsesområde. Kommunen skaper styringsmakt på nye måter? Da er det rimelig å si at den offentlige politikken blir til som et resultat av *samstyring* (Hansen 1999). I den engelskspråklige litteraturen beskrives dette som en overgang fra ”government” til ”governance”. Begrepsforståelsen kommer vi tilbake til i et senere avsnitt.

Norsk lokalpolitikk har alltid hatt innslag av både den parlamentariske modellen og nettverksmodellen. Det er derfor usikkert om nettverkspolitikken representerer noe nytt. Men når vi retter oppmerksomheten mot nettverksdannelser i norske kommuner, er ikke det nødvendigvis fordi det har skjedd en endringsprosess. Vårt fokus mot nettverk innebærer også at vi anvender et bestemt analytisk perspektiv. Vi anvender et *blikk* på lokalpolitikken der det er de fragmenterte strukturene vi ser etter. En fare er naturligvis at vi finner det vi ser etter. Det er derfor viktig å få frem at bruken av nettverksperspektivet er motivert ut fra noen bestemte forhold. For det første registrerer vi både i den hjemlige og den internasjonale litteraturen en antakelse om at det har foregått en ”nettverkifisering” av politikken, uten at det er gjennomført særlig mange empiriske studier. Derfor blir det viktig å gjennomføre noen empiriske studier med et slik perspektiv. For det andre mener vi å observere enkelte tendenser også i norsk lokalpolitikk som tyder på at perspektivet faktisk kan få frem noen endringer. Spørsmålet er om blandingsforholdet mellom den tradisjonelle parlamentariske modellen og nettverksmodellen er i ferd med å endres. Ser vi en dreining i retning av mer nettverksbaserte styringsrelasjoner i norsk lokalpolitikk?

Denne rapporten kan ikke gi et bredt anlagt svar på om det har skjedd en slik utvikling. Vi har hatt et dobbelt inntak til studiet av styringsfragmentering. Det ene går ut på at vi har brukt fragmenteringsperspektivet som et analytisk perspektiv. Det andre inntaket er at offentlig debatt om kommunal endring har omhandlet ulike tendenser som kan sammenfattes gjennom begrepet fragmentering av lokalpolitisk makt. Med dette utgangspunktet har vi valgt å legge hovedvekten på studier av konkrete nettverk og nettverksdannelser gjennom case-studier. Spørsmålene vi søker svar på gjennom de empiriske studiene er de følgende:

4. Hvordan dannes og opprettholdes lokalpolitiske nettverk?
5. Hvordan kan nettverkene øve innflytelse på lokal politikk?
6. Hvilken betydning har lokale nettverksdannelser for kommuneinstitusjonens virkemåte?

Ved siden av det empiriske siktemålet med rapporten har vi med dette innledningskapitlet ønsket å gi en presentasjon og drøfting av sentrale begreper innenfor litteraturen om governance og nettverksstyring. I tillegg gir vi en redegjørelse for sentrale utviklingstrekk innenfor andre europeiske kommunesystemer. Dette blir gjort i kapittel 2.

## Tradisjonelle styringsinstitusjoner under press?

All politisk styring skjer under press. De folkevalgte er under press fra velgerne og fra organiserte interessegrupper. Politikerne eksponeres for en mengde synspunkter og erfaringer som de skal sortere i forhold til sin egen forståelse av hva som er viktig for kommunen som helhet. De er også under press i den forstand at de holdes ansvarlige for sin politiske gjerning i etterkant. Derfor er det kanskje overflødig å påpeke at de politiske styringsinstitusjonene er under press. Men vi sikter ikke til det presset på folkevalgte representanter som er institusjonalisert gjennom formelle ordninger, som for eksempel valg eller andre muligheter for velgerne til å øve innflytelse over representantene. Vi sikter til presset mot styringsinstitusjonenes plass og virkemåte innenfor et demokratisk system. Er den tradisjonelle kommunepolitikken i ferd med å bli irrelevant?

Ett uttrykk for dette kan være den synkende valgdeltakelsen ved lokalvalgene. Stadig flere velgere sitter hjemme ved kommunevalgene. Samtidig ser vi en tendens til at borgerne deltar mer på andre arenaer (Bjørklund og Saglie 2000:86, Saglie og Bjørklund 2005:232). Innbyggerne er ikke mindre engasjerte eller involverte, men engasjementet kanaliseres andre steder enn gjennom valgkanalen.<sup>1</sup>

Et annet uttrykk for at innbyggerne distanserer seg fra valgkanalen er at de politiske partiene mister medlemmer. De politiske partiene synes også å være relativt innadvendte, i den forstand at så å si hele den lokale partiaktiviteten er styrt av kommunestyrets dagsorden (Offerdal og Ringkjøb 2002b:130). I det hele tatt later det til at partiene har liten appell som medlemsorganisasjoner, samtidig som de selv er lite medlemsorienterte.

Disse to utviklingstrekkene er mulige uttrykk for borgernes holdninger til valgkanalen og, derigjennom, til kommunen som politisk institusjon. Men vi observerer samtidig tendenser til at kommunenes "suverenitet" over lokale problemer utfordres. Vi setter her suverenitet i anførselsteget fordi vi aldri har kunnet tale om kommunal suverenitet på samme måte som den nasjonalstatlige suvereniteten innenfor dennes territorium. Lokal politikk har alltid blitt utformet i spenning og samspill med nasjonale interesser. Blant annet har velferdsstatens sektororganisering satt sitt preg på lokal politikk (Fimreite 2003). Den sektoriserede kommunen representerte én form for fragmentering av idealbildet. Hvorvidt dagens utvikling representerer mer eller mindre fragmentering er usikkert. Ikke desto mindre er vi åpne for at kommuneinstitusjonen er satt under press

---

<sup>1</sup> Det kan også argumenteres for at verken synkende valgdeltakelse eller forskyvninger i deltakelsesmønsteret er uttrykk for sviktende tillit til styringsinstitusjonene. Studier av valgdeltakelse viser at det ikke er de samme velgerne som sitter hjemme ved hvert valg. Kun 12 prosent unnlot å stemme både ved valget i 1995 og valget i 1999 (Aardal 2002:36). Det at så få er permanente hjemmesittere indikerer at lav valgdeltakelse ikke nødvendigvis er uttrykk for synkende tillit til politiske institusjoner. Sammenligning med de andre nordiske landene viser at tilliten til de folkevalgte og de politiske institusjonene ikke er på et lavere nivå i Norge enn i nabolandene (Demokratiutvalget 2004: Sluttrapport, s. 67). Heller ikke endringene i deltakelsesmønsteret kan entydig tolkes som uttrykk for at innbyggerne mister tillit til eller ignorerer etablerte institusjoner. Den deltakelsesformen som øker mest er den direkte kontakten mellom velgere og folkevalgt. Borgerne tar kontakt med folkevalgte i konkrete saker. Det er ikke en deltakelsesform som overser folkevalgt politisk styring.

på nye måter. Lokal styring har alltid vært fragmentert, men kanskje ser vi tendenser til en ”ny-fragmentering”. Ny-fragmenteringen gir seg flere uttrykk:

1. Vi ser forsterkede krav om mer *direkte innbyggerinnflytelse* over utformingen av den lokale politikken. Direkte innbyggerinnflytelse kan skje gjennom fritt brukervalg eller ved at brukermedvirkning organiseres inn i kommunale beslutningsprosesser.
2. En del kommuner *desentraliserer politisk beslutningsmyndighet* gjennom opprettelsen av lokalutvalg eller bydelsutvalg. Kommunene deles opp i sub-kommunale enheter som i en del tilfeller har selvstendig budsjettansvar. I en del tilfeller er imidlertid disse lokalutvalgene av en mer uformell karakter, og ikke knyttet opp til de kommunale styringsorganer (Nyseth, Ringholm, Røiseland og Aarsæther 2000).
3. Kommunene viser økt interesse for *samarbeid med private aktører eller aktører innenfor frivillig sektor*. Samarbeidet med privat sektor er særlig utbredt innenfor feltet næringsutvikling (Aarsæther og Vabo 2002:159), men også innenfor velferdsfeltet ser vi en del eksempler på offentlig/privat samarbeid (Eikås og Selle 2001).
4. Utviklingen i retning av større grad av fristilling innenfor den kommunale virksomheten har gitt seg utslag i etableringen av en rekke kommunale selskaper. I løpet av en tiårsperiode har kommunenes deltakelse i selvstendige kommunale selskap økt med langt over 100 % (Ringkjøb, Vabo og Aars 2006).
5. Kommunene har lenge samarbeidet seg imellom om løsningen av ulike kommunale oppgaver, men vi sporer en interesse for *nye varianter av interkommunalt samarbeid*.
6. Generalistkommuneprinsippet er satt under press. Dette prinsippet går ut på at alle kommuner i hovedsak skal løse de samme oppgavene (Flo 2002). Både oppgavemelding og storbymelding<sup>2</sup> åpner for muligheten av økt *oppgavedifferensiering*. Det vil si at kommuner med spesielle forutsetninger kan ta hånd om oppgaver som andre kommuner ikke har ressurser til å løse. Ett forslag som har vært fremmet er at større bykommuner skal kunne ta hånd om oppgaver som fylkeskommunene har hatt ansvaret for.

Det er mulig å peke på noen drivkrefter bak disse tendensene. Én av dem er den økte resultatorienteringen innenfor offentlig sektor. Dette kan sies å være en ideologisk nyorientering i mer liberalistisk retning. Diskusjonen om folkelig deltakelse og kontroll har tatt en vending fra i stor grad å handle om *representativitet* til å handle om *responsivitet*. Dette innebærer samtidig en endring fra et fokus på politikkenes inntaksside til dens uttaksside: Hvor godt er det offentlige i stand til å møte innbyggernes behov?

En annen av disse drivkreftene dreier seg om kommuneøkonomi. Økonomi vil normalt plasseres i nødvendighetssfæren. Økonomi er begrensninger eller muligheter. Men kommunenes økonomi er for en stor del bestemt av statlig politikk overfor kommunesektoren. Ettersom økonomien er et av statens viktigste styringsinstrumenter

---

<sup>2</sup> ”Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå”, (St.meld. nr. 19 (2001-2002), ”Storbymeldingen” (St.meld. nr. 31 (2002-2003)

overfor kommunene, ligger det også et ideologisk element i kommunenes økonomi. Fimreite og Flo har argumentert for at staten styrer kommunene gjennom underfinansiering av lovpålagte oppgaver. De kaller denne kommunemodellen for *effektueringskommunen* (Flo og Fimreite 2002). Trang økonomi tvinger kommunene til å effektivisere, blant annet gjennom samarbeid.

En tredje kategori av drivkrefter er av mer administrativ karakter. Det dreier seg om presset på kommunestrukturen. Staten har så langt ikke ønsket å tvinge kommunene til å slå seg sammen. I stedet er det utviklet en serie incitament for sammenslåing eller samarbeid. Strukturdebatten har imidlertid også en ideologisk grunntone. Hovedargumentene for sammenslåing eller samarbeid tar utgangspunkt i kommunen som tjenesteleverandør. Større enheter vil skape bedre tjenester, er antakelsen. Dette fremholdes til tross for at flere undersøkelser viser større tilfredshet med kommunale tjenester i små enn i store kommuner (Baldersheim, Rose, Øgård 2003)

## **Styrt fragmentering eller fragmentert styring?**

Styringsfragmentering kan vurderes på ulike måter. Et hovedskille går mellom dem som ser de offentlige institusjonenes nye styringsredskaper (Salamon 2002) og dem som er opptatt av fragmentering som tap av styringskapasitet.

I en norsk kontekst er styringsfragmentering gjerne beskrevet som tap av kontroll og makt. Lokalpolitikernes muligheter til å føre en helhetlig politikk reduseres fordi andre aktører får en aksje i styringen av lokalsamfunnet. Økt kompleksitet og økt mangfold betyr offentlig (og folkevalgt) avmakt. I denne versjonen er det rimelig å tale om *fragmentert styring*.

Når grensene mellom offentlig og privat sektor blir mindre klare, kan det imidlertid innebære at offentlige aktører utvider sitt styringsrepertoar. Makt må skapes for å kunne utøves. Mange bidrag innenfor den såkalte "governance"-litteraturen er opptatt av hvordan offentlige institusjoner kan styrke sin handlingskapasitet gjennom å initiere eller inngå i nettverk med aktører fra både privat og offentlig sektor, eventuelt aktører på ulike styringsnivå. I dette tilfellet er det mer presist å snakke om en *styrt fragmentering*. Samstyring kan være ett begrep som beskriver slike prosesser. Det impliserer at offentlige og andre aktører inngår i et aktivt samarbeid om å løse noen oppgaver. Kommunens rolle er imidlertid ikke bare å være tjenesteleverandør, men like mye å få andre til å gjøre jobben. Det snakkes om "the enabling authority". Aarsæther og Vabo har pekt på kommunenes rolle som arrangør (Aarsæther og Vabo 2002:). Arrangørrollen innebærer at kommunen ikke er involvert i den direkte tjenesteproduksjonen på et område, men at de legger til rette for at annen virksomhet kan etableres og utvikle seg. Bob Jessop har utviklet begrepet meta-styring for å beskrive denne rollen (Jessop 1998).

Gjennom styrt fragmentering kan offentlig innflytelse utbres til nye områder. I partnerskap med andre aktører er det for eksempel mulig for kommunen å føre en mer offensiv næringspolitikk. Målet for nettverksdannelser kan således være å skape selvstyrte nettverk. Slike nettverk kan tenkes å ivareta fellesskapelige verdier uten at den politiske styringen er fortløpende tilstede. Politisk styring skjer gjennom

verdimobilisering innenfor nettverk. Bærende ideer formidles til et sett nøkkelaktører som i neste omgang vil videreformidle budskapet til andre deltakere. Offentlige styringssignaler blir en del av det verdimeslige fellesgods for et nettverk, og slike verdier bringes videre gjennom sosialisering og læring (March og Olsen 1995).

Et slikt perspektiv på styring har mye til felles med den såkalte ”governmentality”-tilnærmingen.<sup>3</sup> Styring betraktes som en subtil prosess der dominerende oppfatninger og forståelsesformer internaliseres hos de enkelte samfunnsmedlemmene. Enkeltindividene blir i siste stadium av en slik disiplineringsprosess selvstyrte individer, slik at ”hardere” styringsteknikker, som tvang, regulering og kontroll, blir overflødige.

Det problematiske med de subtile styringsteknikkene er at de er vanskelige å få øye på og enda vanskeligere å opponere mot. I dette perspektivet fremstår ikke velferdsstaten som god, men snarere som uniformerende, paternalistisk og til og med totalitær. I en riktig mistroisk versjon av nettverksperspektivet blir nettverksbygging der offentlige institusjoner deltar bare en offentlig kolonisering av marked og sivilsamfunn.

Vårt perspektiv er ikke så dystert. Politikk er å ville og å mobilisere makt til å få denne viljen satt ut i livet. Inngåelse av allianser og partnerskap for å skape oppslutning om en politikk vil være viktige ingredienser i alle politiske prosesser. Vi vil i stedet gå inn og vurdere kritisk konkrete nettverksdannelser etter noen demokratikriterier. Offentlighet, identifiserbarhet, muligheter for folkelig deltakelse og ordninger for ansvarsutkrevelse er noen av de kriteriene vi vurderer nettverkene i forhold til.<sup>4</sup>

Disse kriteriene kan gjenfinnes som institusjonelle ordninger innenfor representative demokratiske styresett. Det er derfor et normativt utgangspunkt for våre empiriske analyser at demokratiske styresett trenger institusjoner som kan ivareta bestemte verdier. Vi identifiserer oss ikke nødvendigvis med de institusjonene lokaldemokratiet i dag bygger på, eller måten de fungerer på. Demokratiske styresett må gi rom for spontanitet og utenomparlamanetrisk mobilisering, men spontanitet må brytes mot kontinuitet. Det er derfor behov for et sett institusjoner som representerer en viss treghet overfor sterke endringsimpulser. Samtidig er institusjonene bærere av grunnleggende samfunnsverdier. Institusjoner kan for eksempel utformes med tanke på å dra med aktører som ellers ville hatt dårlige forutsetninger for å nå frem i fordelingsprosesser. Nettverk vil ofte være organisert etter andre prinsipper. Nettverk er klynger av ressurssterke aktører. Derfor er nettverksbygging organisering rundt magnetfelter. Institusjoner kan konstrueres for å involvere et bredere tilfang av aktører.

Et siste trekk vi skal peke på ved institusjonene er at de er samlingspunkter. De inntar en dominerende og anerkjent plass i offentligheten. Dermed er de adresser for aktører som vil øve innflytelse over politikken. Nettverkspolitikken er flersentrert. Dermed åpnes det opp for mange initiativ, og kanalene for påvirkning kan bli flere. Problemet er at landskapet blir komplekst og uoversiktlig. Ressurssvake aktører vil ha vanskeligheter med å orientere seg. I tillegg har nettverksprosessene sjelden

---

<sup>3</sup> Begrepet ”governmentality” er opprinnelig hentet fra Michel Foucault. For en bred gjennomgang av denne tradisjonen, se Dean (1999)

<sup>4</sup> En grundigere drøfting av nettverksstyring og ansvarsutkrevelse er gjennomført hos Aars og Fimreite (2005).



offentlighetens lys rettet mot seg. Argumenter og handlinger må ikke prøves for et publikum, slik det i prinsippet skjer i et kommunestyre.

## **Kan nettverk holdes ansvarlige?**

En av nettverksorganiseringens fordeler er at nettverk er i stand til å skape initiativ og virksomhet. Det er en fleksibel organisasjonsform. Men fleksibilitet og dynamikk har en pris. Et kritisk spørsmål er om nettverkene er mulige å kontrollere. Nettverkene har, som vi skal komme tilbake til, ulik formaliseringsgrad. Men for at aktørene skal nyte godt av fordelene ved nettverksorganisering, er det begrenset hvor formelt de kan være organisert. Nettverksbygging vil gjerne foregå som relativt lukkede prosesser. Formelle regler og prosedyrer reduserer effektiviteten i nettverksdannelser. Deltakerne i nettverksprosesser vil ofte ha et uklart mandat, og ikke bare det, det vil være uklart hvem de står ansvarlige overfor. Et annet problem ved nettverkene er beskrevet som "the problem of many hands" (Thompson 1987). Mange hender kan få mye gjort, men det blir samtidig vanskelig å plassere ansvar. Alle vil ta æren for en suksess, men ingen vil ha skylden for en fiasko.

Demokratisk ansvarsutkrevelse knyttes som regel til valgkanalen. Politikere som ikke gjør en god jobb holdes til ansvar ved valg. Dersom velgerne mener representantene har levd opp til den tilliten de er gitt, vil de belønne dette ved å stemme på dem igjen. Omvendt vil velgerne vrake de politikerne som ikke har oppfylt det mandatet de ble valgt inn på, eller som har gjort en dårlig jobb på andre måter. Denne modellen for demokratisk kontroll blir imidlertid utilstrekkelig når vi betrakter politiske prosesser som nettverksbaserte. Forholdet mellom velgere politiske aktører og politiske utfall blir vesentlig mer komplekst i et slikt perspektiv. Men det er ikke dermed sagt at nettverksaktører ikke kan holdes ansvarlige. I litteraturen pekes det på flere alternative former for ansvarsutkrevelse (Sullivan 2003).

Nettverkene kan for det første utøve en slags selvkontroll. Denne formen for intern ansvarlighet kan foregå på ulike vis. Én variant av denne interne ansvarligheten er at alle viktige samfunnsinteresser på et felt er representert i et nettverk. Aktørene vil således holde hverandre i ørene. Dette er en slags likevektsmodell. En annen variant er at et bestemt sett verdier innpodes hos deltakerne i nettverket. I så fall forutsettes det gjerne at offentlige myndighetsaktører har en særskilt rolle i forhold til nettverket. Her nærmer vi oss en offentlig paternalisme-modell. En tredje variant er basert på at deltakerne deler en yrkesmessig, profesjonell kodeks.

For det andre kan nettverk åpnes opp for eksterne aktørers innsyn. Slik ekstern ansvarlighet kan gjøres gjeldende ved at folkevalgte deltar i nettverkene. I så fall øver innbyggerne kontroll med nettverksaktiviteten indirekte, gjennom folkevalgte. En annen form for ekstern ansvarsutkrevelse skjer gjennom offentlige kontroll- og reguleringssystemer innenfor ulike politikfelt.

Men som en vil forstå, er ansvarsutkrevelse til en viss grad avhengig av type nettverk. Uformelle, lukkede nettverk vil være vanskeligere å underlegge offentlige kontrollregimer enn nettverk som har en høy grad av formalisering. Hvordan kan dagens politiske institusjoner ivareta den demokratiske kontrollen i et fragmentert

system? Eventuelt, hvordan kan institusjonene tilpasses nye typer prosesser? Hva er sammenhengen mellom nettverkstype og muligheter for ansvarsutkrevelse? Vi kommer tilbake til en klassifisering av ulike typer nettverk og dimensjoner ved konkrete nettverk. Først skal vi gå nærmere inn i den relativt fyldige begrepsmenyen som beskriver nettverkspolitikk på ulike måter.

## Begrepsmangfold

Mange begreper fra litteraturen søker å beskrive det samme eller deler av det samme: Governance, regimepolitikk, nettverkspolitikk, partnerskap. Det er ikke enkelt verken å forstå alle begrepene enkeltvis, eller å forstå hva som skiller dem fra hverandre. I dette avsnittet skal vi gjøre et forsøk på å klargjøre disse begrepene ved å se dem i forhold til hverandre. Vi har valgt å ta utgangspunkt i begrepet ”styringsfragmentering”. I første omgang skal vi gjøre rede for vår forståelse av dette begrepet. Deretter skal vi bringe inn en større del av begrepsfloraen fra den internasjonale litteraturen på feltet. Formålet er hele tiden å vurdere hvilke deler av dette stoffet som kan være anvendelig for studiet av norsk lokalpolitikk.

### Styringsfragmentering: Det hele smuldrer bort ...

Et fragment forklares av Kunnskapsforlagets fremmedordbok som et ”løsrevet stykke av et hele, bruddstykke”, mens fragmentering forklares som ”oppdeling, opphogging”. Det er med andre ord klart at utgangspunktet er noe helt, men at dette så deles opp i enkelte stykker; bruddstykker. Styringsfragmentering impliserer en endring fra en tilstand der styring kunne gripes som et hele, til en tilstand der denne aktiviteten foregår flere steder og på flere nivåer samtidig. Dette hele viser til en eller et sett identifiserbare institusjoner. I lokalpolitisk sammenheng er det rimelig å tenke på institusjoner som kommunestyre, formannskap, politiske utvalg og kanskje også politiske partier. Disse er kjerneinstitusjonene. Litteraturen om styringsfragmentering (og tilgrensende begreper) hevder at tyngdepunktene i styringen av kommunene er i ferd med å flytte ut av disse institusjonene. De spiller fremdeles en rolle, men i tillegg er det trukket inn en rekke andre aktører i utformingen av den lokale politikken. Slike aktører kan være offentlige, men de kan like gjerne være private, og ikke minst blir det pekt på at politikken gjerne formes i samarbeid mellom offentlige og private aktører.

Når vi snakker om styringsfragmentering, impliserer vi imidlertid ikke bare et skifte av fokus fra én type organisasjon til en annen, eller et sett andre. Vi signaliserer samtidig et skifte av fokus fra formelle organisasjoner til prosesser og relasjoner. Kanskje kan vi snakke om en overgang fra *lokalstyrer* til *lokalstyring* (Offerdal og Aars 2000:15). Å rette søkelyset mot de formelle institusjonene, som kommunestyret, betyr at man også antar at disse institusjonene er sentrale organer for politikkutforming. Derfor kan det være legitimt å avgrense oppmerksomheten til hva som foregår innenfor dem. Antakelsen om at den lokale styringen fragmenteres medfører at institusjonsfokuset svekkes, og at det

som skjer i skjæringsflaten mellom ulike institusjoner og aktører blir viktigere. Styring blir i et slikt perspektiv resultat av samspillet mellom mange ulike aktører.

## Fragmentert styring: En selvmotsigelse?

Spørsmålet er om styringsbegrepet forutsetter instrumentalitet og koordinert innsats. Når styring blir fragmentert, kan vi fremdeles tale om styring? Det er ikke gitt at et politisk sentrum gir slipp på verken styringsvilje eller -evne selv om myndighet over enkelte politikkområder stykkes ut. For eksempel kan desentralisering til underliggende enheter være et virkemiddel for å forsterke sentral styring, ikke å svekke den. En litt annen form finner vi der offentlige aktører inngår samarbeid med private aktører om løsning av bestemte oppgaver. Etablering av samarbeidsrelasjoner som dette kan nettopp innebære at det offentlige har styringsambisjoner på nye områder. Men i begge disse tilfellene antar vi at desentralisering primært finner sted som del av en intendert prosess med et klart formål. Når det er tale om styringsfragmentering, ser vi gjerne for oss at viktige styringsmidler glipper ut av hendene på dem som tradisjonelt har kontrollert disse. Det er en ikke-intendert prosess, og gjerne også en prosess som ikke betraktes som ønskelig. Vi kan med andre ord tenke oss at styringsfragmentering både skjer i form av en villet fristillingsprosess og at det skjer i form av ikke-intenderte prosesser.

En sentralisert beslutningsstruktur kan bli ineffektiv dersom det sentrale sjiktet ikke har kanaler for informasjon om de desentrale sjiktene. Å gi slipp på initiativ og beslutningsmyndighet kan derfor være en strategi for de sentrale politiske institusjonene å holde grepet om samfunnsstyringen snarere enn å gi slipp på den.

Dersom det er riktig at det har foregått en fragmentering av det tradisjonelle lokalstyret, reiser det en del viktige prinsipielle spørsmål om grunnlaget for utformingen av den lokale politikken. De lokalpolitiske institusjonenes legitimitet er knyttet til både demokratiaspektet og styringsaspektet. Når det gjelder demokratiaspektet, er det en forpliktelse som hviler på kommunestyret og de andre kommunale styringsorganene å lytte til og respondere overfor signaler som kommer fra velgerne. Når det gjelder styringsaspektet, er det en forpliktelse for de kommunale styringsorganene å forsøke å virkeliggjøre innbyggernes uttrykte interesser i form av politiske vedtak. Dahl og Tufte har argumentert for at et funksjonsdyktig politisk system bygger på så vel borgereffektivitet og systemkapasitet (Dahl og Tufte 1973:21). Borgereffektiviteten går på at det politiske systemet er i stand til å fange opp og respondere på signaler fra innbyggerne. Men det er ikke tilstrekkelig at politikerne lytter til og responderer på innspill fra borgerne dersom de ikke har kapasitet til å omsette noen av disse signalene til praktisk politikk. Systemkapasiteten går nettopp på at det politiske systemet har vilje og ressurser til å gjøre input om til output. Borgereffektiviteten dreier seg primært om demokratiaspektet ved et politisk system, mens systemkapasiteten dreier seg om styringsaspektet ved det politiske systemet.

Styringsfragmentering kan ha betydning for så vel borgereffektiviteten som systemkapasiteten. I forhold til borgereffektiviteten kan fragmenteringen skape to typer problemer. Det første dreier seg om innbyggernes deltakelsesressurser, det andre dreier seg om deres muligheter til å holde de folkevalgte til ansvar for den politikken som

føres. Innbyggernes deltakelsesressurser kan bli rammet ved at et fragmentert politisk system vil være mindre oversiktlig. Dermed blir det også mer krevende for den enkelte å holde oversikt. For mange grupper vil en slik utvikling lede til tap av deltakelsesressurser. For (noen få) andre vil denne utviklingen fremstå som gunstig ettersom flere beslutningsarenaer potensielt gir flere innflytelseskanaler inn til viktige politiske vedtaksfora. Når det gjelder innbyggernes mulighet til å holde de valgte politikerne til ansvar for den førte politikken, er det et potensielt problem at det er vanskelig å lokalisere ansvar i et fragmentert system. Hvis beslutninger fattes i mer eller mindre lukkede og skiftende nettverk, er det vanskeligere å plassere ansvar hos folkets valgte representanter, slik ideen om det representative demokratiet tilsier.

Systemkapasiteten kan påvirkes på ulike måter i et fragmentert politisk system. Umiddelbart ville vi anta at det politiske systemets kapasitet til effektivt å sette en politikk gjennom, svekkes når tradisjonelle styringsstrukturer fragmenteres. Politisk autoritet spres utover til mange aktører. Kostnadene ved koordinert handling vil øke. Sjansene for å realisere en vedtatt politikk svekkes. Men samtidig er det en viktig kunnskap fra organisasjonsteorien at organisasjoner kan øke sin handlingskapasitet ved å inngå samarbeid med elementer i omgivelsene eller ved å innlemme dem i organisasjonen (Selznick 1949). Dette kan være en måte å redusere usikkerhet på. For kommunene kan samhandling med private aktører være en strategi for å øke handlingskapasiteten snarere enn å redusere den.

Dahl og Tuftes sonndring mellom borgereffektivitet og systemkapasitet refererer imidlertid hovedsakelig til representative styresett. Det går et grunnleggende skille mellom styrende og styrte: De få og de mange. De mange retter krav mot og uttrykker støtte til de styrende, mens disse i ulik grad responderer på signaler fra de styrte. Men om tradisjonell hierarkisk styring fragmenteres, løser man samtidig på det representative demokratiets former for styring. Skillet mellom styrende og styrte blir mindre klart. Fragmentering åpner nye innflytelseskanaler, noe som vil innebære at innbyggere og lokale organisasjoner blir gjort ansvarlige for politiske utfall på en annen måte enn i et strengt representativt styresett. Hvem som er styrende og hvem som er styrte er ikke like klart. I så måte peker samstyring og fragmenterte styringsstrukturer henimot en eldre oppfatning av lokalt selvstyre. Kommunene har vært betraktet som uttrykk for lokalbefolkningens egenorganisering. Det idealiserte bildet av det lokale selvstyret er at lokalbefolkningen selv oppretter organer for å løse problemer som folk opplever å ha felles. Det typiske eksemplet i så måte er de amerikanske "townships" som er beskrevet hos Tocqueville.

## Empirisk beskrivelse eller analytisk perspektiv?

Som vi har vært inne på tidligere, er det en hypotese at det har skjedd en styringsfragmentering. På en del områder synes det klart at lokalpolitisk styring er blitt oppstykket i forhold til tidligere. Det later til at det har utviklet seg en institusjonell pluralisme i norske kommuner som ikke fantes der tidligere. Det er også klart at norske kommuner viser en interesse for konkurranseutsetting og bruk av markedsmekanismer som ikke var tilstede i samme grad tidligere. Samtidig er det klart at flere av reformene i

kommunesektoren ikke tar sikte på å spre initiativ og beslutningsmyndighet, men å samle det. Mange organisasjonsendringer har hatt som mål å samle politisk makt. Det klareste eksemplet på dette er innføringen av et parlamentarisk styresett i Oslo og Bergen, samt Nordland fylkeskommune. To motstridende tendenser ser derfor ut til å gjøre seg gjeldende på samme tid. På den ene siden ser vi klare spor av fristilling og styringsfragmentering. På den andre siden er det kanskje like klare tegn på at kommunene søker å samle mer politisk styring på sentralt hold.

Så langt har vi forholdt oss til begrepet om styringsfragmentering som en empirisk beskrivelse. Da er det rimelig å diskutere i hvilken grad og på hvilke måter dette fenomenet har gjort seg gjeldende i norske kommuner. Men ofte er det slik at hva vi ser er avhengig av hva vi ser etter. Sagt på en annen måte: Dersom vi ser etter tegn på fragmentert styring, er det også gode sjanser for at vi vil finne det. Det er derfor viktig å sondre mellom det som er empiriske beskrivelser og det som er et analytisk perspektiv. De to er i prinsippet uavhengige. Uavhengig av om norske kommuner er blitt mer eller mindre fragmenterte, kan det være et fruktbart perspektiv å betrakte lokale styringsrelasjoner som desentrerte, det kan være et nyttig *blikk* på politiske prosesser. Vi kan få øye på former for autoritet og innflytelse som unnslipper oss dersom vi legger hovedvekten på de politiske institusjonene.

Men som sagt er det store sjanser for at man finner det man leter etter. Det vil si at analytisk perspektiv og empiriske beskrivelser i praksis ikke er uavhengige. Poenget er viktig fordi den store forskningsinteressen for fragmentert styring, eller beslektede fenomener, kan betraktes som en importert interesse. Som så ofte før kommer den dominerende litteraturen fra USA og Storbritannia. Men en del av arbeidene kommer også fra det europeiske kontinentet. Opprinnelig har vi å gjøre med begreper som er konstruert for å beskrive en bestemt type empirisk kontekst. Imidlertid får begrepene et eget liv, og etter dette tjener de i første rekke som analytiske begreper. Kanskje kan vi til og med si at de er analytiske perspektiver som leter etter en passende virkelighet. Begreper blir derfor tilpasset ulike empiriske kontekster.

## En ny Community Power-debatt?

Litteraturen rommer mange ulike begreper som søker å beskrive noe av det samme. Ett opphav er den amerikanske ”Community Power”-debatten fra 50-tallet, og de studiene som fulgte i kjølvannet av denne. Lokale politiske elitegrupper var det primære fokus for disse studiene: Hvem utgjorde de politiske elitene og på hvilke måter utøvde disse gruppene innflytelse over samfunnsutviklingen?

Floyd Hunters studie av Atlanta fra begynnelsen av 50-tallet ga starten til en debatt om maktbegrepet i samfunnsstudier (Hunter 1953). Debatten hadde et substansielt utgangspunkt ettersom det grunnleggende spørsmålet dreide seg om hvordan vi kan forstå makt. Men debatten handlet mye om metodologiske spørsmål. Hunter søkte å undersøke maktforholdene i Atlanta ved å be en jury om å rangere 40 personer etter hvor mektige de mente de var. Listen på 40 navn hadde Hunter selv hadde valgt ut fra kjennskap til byens politiske liv. Deretter gikk han videre til å intervju dem som ble oppgitt å være mest mektige. Dette er blitt kalt ”ryktemetoden” for studiet av makt.

En kritikk mot ryktemetoden går ut på at makt ikke studeres i faktiske beslutningssituasjoner. Ryktemetoden gir således ikke noe svar på hvorledes makt skapes og akkumuleres. Det ble også innvendt at metoden som ble anvendt av Hunter ikke kunne gi noe annet bilde enn en endimensjonal maktpyramide. Den såkalte pluralismeskolen søkte i stedet å knytte studiet av makt til faktiske beslutningssituasjoner. En hovedstudie innenfor denne tradisjonen er Robert A. Dahls New Haven-studie "Who Governs" (Dahl 1961). Dahl rettet oppmerksomheten mot beslutningsprosesser, og han fant at ulike aktørgrupper la premisser i ulike beslutningsprosesser. Politiske utfall i New Haven var således ikke resultat av en enhetlig politisk elitegruppering, slik Hunters Atlanta-studie kunne implisere. I stedet fant han ulike elitekonstellasjoner innenfor ulike politikkområder. Men i likhet med Hunter observerte Dahl at de økonomiske interessene innehadde nøkkelposisjoner innenfor de viktigste styringskoalisjonene. De ulike maktsfærene var for en stor del uavhengige, men til dels også konkurrerende. Metoden ble kalt for "beslutningsskolen".

Pluralismetradisjonen ble igjen møtt med innvendingen at synlige aktører i identifiserbare beslutningsprosesser ikke ga et dekkende bilde av maktforholdene i et politisk system. Beslutningsskolen fanget bare opp de synlige sidene ved maktstrukturene. Bachrach og Baratz (1962) innvendte at kontroll over dagsorden var en langt viktigere ressurs å kontrollere enn innflytelse over et beslutningsutfall. Derfor var det viktigere å studere hvem som hadde makt til å holde saker unna den politiske dagsordenen. Definisjonsmakt fremstår som viktig. Hvilke aktører evner å gjøre sin virkelighetsforståelse til den allmenngyldige; den som er hevet over diskusjon. Dette er blitt kalt for "ikke-beslutningsskolen". Problemet med en slik tilnærming var at den skjulte makten også var vanskelig å studere empirisk. Hvordan skal man kunne identifisere det usynlige?

Det skjedde et skifte innenfor 70- og 80-tallets maktforskning. Mens makt tidligere var blitt betraktet som en avhengig variabel, har senere studier vært mer opptatt av hva som forklarer nyskaping og innovasjon i lokalpolitikken. Lokal vekst eller mangel på vekst ble forklart med variasjoner i lokale maktstrukturer. Terry Clark fant for eksempel at det ikke var sterk sentral dirigering som førte til innovasjon. Det var i stedet spredning av makt som oftere ga et slikt resultat.

90-tallets interesse for governance og styringsfragmentering har til felles med tidligere maktradisjoner interessen for elitegruppens plass i samfunnsstyringen. Et annet fellestrekk er betydningen av lokalsamfunnet som studieobjekt. Vi kan spørre om kommuneinstitusjonen er blitt mindre viktig. Interessen dreier vekk fra institusjonene og mot relasjoner mellom ulike aktørgrupper. Men denne dreiningen gjør det i neste omgang viktig å studere institusjonenes plass i styringssystemet. Hva skjer dersom institusjonene mister grepet? Og er det en riktig beskrivelse at de mister grepet? Er nettverksstyring bare en mer subtil form for koordinering av offentlige aktiviteter og ansvar?

Et tidlig bidrag til lokalmaktdebatten som vi ikke har nevnt er Norton Longs artikkel om "Local Community as an Ecology of Games" (Long 1958). Long foregriper på mange måter den debatten som er reist på 90-tallet. Han ser på lokalpolitisk styring som et resultat av samspillet mellom mange relativt uavhengige nettverk. Longs perspektiv toner ned betydningen av sentral styring og samordning. Dermed rettes også blikket

vekk fra de samordnende institusjonene og mot samfunnsgrupperinger som leverer bidrag, mer eller mindre intensjonalt, til samfunnsstyringen. Lokalsamfunnets stabilitet og likevekt opprettholdes gjennom et antall ”spill” som pågår dels parallelt innenfor et lokalsamfunn. Hvert av disse spillene har et avgrenset antall deltakere som i stor utstrekning deler en oppfatning av hva som er spillets regler:

”... the structured group activities that coexist in a particular territorial system can be looked at as games. These games provide the players with a set of goals that give them a sense of success and failure. They provide them with determinant roles and calculable strategies and tactics. In addition they provide the players with an elite and a general public that is in varying degrees able to tell the score. (Long 1958:252)”

Long ser på lokalsamfunnsstyring som den ”økologien av spill” som er resultatet av interaksjonen mellom disse nettverkene. Eksempler på slike spill er ”... a banking game, a contracting game, a newspaper game, a civic organization game, an ecclesiastical game, and many others.” Perspektivet har likhetstrekk med det som fremmes av for eksempel Kooiman på begynnelsen av 90-tallet. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Utviklingen har gått fra det å betrakte makt som en konsentrert ressurs til å se på makt som fragmentert og, i en viss forstand, som en knapt gode. Mancur Olsons (1965) arbeider om kollektiv handling dreier seg om problemer ved å sette gjennom tiltak som vil gagne alle impliserte aktører, og således kan man si at problemer ved handling dreier seg om fravær av et felles grunnlag for utøvelse av makt.

Det kan også hevdes at fokus igjen dreier i retning av å se på makt som en avhengig variabel. Ettersom makt er fragmentert, er autoritet til styring noe som må skapes, vedlikeholdes og gjenskapes. Makt betraktes som en knapp ressurs, og styring dreier seg om å skape forutsetninger for kollektiv handling. Det blir viktig å studere hvilken plass de kommunale institusjonene får i et slikt landskap. I litteraturen finner vi flere begreper som fra litt ulike synsvinkler søker å beskrive en situasjon der makt og initiativ er spredt. I det følgende skal vi se litt nærmere på noen av de mest sentrale blant disse begrepene og, så langt det er mulig, prøve å avklare dem i forhold til hverandre..

## Nettverk, governance eller regime?

Hva betyr ”governance”? Og hva skiller dette fra nettverksstyring eller regimepolitikk? Mange begreper søker å uttrykke noen av de samme empiriske observasjonene. Vi har tidligere gjort rede for begrepet om styringsfragmentering. Vi vil i tillegg ta for oss begrepene governance, nettverk, partnerskap og regime.

### ”Governance”

Governance-perspektivet beskriver en situasjon der politikk kommer i stand som resultat av samhandling mellom aktører innenfor ulike offentlige organisasjoner, private aktører og aktører innenfor sivilsamfunnet. I motsetning til ”government” som kan identifiseres som et sette formelle organisasjoner, er governance et bevegelig system av nettverk eller prosesser. Governance kan betraktes som en slags *styringsmodus* der politiske utfall skapes innenfor ulike autoritetsentra. De offentlige institusjonenes autoritet er enten spedd ut, og således svekket, eller desentralisert. Desentralisering kan

bety en svekking av de offentlige institusjonenes autoritet, men det kan like gjerne betraktes som en strategi for å opprettholde eller styrke autoriteten.

Men som sagt er det mange ulike anvendelsesmåter for begrepet. R. A. W. Rhodes har identifisert minst seks ulike forståelser av begrepet i litteraturen om governance (Rhodes 1996). Det kan være grunn til å spørre om fruktbarheten av et begrep som brukes på så mange ulike og til dels uklare måter. Vi har valgt å gjengi to ulike definisjoner som gir uttrykk for ulike forståelser.

Jan Kooimans definisjon går i retning av det vi ovenfor har kalt en styringsmodus. Governance er i følge Kooiman det mønsteret av samhandlende aktører som bidrar til utformingen av den offentlige politikken.

”By ‘governance’ we mean the patterns that emerge from governing activities of social, political and administrative actors. These patterns form the ‘emerging’ outcome as well as a more abstract (higher level) framework for day-to-day efforts at governing. Modes of social-political governance are, in our opinion, always an outcome of public and private interaction.” (Kooiman 1993:2)

Kooiman legger vekt på at ulike aktører med interesser i offentlig styring tenderer til å balansere hverandre. På dette punktet minner Kooimans perspektiv mye om Norton Longs, slik vi presenterte det ovenfor. Long argumenterer for at sosial stabilitet innenfor lokalsamfunnet ikke opprettholdes av en Leviathan, men av de mange sosiale nettverk, eller spill, som gir bidrag til styringen av samfunnet. Dette likevektsperspektivet er rendyrket hos Andrew Dunsire. Han hevder at staten eller det offentliges koordinerende rolle i samfunnsstyringen er overdrevet. Samfunnsmessig stabilitet skapes først og fremst gjennom samfunnsmessig selvstyring, som han kaller det (Dunsire 1993:27). Det er mangfoldet av nettverk som skaper samfunnsmessig stabilitet.

Hos Kooiman er samhandlingen mellom offentlige og private aktører en viktig ingrediens i governance. Governance er den situasjonen der politikk skapes gjennom flere og ulike konsentrasjoner av initiativ og autoritet. Dette er hvis vi forstår governance som et empirisk begrep. Dersom vi betrakter det som et analytisk perspektiv, vil governance være en *forståelse* av styring som legger vekt på at politikk skapes gjennom flere og ulike konsentrasjoner av initiativ og autoritet.

Hos R. A. W. Rhodes forstås governance mer som konkrete nettverksdannelser og samhandlingen mellom disse. Han går langt i å betrakte governance som synonymt med nettverk:

”..., *governance refers to self-organizing, interorganizational networks* characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state.” (Rhodes 1997:15)

Det kan derfor hevdes at Rhodes opererer på et annet nivå enn Kooiman. Mens Kooiman oppholder seg på systemnivå, er Rhodes på et mer konkret aktørnivå. Rhodes legger vekt på tre forhold når han beskriver nettverksdannelser.

1. De organisasjonene som deltar i et nettverk er gjensidig avhengige av hverandre, samtidig som de representerer grupper på tvers av skiller mellom offentlig-, privat- og frivillig sektor. Medlemmene samhandler hyppig fordi de har behov for å utveksle ressurser og forhandle om felles mål.
2. Samhandlingen mellom disse aktørene er basert på tillit og reguleres av spilleregler som er forhandlet frem og avtalt mellom nettverkets medlemmer.



3. Nettverksdannelsene har en betydelig autonomi fra staten - de er ikke ansvarlige i forhold til staten, men regulerer sin egen aktivitet. Selv om staten ikke er suveren i forhold til et nettverk, kan den i et vist omfang styre det, men kun indirekte og imperfekt.

Rhodes er mer opptatt enn Kooiman av den konkrete samhandlingssituasjonen innenfor og imellom nettverkene. Han fremholder at nettverkene bygger på et sett anerkjente spilleregler, og kriteriet om autonomi fra det offentlige peker også i retning av at governance dreier seg om konkrete nettverk.

Debatten om governance eller styringsfragmentering har litt ulike innslagspunkter. Én del av debatten dreier seg om politikkenes innhold og den fragmenteringen som skjer innenfor styringen av enkelte politikkområder. Dette dreier seg mest om politikkenes uttaksside. En annen del av debatten handler mest om politikkenes inntaksside. Sentrale elementer i denne delen av debatten er folkelig deltakelse. Innenfor en norsk kontekst kan governanceperspektivet anvendes på utviklingstrekk både på politikkenes uttaksside og inntaksside. På uttakssiden kan vi se at politikk på ulike områder blir iverksatt utenfor offentlige institusjoner eller i samarbeid mellom offentlige og private aktører. På inntakssiden ser vi at det skapes nye deltakelseskanaler inn til de tradisjonelle beslutningsarenaene, men vi ser også at beslutningsarenaer flyttes vekk fra de offentlige beslutningstakerne. De danske studiene av "hverdagssmakere" er eksempler på at politikk formes uavhengig av de offentlige institusjonene (Bang og Sørensen 2000)

## Nettverk og partnerskap

Som vi var inne på ovenfor, er det enkelte forfattere, som Rhodes, som forstår governance nettopp som en form for nettverk. Andre, som Kooiman, vil forstå governance som en styringsmodus der nettverk utgjør en helt sentral bestanddel. Vår forståelse av governance vil være mer i tråd med Kooimans enn Rhodes'. Governance er en styringsmodus eller en struktur av konkrete samhandlingsmønstre. De konkrete samhandlingsmønstrene kan kalles for nettverk eller partnerskap. Det betyr at nettverk kan betraktes som en kategori underordnet governance.

Anvendt på studiet av offentlig styring viser begrepet "nettverk" til mer eller mindre stabile og forpliktende samhandlingsrelasjoner mellom samfunnsmessige eliter. Nettverksbegrepet indikerer i seg selv relativt løse forbindelser. Det impliserer i seg selv heller ingenting om deltakernes opphav, det vil si om de har bakgrunn i offentlig eller privat sektor. Men nettverk kan også være mer forpliktende og formelle. Partnerskap innebærer en konsensus og en gjensidig forpliktelse som et nettverk ikke nødvendigvis innebærer. Partnerskap vil således være en underkategori av nettverk.

## Regime

Utgangspunktet for regimebegrepet er at makt og styringssituasjoner må skapes. Regimeteorien reiser spørsmålet om *makt til* snarere enn *makt over*. Styring krever kollektiv handling og regimer representerer ett svar på hvordan kollektive handlingssituasjoner kan etableres på avgrensede felter. Clarence Stone beskriver et regime som:

"... an informal yet relatively stable group *with access to institutional resources* that enable it to have a sustained role in making government decisions" (Stone 1989:4)

Mossberger og Stoker (2001) og oppsummerer hovedtrekkene i regimeteorien på denne måten:

1. Som definisjonen ovenfor antyder, refererer regimebegrepet til samarbeidskoalisjoner mellom offentlige og private aktører som er basert på så vel formelle institusjoner som uformelle nettverk.
2. Et hovedmål med etablering av regimer er å koble sammen to typer ressurser som er fundamentalt viktige for å skape en levedyktig politikk på et område: Næringslivets kontroll over økonomiske ressurser og offentlige institusjoners folkelige mandat.
3. Samarbeid må skapes, det er ikke noe som bare eksisterer.
4. Regimer er stabile konstellasjoner som i regelen overlever skifter av politiske styringsflertall.
5. Regimer etableres rundt avgrensede politikkområder.
6. Konsensus mellom deltakerne i et regime formes gjennom samhandling mellom deltakerne.
7. Konsensus mellom deltakerne i et regime behøver ikke å være total, men overlappende innenfor kjerneområdene, og det antas at lengre tids samarbeid vil skape konsensus på flere områder.

Et regime, slik det her er beskrevet, utgjør en underkategori av kategorien nettverk. Regime er med andre ord én type nettverk, men et nettverk med forholdsvis klare mål, aksesserregulering og formelle eller uformelle regler for konflikthåndtering innad.

## Rhodes' analyseskjema

Så langt om begrepene. Feltet er som sagt fullt av implisitte antakelser og relativt svakt underbygde påstander. Vi har valgt å tilnærme oss feltet gjennom studier av konkrete nettverkskonstruksjoner. Til dette arbeidet har vi gjort bruk av et skjema utviklet av R.A.W. Rhodes. Rhodes skiller her mellom to typer nettverk. På den ene siden har vi det han kaller *politiske fellesskap*. Dette er relativt formelt organiserte nettverk med forholdsvis få medlemmer og høy grad av konsensus. Den andre ytterligheten er det han kaller *ensaksnettverk*. Slike nettverk har en langt mindre formell karakter, de er mindre stabile, og konsensus er avgrenset til nettopp én sak, i alle fall én sak av gangen. Men disse to nettverkstypene utgjør ytterpunkter på et kontinuum. Mellom disse finner vi tre andre typer. De ulike nettverkstypene varierer etter hvor stabile og tett integrerte de er, men de varierer også etter hvilke typer interesser som dominerer, eller innholdet i de beslutningene nettverkene produserer. Det første er det *profesjonelle nettverket*. Et slikt nettverk holdes sammen av deltakernes felles faglige tilhørighet. Også dette vil være preget av høy formaliseringsgrad, begrenset aksess og stor grad av konsensus. Det andre er *produsentnettverket*. Aktørene forenes her ved at de alle produserer bestemte goder for et marked eller tjenester til bestemte brukergrupper. Det tredje er *myndighetsnettverket*. Nettverket springer her ut av offentlig sektor, men det kan dannes koalisjoner mellom offentlige aktører på ulike forvaltningsnivå. Aksess kan være både åpen og lukket, og nettverket er ikke nødvendigvis preget av felles verdioppfatninger.

Antakelsen som ligger bak skjemaet er at offentlig politikk på et område vil bli preget av hvilke typer nettverkskonstruksjoner som finnes på feltet. I skalaens ene ende finner vi en situasjon der politikken utformes av en stabil koalisjon med representasjon fra alle de viktigste aktører. Slike nettverk vil trolig ha en relativt høy grad av beslutningsautonomi. Dette minner mye om Stones regimer, eller det som i den første norske maktutredningen ble kalt segmenter (Egeberg, Olsen og Sætren 1978). I den andre enden av skalaen finner vi en situasjon der ingen stabile koalisjoner har fått hegemoni innenfor et politikfelt. Feltet blir dermed åpnere for mobilisering av enkeltsaksaktivister. Men denne typen nettverk blir organisert rundt enkeltsaker og får følgelig ikke kontinuerlig innflytelse over et felt.

Innenfor alle de ulike nettverkstypene kan vi tenke oss at det blir gjennomført en analyse av forskjellige dimensjoner ved nettverksdannelsen. Rhodes' dimensjoner er vist i tabell 1.1.

**Tabell 1.1:** Dimensjoner ved politikkenettverk: Politiske fellesskap og ensaksnettverk (Kilde: Rhodes (1997:44))

| Dimensjoner  | Nettverkstype  |  |
|--|--|--|
|  | Politiske fellesskap   | Ensaksnettverk   |
| <b>Medlemskap:</b>   |  |  |
| <b>Antallet medlemmer</b>  | Begrenset antall, visse grupper holdes utenfor   | Stort  |
| <b>Type av interesse</b>   | Økonomiske og/eller profesjonelle interesse dominerer  | En rekke berørte interesser  |
| <b>Integrasjon:</b>  |  |  |
| <b>Hyppighet av kontakt</b>  | Hyppig, kvalitetsinteraksjon, kommunikasjon med alle grupper i alle saker relatert til et saksspørsmål         | Flyktig kontakt både med hensyn til hyppighet og intensitet                            |
| <b>Kontinuitet</b>   | Medlemskap, verdier og resultater konsistent over tid  | Flyktig aksess   |
| <b>Konsensus</b>   | Deltakerne deler viktige verdier og aksepterer resultatets legitimitet   | En viss grad av konsensus eksisterer, men konflikt er som regel til stede              |
| <b>Ressurser:</b>  |  |  |
| <b>Fordeling av ressurser innen nettverket</b>                     | Alle deltakere har ressurser. Forholdet karakteriseres som et bytteforhold                                     | Deltakere kan ha ressurser, men de er begrensede, og forholdet er konsultativt         |
| <b>Fordelingen av ressurser innen de organisasjoner som deltar</b> | Hierarkisk: Ledere kan levere medlemmer  | Variierende: Variabel kapasitet til å regulere medlemmene                              |
| <b>Makt:</b>   | Maktbalanse. En gruppe kan dominere, men nødvendig med et positivt-sum spill for at fellesskapet skal overleve | Skjev maktfordeling, som reflekterer ulike ressurser og ulik aksess. Et null-sumspill. |

Viktigst i våre case-studier har vært de fire dimensjonene medlemskap, integrasjon, ressurser og makt. I litt ulike varianter er disse begrepene anvendt i de konkrete empiriske analysene. Vi har også søkt å få frem hvilke ulike nettverkstyper vi gjenfinner i materialet.

## Datagrunnlaget

Viktigste datakilde har vært et utvalg av case, ettersom vi har prioritert å studere etablering og utvikling av en del nettverk på nært hold. Hva er betingelser for at de etableres? Hvordan holdes de sammen? Hvordan øver de innflytelse over innholdet i

politikken? Hvilke relasjoner har de til offentlige myndigheter? Case-studiene er supplert med spørreskjemadata om politikeres nettverkskontakter. I dette avsnittet skal vi si noe om kriteriene for utvalg av case. Deretter gjør vi kort rede for de enkelte case-studiene og øvrige datakilder.

## Utvalg av case: Territoriell og funksjonell fragmentering

Vi har søkt å velge case der vi kan dekke ulike former for fragmentering. Analytisk kan det sondres mellom en funksjonell og en territoriell form for fragmentering (Bogason 1996). Den funksjonelle fragmenteringen dreier seg om at beslutningsmyndighet overføres til aktører eller grupper av aktører som er spesielt berørt av eller forsåvidt spesielt interessert i et politikkområde. Mens den territoriale fragmenteringen innebærer å overføre myndighet til organ med annen geografisk avgrensning enn kommunen. Forholdet mellom funksjonell og territoriell fragmentering er forsøkt fremstilt i tabellen nedenfor.

**Tabell 1.2:** Funksjonell og territoriell fragmentering. Eksempler på de ulike formene

|             |     | Territoriell  |                                   |
|-------------|-----|---|-----------------------------------|
|             |     | Ja  | Nei                               |
| Funksjonell | Ja  | Interkommunalt samarbeid<br>• Knutepunkt Sørlandet<br>• Digitale.hardanger.no | Brukerstyring<br>• Cultiva        |
|             | Nei | Lokalutvalg<br>• Lokalsamfunns-<br>utvikling Kristiansand                     | ”All makt i<br>kommunestyresalen” |

Interkommunalt samarbeid utgjør et eksempel på en kombinasjon av funksjonell og territoriell fragmentering. Interkommunalt samarbeid skyver beslutningsmyndighet opp til et geografisk område som er større enn den enkelte kommune. Samtidig som interkommunalt samarbeid oftest vil være organisert rundt løsningen av en bestemt oppgave (eller bestemte oppgaver). *Knutepunkt Sørlandet* er ett eksempel på interkommunalt samarbeid. Kristiansand og omkringliggende kommuner har inngått et samarbeid med utgangspunkt i ønsket om bedre samordning av tilbudet innenfor kollektivtrafikk, men samarbeidet har over tid utviklet seg til å omfatte flere områder. Samarbeidet er interessant fordi det ikke bare omfatter flere kommuner, men også to fylkeskommuner. *Digitale.hardanger.no* er også et forsøk på å etablere et interkommunalt samarbeid. De samarbeidende kommunene har satt seg som mål i første omgang å samarbeide om administrative støttefunksjoner. Brukerstyring og lokalutvalg er eksempler på ”rene” former for henholdsvis funksjonell og territoriell fragmentering. Her har vi også hentet våre case fra Kristiansand. *Cultiva* er en stiftelse opprettet for å forvalte overskuddet fra Kristiansand kommunes salg av sine aksjer i elektrisitetsverket.

Det er folkevalgt representasjon i styret, men i realiteten har politikerne i Kristiansand gitt fra seg råderetten over kultur- og utviklingspolitikk til et brukerdominert styre. I Kristiansand finner vi også et utstrakt *samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor på bydelsnivå*. Samarbeidet kan nok være konsentrert om bestemte typer arealsaker, men er i utgangspunktet ikke avgrenset til bestemte saksfelt. Der vi ikke finner noen form for fragmentering, kan vi si at all politisk makt er samlet i kommunestyresalen.

I Kristiansand ble det gjennomført intervjuer med ordfører, rådmann, prosjektansvarlig for lokalsamfunnsprosjektene og med daglig leder for stiftelsen Cultiva, som også var forhenværende rådmann i byen. I Hardanger ble det gjennomført intervjuer med rådmennene i Eidfjord og Kvam, samt prosjektansvarlig i Odda kommune. I tillegg har vi hatt tilgang til dokumentarisk materiale fra både Kristiansand og Hardanger.

Ett kapittel i rapporten har et noe annet utgangspunkt. Her sammenlignes iverksettingen av en statlig initiert reform i fire ulike kommunale kontekster. Vi ser her hvordan Reform 97, grunnskolereformen, filtreres gjennom forskjellige typer lokale nettverk og derigjennom får en ulik lokal utforming.<sup>5</sup> Det ble her valgt ut fire undersøkelseskommuner ut fra a) hvordan de var organisert og b) økonomi. Det er gjennomført en rekke intervjuer i de fire kommunene: Av kommunale ledere, av skoleledere og av fagforeningsrepresentanter.

Et annet kapittel er basert på spørreskjemadata om lokalpolitikere i fire kommuner. Ett spørsmålsbatteri i skjemaet omhandlet de folkevalgtes kontaktpunkter utenfor kommunestyret. Også dette materialet er hentet fra fire kommuner som ble valgt ut etter kriteriene organisering og økonomi. Spørreskjemamaterialet omfatter svar fra 90 kommunestyrerepresentanter fra de fire kommunene.

## Oversikt over rapporten

I kapittel 2 ser vi på lokalstyre og endrede styringsformer i et europeisk perspektiv. Utgangspunktet for vår rapport er mulige endringsprosesser i norske kommuner. Hvordan ser det ut i et europeisk perspektiv? I kapittel 3 ser vi på styringsfragmentering fra lokalpolitikernes synspunkt. Hvilke eksterne kontakter har kommunepolitikere? Varierer den eksterne kontakten etter hvilken type kommune politikerne kommer fra? Hva har rolleutforming å si for slike kontakter? I kapittel 4 analyserer vi iverksettingen av Reform 97 i et nettverksperspektiv. Hva har ulike nettverkskonstellasjoner å si for iverksettingen av en statlig reform innenfor et felt der det kommunale handlingsrommet er lite? I kapittel 5 studerer vi bestrebelsene på å etablere et interkommunalt samarbeid om administrative støttefunksjoner. Samarbeidet omfatter åtte kommuner i Hardanger<sup>6</sup>. Studien er et forsøk på å analysere forskjellige aspekter ved nettverksdannelse i en tidlig

---

<sup>5</sup> Data til dette prosjektet er samlet inn i forbindelse med prosjektet "Iverksettingen av Reform 97 i en lokal styringskontekst" (Honne 2003). Prosjektet har inngått i evalueringsprogrammet for Reform 97 og har vært finansiert av Norges Forskningsråd. Kommunene var anonymisert i det opprinnelige prosjektet og vil derfor forbli anonyme i dette prosjektet.

<sup>6</sup> Kvinnherad inngår i samarbeidet til tross for at denne kommunene normalt ikke regnes til Hardangerregionen

integrasjonsfase. I kapittel 6 ser vi på tre ulike nettverkskonstellasjoner med utgangspunkt i Kristiansand kommune. I motsetning til i Hardanger er nettverkene langt på vei velfungerende, men hvilken rolle kan kommunen spille i forhold til de nettverkene de for en stor del har initiert selv?

## 2. Europeiske endringsprosesser: Fra government til governance på lokalt plan<sup>7</sup>

### Et historisk særtilfelle utfordres

Innledningsvis har vi sett på hvordan governance, nettverk og partnerskap er blitt viktige begrep for å beskrive nye styringsmessige trender i lokalpolitikken, trender som bl.a. innebærer at styring er en aktivitet som foregår flere steder og på flere nivå samtidig. De samme begrepene er gjerne også stikkord om vi går videre og studerer reformer og endringsprosesser i vest-europeiske kommuner og kommunesystem. At de samme begrepene blir brukt for å karakterisere det som synes å være en nokså samtidig bevegelse i store deler av Europa, må bl.a. sees i et historisk lys. I løpet av etterkrigsperioden har ”det lokale” – representert ved organisasjoner, parti og institusjoner – blitt det vi kan kalle nasjonalisert. Nasjonaliseringen innebærer at institusjonene, partiene og organisasjonene får sitt hovednedslagsfelt på sentralt heller enn på lokalt hold. At det lokale gjennom dette blir ”underordnet” nasjonal styring kan det argumenteres for er et historisk særtilfelle avgrenset til en 50 års periode i europeisk politikk. Det er dette historiske særtilfellet som nå utfordres av det som oppfattes som mer eksperimentelle styringsformer. Partnerskap og nettverk åpner nemlig for det vi kan kalle ”tradisjonell” lokalpolitikk gjennom at aktører også utenfor det politiske system kan delta. Sammen med ”nye” deltakelsesformer utfordrer nettverksstyring etablerte institusjoner og valgte ledere. Innenfor nettverksperspektivet er det ikke de folkevalgte organene alene som fatter bindende beslutninger på vegne av fellesskapet.

Governance er som vi har diskutert innledningsvis et analytisk begrep for å fange den ”nye lokalpolitikken” basert på partnerskap og nettverk. Nettverkene er åpne, komplekse, flytende, forhandlende og tillitsbaserte. Governance blir sett på som ”ikke-offentlige (ikke-statlige) løsninger på det kollektive handlingsproblem.” Dette krever nytenkning omkring styring og ikke minst omkring hvem som rent faktisk kan fatte beslutninger.

---

<sup>7</sup> Dette kapitlet bygger i stor grad på: Peter John: *Local Governance in Western Europe*, Sage 2001.



## Drivkrefter

For å forklare den utviklingen som er skissert her, pekes det i litteraturen på drivkrefter som i stor grad er de samme i de fleste vestlige land. Den hyppigst nevnte begrunnelsen er *internasjonalisering og globalisering* som åpner for større lokalt handlingsrom fordi staten trekker seg, eller blir presset til å trekke seg, tilbake. I samme rekke av argument nevnes *eupeisering*. Det blir hevdet å være det supranasjonale og det lokale som driver utviklingen innen offentlig politikk mer enn det nasjonale. Krav *fra aktører i privat sektor* om å bli involvert i offentlige beslutninger er en annen drivkraft i retning nettverksstyring og partnerskap. *Politiske utfordringer* knyttet til migrasjon, miljøspørsmål, utdanningsrevolusjon og demografiske endringer, påvirker også utviklingen, bl.a. ved at staten gjennom standardisering av løsninger blir viktigere i lokalsamfunnet. Tradisjonell lokalpolitikk utfordres også av redusert oppslutning om tradisjonell politikk og politikerroller, og som en følge av dette, av *nye deltakelsesformer* i det politiske liv. Et siste forhold som trekkes fram er bevegelsen fra et byråkratisk styringssystem i det offentlige til det som gjerne omtales som *et post-byråkratisk styringssystem*. Det post-byråkratiske styringssystem baserer seg i stor grad på forvaltningsprinsipp som kan sammenfattes i begrepet New Public Management (NPM).

Oppsummert er det mulig å hevde at lokale selvstyreorgan over hele Vest-Europa utsettes for ustabile beslutningssituasjoner kombinert med mer usikre omgivelser. De ulike drivkreftene virker likevel ulikt i ulike land. Dette skyldes bl.a. lokale kontekster og trekk ved det lokale styringssystemet (se under). Løsningsforslag, løsninger og ikke minst konsekvenser av løsninger blir som en følge av dette ulike i ulike land. Vi skal i det følgende, med utgangspunkt i ulike kommunesystem, kort presentere *utviklingen fra government til governance på lokalt plan* i Vest-Europa.

## Kommunesystem

Vi har allerede kommentert at governance, nettverksstyring og partnerskap trenger nærmere spesifisering om de skal kunne brukes som analytiske begrep. I denne gjennomgangen av den europeiske utviklingen har vi valgt en idealtypisk tilnærming til *local governance* som analytisk begrep. Den idealtypiske tilnærmingen som er valgt her tar utgangspunkt i fire hovedelement ved endring i lokalstyre-ordninger. For det første, *institusjonelle reformer* kan identifiseres gjennom at det organisatoriske mangfoldet blir større og ved at byråkratiet restruktureres i retning NPM. For det andre kan en identifisere etableringen av *nye nettverk*. Dette kan være sterkere horisontale nettverk, men også kryssnasjonale nettverk. Det tredje elementet er *nye politiske initiativ* som kan identifiseres gjennom lokal innovasjon og kapasitetsoppbygging. Initiativet er spesielt innrettet mot samarbeid mellom private og offentlige aktører og mot en, stadig tilstedeværende, stat på lokalt plan. Det fjerde elementet er den *respons* på kravet om samordning og *ansvarlighet* som nedfelles i nye kontrollmekanismer i relasjonen mellom sentrale og lokale myndigheter og som frambringer nye ledertyper på lokalt plan.

Reformer som avstedkommer endring med utgangspunkt i ett av disse fire hovedelementene, kan være en indikator på en bevegelse fra government til governance

på lokalt plan. Endringsinnholdet vil med stor sannsynlighet være forskjellig, og bety ulike ting, i ulike lokalpolitiske kontekster. Lokalpolitisk kontekst kan bl.a. forstås som kommunesystem. En vanlig måte å klassifisere europeiske kommunesystem på, er å dele dem i *sørlige og nordlige system* (Page og Goldsmith 1987). Inndelingen er bl.a. framkommet gjennom de tre dimensjonene *aksess, autonomi og oppgavefordeling*. I sørlige kommunesystem (som innbefatter Frankrike, Hellas, Portugal, Spania og Belgia) er aksessen fra det lokale nivået til sentrale myndigheter høy fordi kontakten mellom lokale og sentrale aktører er omfattende. Autonomien, definert gjennom lokal beslutningsmyndighet, er lav. Det ansvar sentrale myndigheter overlater til lokale myndigheter gjennom oppgavefordeling, er også lavt. I nordlige system (Danmark, Norge, Sverige, Finland, Irland, Nederland og Storbritannia) er aksessen mindre, mens så vel autonomien som ansvarligheten som kommer til syne gjennom oppgavefordelingen, er høy.

De fire "idealtypiske endringselementene" må imidlertid gis empirisk innhold om de skal kunne brukes til å si noe konkret om reformprosesser på lokalt plan i ulike europeiske kommunesystem. Følgende seks "bevegelser" vil her fungere som et inntak til å gi et slikt innhold: *bruk av regimer (se definisjon nedenfor) i løsning av lokale problem, europeisering, privatisering og NPM, regionalisering, nye ledelsesformer og til sist; tiltak for å fornye og styrke lokaldemokratiet*. I de kommende avsnittene vil reformer i europeisk lokalstyresystem bli presentert med disse seks bevegelsene som utgangspunkt.

## Regimer

Regimer kan defineres som uformelle nettverk av lang varighet. I denne typen nettverk samhandler offentlige aktører og private interessenter for å fatte beslutninger, men og for å iverksette de beslutninger som er fattet. Regime er på mange måter en brobygger mellom den økonomiske sektor og den politiske kontroll over sektoren.

Forskning har avdekket denne typen nettverk over alt i europeisk lokalpolitikk. Særlig utbredt er slike nettverk i større byer. Leeds og Manchester i Storbritannia, Lille i Frankrike, Rotterdam i Holland, Frankfurt og Berlin i Tyskland og Bergamo i Italia er alle eksempler på byer hvor offentlige myndigheter og private aktører har fungert sammen på en konstruktiv måte i store utbyggingsprosjekt og/eller for å trekke næringsvirksomhet til byen.

Det blir hevdet at denne typen regimer har svakere grobunn i de skandinaviske velferdsstatene. Den sosiale velferdsstaten har tradisjon for å vedlikeholde et sterkt byråkrati og en heller hierarkisk form for lokalpolitikk. Dette vanskeliggjør et fruktbart samarbeid mellom private og offentlige aktører med sikte på å bygge bro mellom økonomi og politikk. Som eksemplene over viser, bryter denne typen regimer på lokalt nivå skillet mellom sørlige og nordlige system. Men regimeteorien predikerer at enkelte aspekt ved governance, som for eksempel kapasitet til å handle og til å planlegge på lang sikt gjennom regimer, vil ha bedre betingelser i noen land/systemer enn i andre. Dermed vil betingelsene i de skandinaviske land være dårlige.

## Europeisering

Europeisering knyttes til to forhold. For det først den økonomiske utfordring det understatlige nivå har vært utsatt for siden tidlig på 1970-tall. For det andre, og sannsynligvis viktigere og mer umiddelbart, den effekt EU som politisk system har på lokalnivået. EU gjør noe med lokalnivåets måte å påvirke på, bl.a. gjennom at lobbyisme blir viktigere. EU innebærer mer sentralisering på nasjonalt nivå knyttet til å få igjennom direktiv. EUs regionale fond innebærer utfordringer for lokalpolitikk, og ikke minst har EUs uttalte prinsipp om subsidiaritet i oppgaveløsningen betydning for lokalpolitikken.

Det er ulikheter i de vest-europeiske landenes europeiseringstakt, men det er også ulikheter innen hvert land. I land med et nordlig kommunesystem er byråkratisk respons på EUs politikk det vanlige. Man har gode rutiner, men det er lite entreprenørmessig aktivitet i forhold til EU i disse landene. Det lille som er, er knyttet til respons på EUs strukturfond, og er da i stor grad konsentrert i hovedstatsregionene.

Irland framstår overfor EU som et svært sentralisert land. Hele landet er dessuten en region og håndterer sitt forhold til Europa deretter. Storbritannia har, som en følge av Thatchers stramme og sentralistiske politikk overfor lokalnivået på 1980-tallet, utviklet en særegen relasjon mellom lokalnivået og EU. Denne typen nettverk muliggjorde eller gav handlingsrom til lokale myndigheter i en tid med sterkt sentralisert politikk. Allianser mellom Europa og lokalnivået har også vært en av faktorene som har vært med å frambringe delvis selvstyre i Wales og Skottland etter 1997.

Også i land med et sørlig kommunesystem finnes forskjeller innen land, mellom passive og aktive lokale myndigheter i forhold til EU. I det store og hele oppfattes imidlertid lokalnivået både i Portugal og i Italia som heller passivt. Frankrike har også stort sett et passivt lokalnivå, men er desto mer aktive på det regionale nivå.

Heller ikke når det gjelder lobbying overfor EU og representasjon i Brussel er det noen klar deling mellom nord og sør. Storbritannia og Tyskland topper listen, men følges tett av Spania og Italia. På bunn finner vi Irland og Portugal.

Oppsummert kan det hevdes at EU endrer forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter, men ikke på noen radikal måte. Det EU gjør, er å åpne for nettverk på tvers av land. En gradvis endring i styringssystemet lokalt (men også nasjonalt) er en sannsynlig konsekvens av dette på noe lengre sikt.

## New Public Management

Innføringen av NPM som forvaltningsprinsipp finner vi over hele Vest-Europa (Øgård 2001). NPM kan begrepsfestes på mange måter. Ett hovedtrekk er at det ikke bare fører til fragmentering i kommuneorganisasjonens forhold utad, men at det også leder til mer differensiering innad. Konkurransetsetting, bruk av anbud og ikke minst ulike tiltak for å fremme avhierarkisering er eksempler på dette. Differensiering bringer med seg fleksibilitet, men gjør også kommuneorganisasjonen mer kompleks.

I de aller fleste land var utgangspunktet for NPM-inspirerte reformer sektoriserede offentlige organisasjonsstrukturer. Hovedutfordringen var ved hjelp av NPM-tiltak å få til samordning i og mellom hierarkisk organiserte og isolerte organisasjonsstrukturer.

Behovet for denne samordningen var i hele Europa knyttet til en oppfatning av at velferdspolitikken hadde spilt fallitt, til økonomisk press, til krav om en mer populistisk tilnærming også på lokalt plan, til public choice-relatert forskning som ledesor og til inspirasjon fra privat sektor. NPM-tiltak som sikter mot mer marked, mer ledelse, resultatenheter og desentralisering av makt var løsningen og finnes i de fleste europeiske land, men fører det til like mye endring over alt?

For det første var utfordringen knyttet til å gjøre noe med sektorisering og hierarkisk oppbygging spesielt stor i land som hører til de nordlige kommunesystem. Ett viktig kjennetegn ved disse systemene var nettopp sektoriserte og hierarkiske organisasjonsstrukturer. Å innføre tiltak som har som hensikt å reformere dette blir uvilkårlig en større utfordring der disse trekkene står sterkest, altså i land med nordlige kommunesystem. Systemene i nord blir rett og slett utsatt for mer omfattende endringskrav som følge av denne typen reformer.

Hovedkonklusjonen når det gjelder endringer i offentlig forvaltning som følge av NPM-tiltak er derfor at endringene følger det som kan kalles ”nedarvede linjer”. Hvilken form endringene tar, påvirkes av institusjonelle forhold og av kontekst.

Men det andre viktige momentet er at det som med en samlebetegnelse kan kalles ”markedisering” finner sted over alt i Europa. Særlig i Storbritannia har det vært eksperimentert med en rekke reformer som faller inn under denne betegnelsen. Reformene har transformert intern struktur på lokalplanet, revolusjonert lokalt lederskap og ikke minst frambrakt nye organisasjoner lokalt som lokale myndigheter må samhandle med. Fra forskerhold blir det hevdet at det har funnet sted et kulturskifte i britiske kommuner. Viktigste reform hevdes å være påbudet om anbudsutsettelse (contracting out). Gjennom dette overføres ansvar for tjenesteproduksjon fra offentlige myndigheter til andre organisasjoner. De som produserer tjenesten behøver imidlertid ikke utelukkende være private firma, det kan faktisk være andre kommuner som påtar seg oppdraget. Ved siden av dette har også rene privatiseringsreformer vært viktig i Storbritannia. For kommunene er sannsynligvis privatiseringen av kommunale boliger av største betydning. Samtidig har det også vært betydelig delegering av myndighet til virksomhetsnivå, for eksempel skoler og eldreinstitusjoner. Spesielt på skolesektoren har endring ført til omfattende fristilling i forhold til lokale myndigheter. Som en følge av disse reformene hevdes britiske kommuner nå å representere svært fleksible og omstillingsdyktige styringssystem, med en ledelse som er vel i stand til å håndtere endringskrav fra omgivelsene.

Også i Nederland har NPM-inspirerte reformer blitt innført lokalt. Observatører er noe uenige om hvilken effekt reformene har hatt. Noen hevder at tiltakene førte til mer innovasjon lokalt. Andre peker på at siden 1990-tallet er det andre former for reformer som har dominert på kommunenivå i Nederland, bl.a. reformer med siktemål å bringe borgeren tilbake i lokalpolitikk og -administrasjon. Dette har ført til at NPM-tiltak har kommet noe i bakgrunnen.

Både i Tyskland og Sveits har man vært mer tilbakeholdne med å introdusere NPM-reformer på lokalt plan, men det finnes i begge land relativt mange eksempler på enkeltkommuner som har tatt i bruk NPM-inspirerte styringsteknikker.

De nordiske landene har vist en noe ulik tilnærming til NPM-reformer på lokalt plan (Øgård 2001). Svenske kommuner har adoptert organisasjonsmodeller fra privat sektor.

Danske kommuner har søkt å løse opp sine byråkratiske strukturer og innført anbudsplikt. Noen kommuner styres etter prinsipp om total kvalitetsledelse, og sentrale myndigheter har innført system som skal tillate overordnet inspeksjon. Som i Norge har også danske kommuner vært tilbakeholdne med å innføre NPM-reformer, selv om det også her har funnet sted forenkling både i byråkratiet og i politiske prosesser, delegasjon til virksomhetsnivå, opprettelse av virksomhetsstyrer og ikke minst en viss form for sentralt initiert rapportering av kvalitetsstandarder. På lokalplan i Finland har det vært gjennomført en lang rekke managementorienterte reformer, men staten har her vært tilbakeholden med å introdusere kontroll- og standardiseringssystem.

Av land som kan plasseres i kategorien sørlige kommunesystem har Frankrike framvist en gradvis tilpasning til NPM-inspirerte reformer på lokalt plan. Men bruk av kontrakter for å regulere tjenestetilbud er ikke noe nytt i franske kommuner. Dessuten har Frankrikes sterke offentlige lovverk, ført til konflikter med hoveddoktrinene i NPM om effektivitet og fleksibilitet. Også Spania har en tradisjon for at private aktører står bak deler av offentlig tjensteproduksjon. Og som i Frankrike har NPM blitt innført heller sakte. Streng legal kontroll (også med kommuner) i det statlige byråkratiet, er en av hovedårsakene til dette. Ikke desto mindre har enkeltkommuner fått til å eksperimentere med nye organisasjonsformer, men da på det administrative oftere enn på det politiske plan. Italias erfaringer med NPM er noe annerledes enn de to foregående land, spesielt fordi Italia ikke har noen tradisjon for at private aktører alene står for offentlig oppgaveløsning. Bevegelsen i retning mer fleksible organisasjonsformer og alternative former for serviceleveranser, har vært langsommere og mer ad hoc enn i de to andre landene. Italiensk elite viser ingen forpliktelser for å få innført privatisering og anbudspolitik.

Som en oppsummering kan det hevdes at det er Storbritannia og i noen grad Nederland som har ledet vei i denne typen reformer i Europa. Tendensene er svakere i andre land, det være seg i nordlige eller i sørlige system. Det finnes dog flere eksempler fra nordlige land, mens de nesten er fraværende i de sørlige.

## Regionalisering

En viktig side når governance skal forstås er at offentlige institusjoner ikke forsvinner, men endrer karakter over tid. De blir, som vi har argumentert for over, mer komplekse og mangfoldige. Slike fragmentariske organisasjoner krever nettverk for å sikre respons i forhold til skiftende omgivelser, og ikke minst for å sikre gjennomførbar politikk. I denne sammenheng blir territorium viktig, bl.a. gjennom at man er i ferd med å få redusert antallet enheter på mellomnivået – regionnivået - som gjør det mulig å interagere med andre typer organisasjoner, både innenfor og utenfor det offentlige.

Det kan identifiseres to hovedtyper drivkrefter for den regionalisering vi ser i Vest-Europa. For det første top-down drivkrefter. Dette er drivkrefter for regionalisering som følge av at offentlige myndigheter tar initiativ. Behov for enheter til å drive regional planlegging og ta seg av regionale funksjoner, samt kriser på statsnivået og i EU, trekkes gjerne fram som eksempler på slike drivkrefter. Den andre typen drivkrefter kan

betegnes bottom-up drivkrefter. Dette er drivkrefter for regionalisering som kan knyttes til folkelig mobilisering, demokratisering og ikke minst til initiativ fra regionale eliter.

Den mest omfattende reform med sikte på å endre regionalnivået i Europa var innføringen av 22 folkevalgte regionale forsamlinger i Frankrike på 1980-tallet. Regionene har relativt lite makt og få funksjoner, og, blir det hevdet, lav politisk legitimitet. Men samtidig har de utviklet en viktig rolle i offentlig politikkskaping, og flere av dem har bl.a. ledet an i økonomisk utviklingsarbeid, i utviklingen av høyere utdanningsinstitusjoner og ikke minst som lobbyister overfor Brussel.

I Storbritannia er regionnivået i ferd med å få en posisjon, bl.a. som følge av maktoverføring til "selvstyreorgan" i Skottland og Wales, og som et ledd i tilpasning til EU-systemet etter hvert også i andre regioner. The North East, West Midlands, East of England og andre regioner med det engelskmennene selv noe kynisk kaller "kompasspunktnavn" er i ferd med å bli etablert som funksjonelle regioner under The Government Offices of Regions (Game 2003). Spanske regioner har betydelig autonomi etter grunnlovendringen i 1978. Regionene har noe lovgivningskompetanse, men de viktigste oppgavene er knyttet til planlegging, ansvar for samferdsel og trafikk og næringsutvikling. I Spania er det mange eksempler på vellykket regionalpolitikk som har ført til utvikling i regionen. Muligheter for rask tilpasning til omgivelsene regnes som et av regionenes viktigste pre. Det kanskje mest kjente forsøk på regionale reformer finner vi i Italia. I sin banebrytende bok "Making Democracy Work" viser Robert Putnam (1993) hvordan sivilsamfunnsradisjoner påvirker reformens muligheter for å bli vellykket. Nord-Italia med sitt rike sivilsamfunn, hadde langt bedre forutsetninger for å få gjennomført reformen som overførte makt og myndighet til regionene enn det man hadde i Sør-Italia, der sivilsamfunnet var preget av mistillit. Belgia har opplevd dramatiske endringer på regionalt nivå. I løpet av to tiår har landet gått fra å være en sentralisert enhetsstat til å bli noe nær en føderasjon. At Belgia består av to etniske samfunn har vært viktig drivkraft i endringen. Går regionaliseringen i Belgia videre, er en mulig konsekvens at landet brytes opp i to selvstendige stater.

I de nordlige kommunesystem, er det fremdeles lokalnivået som er det sterkeste nivå, og det er dette nivået som er reformert. I Nederland har det for eksempel vært lite fokus på regionalisering. De reformer som har funnet sted, har helst vært innrettet mot å redusere byråkratiet. Overføring av makt til lokalnivået har hatt dette som hovedhensikt. Heller ikke i de skandinaviske land har regionalisering vært en drivkraft for reformer. Det etablerte system med kommuner og fylker har holdt stand en lang stund uten for mye eksperimentering på det institusjonelle plan. Den norske fylkeskommunen har imidlertid lenge hatt sterke politiske motstandere, og en reform av det regionale nivået synes å være på trappene. Mindre debatt har det vært om regionnivået i Sverige og Danmark. Derfor var det overraskende at danskene skulle være først ute med en omfattende strukturreform, der det ble opprettet 5 nye regioner som erstatter de 14 gamle amtene. Samtidig ble antallet kommuner redusert fra 271 til 98. Også i Sverige er regionnivået og kommunestrukturen satt på dagsordenen gjennom den såkalte "ansvarskomiteen". Finland later til å holde fast på et system uten faste regionale enheter, men med et utstrakt og formalisert interkommunalt samarbeid.

Oppsummeringsvis kan vi si at drivkreftene for regionalisering som er skissert overfor, har virket ulikt i ulike land. Derfor har også regionalnivået i Europa utviklet seg

ulikt. Dette betyr at det i dag er ulike (typer) institusjoner som skal håndtere økonomiske utfordringer, etniske konflikter og problem knyttet til planlegging og samferdsel. Mye dreier dette seg om å påvirke staten/sentral nivået ved at territorielt avgrensede demokratisk baserte enheter erstattes av komplekse og overlappende strukturer når nye løsninger og institusjoner søkes for å håndtere offentlig politikk. Disse strukturene interagerer med lokalstaten og med regionale interessegrupper, men også med lokale interessegrupper. Dette gjør at skille mellom det lokale og det regionale mange steder er i ferd med å viskes ut.

## **Ledelse og lokal styring**

Den fragmentering og differensiering som på ulikt vis, men likevel relativt sammenfallende, nå finner sted i offentlige institusjoner i Europa, krever koordinering og samordning. Dette vil være spesielt viktig om (eller når) partnerskap og nettverk tas i bruk i styringssammenheng. Ledelse blir kanskje viktigere enn noen gang på lokalt nivå. Muligens ser vi en bevegelse mot at ordføreren/politisk ledelse utvikler seg mer i retning en nord-amerikansk form for politisk ledelse der karisma, men og praktisk lederskap og tilknytning til lokalsamfunnet har stor betydning. Sterke og selvstendige lokale ledere har vokst fram bl.a. i Storbritannia. Londons borgermester er ett eksempel. Men vi har også eksempler fra mer hjemlige trakter: Farums tidligere borgermester med et klart liberalistisk program i Danmark, ordføreren i Os, hvis prosjekt det er å gjennomføre Frps program i noe nær full bredde lokalt, og kaffekongen Herman Friele, som uten noen form for politisk erfaring, men med stor personlig karisma og næringslivserfaring, har inntatt ordførerstolen i Bergen.

Det er sannsynligvis i de sør-europeiske kommunesystem en slik ledertype lettest vil ha gjennomslag. I disse landene har man tradisjon for individuelt lederskap. I de nordlige kommunesystem har politisk ledelse tradisjonelt vært basert på kollektive prinsipp. Men også her ser man, som eksemplene viser, en tendens til at politiske ledere nå skal lede lokale koalisjoner, og bryte seg løs fra lokalt partisystem og lokale hierarki. Politisk ideologi kan synes svekket som ledelsesprinsipp til fordel for lokal populisme.

Lokale institusjoner utsettes for samme type press som sine ledere. Tradisjonelle, kollektivt baserte beslutningsorgan oppfattes ikke å være i stand til å fatte den type beslutninger som kreves, og utfordres derfor. Nye nettverksbaserte beslutningsarenaer, krever imidlertid også ledelse for at skiftende nettverk av individ og organisasjoner skal fungere. Om de nye lederne og de nye beslutningsarenaene finner hverandre er i stor grad et empirisk spørsmål.

## **Fornyelse av lokaldemokratiet**

Over hele Vest-Europa er tradisjonell politisk deltakelse for nedadgående. Over hele Vest-Europa ser vi samtidig nye deltakelseskanaler utvikle seg. I Storbritannia eksperimenterer de fleste kommuner med nye mekanismer for å involvere innbyggerne, fra brukerundersøkelser til forsøk med deliberative høringer og borgerjuryer. Også i Norden finner denne typen eksperiment sted. Her ser vi også, kanskje spesielt i

Danmark, at innbyggerne involveres i arbeid med å fastsette standarder på kommunale tjenester. Over hele Europa søker man å ta i bruk de muligheter IKT gir for deltakelse, både på bruker- og borgersiden. I Sør-Europa har man imidlertid, både med hensyn til dette og med hensyn til de ”andre deltakelsesreformer” som er nevnt her, større problem enn i nord. Dette skyldes kan hende at mye lokalsamfunnspolitikk her er fanget i tette elitenettverk hvor mektige lokale interessegrupper har kontroll med eliten. Mye makt beholdes derfor i det tradisjonelle apparat, og borgerne har større grad av mistillit til systemet enn i nord.

Er de reformer og eksperimenter vi har nevnt eksempler på her, det siste åndedrag fra et døende system? Eller er det forsøk på å kompensere for det tap av demokratisk ansvarlighet som vi tidligere ha diskutert følger av innføring av nettverksstyring og partnerskap? Kanskje er det slik at det ikke er nok med nye deltakelses- og koordineringsmekanismer, kanskje må nye prosedyrer for demokratisk kontroll utvikles? Problemet er at systemet og systemets ledere i stor grad holder fram i sine gamle roller, selv når dette åpenbart ikke samsvarer med virkeligheten. Paradoksalt nok er det også slik at mye av det positive som finner sted når det gjelder fornyelse av lokaldemokratiet, har sitt utspring i privatiseringstendenser og ikke minst i den de-institusjonalisering som det er presentert eksempler på her.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert det som blir hevdet å være en utvikling fra government til governance i ulike europeiske kommunesystem. En idealtypisk tilnærning er lagt til grunn i presentasjonen som har lagt vekt på å beskrive seks ulike bevegelser som berører institusjoner, nettverk, politiske initiativ og samordning og ansvarlighet på lokalt plan. Utviklingen kan med utgangspunkt i seks bevegelsene oppsummeres som i tabell 2.1:



Tabell 2.1: Reformert i europeiske kommunesystem – oppsummert

| Land/kommunesystem            | Regimer | Euro-peisering | NPM    | Regionalisering | Ledelses-reformer | Demo-kratiske reformer |
|-------------------------------|---------|----------------|--------|-----------------|-------------------|------------------------|
| <b>Nordlige kommunesystem</b> |         |                |        |                 |                   |                        |
| <b>Danmark</b>                | Lav     | Medium         | Medium | Lav/medium      | Lav               | Høy                    |
| <b>Finland</b>                | Lav     | Medium         | Medium | Lav             | Medium            | Medium                 |
| <b>Irland</b>                 | Lav     | Medium         | Medium | Lav             | Lav               | Lav                    |
| <b>Nederland</b>              | Høy     | Medium         | Høy    | Lav             | Medium            | Høy                    |
| <b>Norge</b>                  | Lav     | Lav            | Medium | Medium/høy      | Medium            | Medium                 |
| <b>Sverige</b>                | Medium  | Medium         | Medium | Lav/medium      | Lav               | Høy                    |
| <b>Storbritannia</b>          | Høy     | Høy            | Høy    | Høy             | Høy               | Høy                    |
| <b>Sørlige kommunesystem</b>  |         |                |        |                 |                   |                        |
| <b>Belgia</b>                 | Lav     | Lav            | Lav    | Høy             | Lav               | Lav                    |
| <b>Frankrike</b>              | Medium  | Medium         | Medium | Høy             | Lav               | Lav                    |
| <b>Hellas</b>                 | Medium  | Lav            | Lav    | Lav             | Lav               | Lav                    |
| <b>Italia</b>                 | Medium  | Medium         | Medium | Høy             | Høy               | Medium                 |
| <b>Portugal</b>               | Medium  | Lav            | Lav    | Medium          | Lav               | Lav                    |
| <b>Spania</b>                 | Høy     | Høy            | Medium | Høy             | Lav               | Medium                 |
| <b>Hybrid/føderal-stater</b>  |         |                |        |                 |                   |                        |
| <b>Tyskland</b>               | Høy     | Høy            | Høy    | Medium          | Høy               | Høy                    |
| <b>Sveits</b>                 | Lav     | Lav            | Medium | Lav             | Lav               | Lav                    |

Kilde: Peter John: Local Governance in Western Europe, Sage 2001, med noen modifiseringer gjort utfra kjennskap til blant annet de skandinaviske systemene.

Denne gjennomgangen av reformer og endringer i europeiske kommunesystem gjør det rimelig å konkludere med at tradisjonelle institusjoner blir mindre viktige. Formaliserte og rutiniserte mønstre utfordres. Økonomiske utfordringer, NPM-tiltak, fragmentering og EU er noen av årsakene til denne utviklingen. Tradisjonelle og etablerte systemer har

i stor grad vært innrettet mot den tradisjonelle velferdsstaten. Systemene er muligens ikke passende lengre. Det er nye utfordringer og kanskje som følge av det, nye institusjonelle rammer som gjelder. Samtidig er det viktig å trekke fram kritiske momenter til den utviklingen vi ser. Demokratisk ansvarlighet og folkevalgt kontroll er, som vi har diskutert tidligere i dette kapitlet og som vi skal vise ved empiriske eksempler i de følgende kapitlene, kanskje de største utfordringene i de nye styringssystemene

Mot denne bakgrunn vil vi i det følgende presentere konkrete eksempler på nettverksstyring og partnerskap i norsk kommunesektor.

# 3. Lokalpolitikernes eksterne kontakter

## Innledning

Kommunene og lokalstyret endrer seg på en måte som gjør at de folkevalgte rolle blir satt under press. Kommunene forandres fra innsiden. Endringstakten i norske kommuner de siste 15-20 årene har vært høy.<sup>8</sup> Frikommune- og pilotkommuneforsøkene på 80-tallet representerte viktige endringsimpulser for kommunene, og med kommuneloven fra 1992 ble kommunene gitt betydelig større frihet til å velge egne organisasjonsløsninger. En konsekvens har vært at organiseringsmangfoldet i norske kommuner er blitt større. Men det er ikke bare de rådhusinterne forhold som er i forandring. Også kommunens forhold til omgivelsene er under omdefinering. I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot grenseflatene mellom kommuneorganisasjonen og omgivelsene, og tema for dette kapitlet er lokalpolitikere og deres eksterne kontaktpunkter.

Med utgangspunkt i fragmenteringsperspektivet på lokal styring vil vi ikke bare si at relasjonen mellom kommuneorganisasjonen og omgivelsene er endret, men selve grensene blir mindre klare. Lokal styring blir et resultat av samhandling mellom en rekke aktører fra både offentlig, privat og frivillig sektor. Samhandlingen kan foregå på ulike arenaer. Dersom styringsfragmentering i hovedsak er et resultat av at det offentlige taper styringskapasitet, kan vi tale om *fragmentert styring*. Men vi kan også se styringsfragmentering som en prosess der det offentlige frivillig gir slipp på styringsinitiativ og koordineringsansvar. Det offentliges handlingskapasitet og kontroll med samfunnslivet blir forsterket heller enn undergravet. I så fall er det mer rimelig å tale om *styrt fragmentering*. I det første tilfellet vil offentlig politikk fremkomme som *aggregater* av de mange aktørers samhandling, eventuelt at noen få aktører eller nettverk får en dominerende plass innenfor et politikkkfelt. I det andre tilfellet spiller det offentlige en spesiell rolle i forhold til de aktive nettverkene ved at offentlige myndigheter søker å regissere samhandlingen og koordinere resultatene av uavhengige beslutninger fremkommet som resultat av nettverkens samhandling. Offentlig politikk vil i følge et slikt syn bli til som et resultat av *samstyring*.

---

<sup>8</sup> Vabo og Stigen viser at hele 84 % av kommunene har gjennomført endringer i utvalgs- eller komitestrukturen på 1990-tallet. Ytterligere 4 % oppgir at de har intensjoner om lignende omorganiseringer i nær fremtid. Kun 12 % av de spurte kommunene har verken gjennomført endringer eller akter å gjennomføre endringer i nær fremtid. Endringsiveren er så å si like stor på det administrative området (Vabo og Stigen 2000:18, 66).

I spenningen mellom to slike scenarier finner vi vår interesse for lokalpolitikernes rolle. Sammenbinding kan tenkes som motstykket til styringsfragmentering. Det kunne være fristende å beskrive motsetningen som et valg mellom sammenbinding eller sammenbrudd. Men sammenbinding kan foregå på ulike nivå. Lokalpolitikerne kan aktivt ta del i nettverkene. De kan, som beskrevet ovenfor, søke å koordinere resultatene av nettverksaktiviteten, eller de kan engasjere seg ved å søke å sette rammer for hva offentlige myndigheter skal ha et fast grep om og hva som kan overlates til løsere styringskonstellasjoner. Aarsæther og Vabo beskriver denne siste rollen som en *arrangørrolle*, der styring av styring blir den viktigste oppgaven (Aarsæther og Vabo 2002:111). Tilrettelegger kunne være en annen passelig beskrivelse.

Dette har også noe med kommuneintern politisk organisering å gjøre. Flere kommuner er blitt omorganisert med sikte på å gi lokalpolitikerne en mer strategisk styringsrolle. Bukve og Offerdal skriver at ”Kommunelovreforma har primært lagt vekt på å styrke politikarane si rolle som leiarar.” (Bukve og Offerdal 2002:15). Vi ville tro at denne styrkingen av politikernes lederfunksjon kan føre til både en arrangørrolle, slik vi har beskrevet det ovenfor, og en samordnerrolle. Men i begge tilfeller ville vi anta at de nevnte reformene har som siktemål å begrense lokalpolitikernes funksjon som enkeltsaksforkjempere og deres ombudsfunksjon. Samtidig som de strategiske lederskapsreformene har hatt stort gjennomslag i kommunene, vet vi at politikerne selv ikke alltid klarer å slippe enkeltsakene eller enkeltgruppene. Vårt utgangspunkt er derfor at det er viktig å undersøke betydningen av rollemangfoldet blant lokalpolitikerne når vi ser på deres kontakt utad.

I hvilken grad har de folkevalgte kontakt med aktører både innenfor og utenfor kommunen? Hvilke aktører har de kontakt med? Hvem er aktive og hvem er passive? I forbindelse med det siste spørsmålet skal vi spesielt undersøke om måten de folkevalgte oppfatter sin rolle på har betydning for deres nettverksforbindelser. Hvordan håndterer politikere med ulik rollefortolkning relasjonen til aktører i omgivelsene?

## **Materialet**

Til å svare på disse spørsmålene bygger vi på data om kommunestyrerepresentanter i fire kommuner: Bergen, Bærum, Eidfjord og Løten. Et spørsmålsbatteri om eksterne kontaktpunkter ble integrert i et større spørreskjema som omhandlet opplevelse av stat-kommunereelasjonen og synet på lokal styring.<sup>9</sup> Totalt var det 90 representanter fra de fire kommunene som besvarte spørreskjemaet. Svarpersonene fordelte seg mellom kommunene som vist i tabell 3.1 nedenfor.

---

<sup>9</sup> Spørreskjemaet ble sendt ut i forbindelse med prosjektet ”Konsekvenser av rettighetslover – økonomiske og for lokaldemokratiet” (Fimreite 2003). Prosjektet var finansiert av Kommunenes Sentralforbund og ble ledet av Anne Lise Fimreite.

Tabell 3.1: Kommunene i undersøkelsen

| Kommune  | Antall svarpersoner | Antall representanter totalt | Svarprosent | Prosent av besvarte skjema |
|----------|---------------------|------------------------------|-------------|----------------------------|
| Bergen   | 31                  | 67                           | 46          | 35                         |
| Bærum    | 41                  | 71                           | 58          | 46                         |
| Eidfjord | 8                   | 17                           | 47          | 9                          |
| Løten    | 9                   | 25                           | 36          | 10                         |
| Missing  | 1                   |                              |             | -                          |
| Totalt   | 90                  | 180                          | 50          | 100                        |

Tabellen viser at materialet har noen begrensninger. Antallet kommuner er forholdsvis lite, og antallet respondenter fra hver kommune er naturligvis begrenset av antallet representanter i hvert kommunestyre, samt den andelen representanter som ikke returnerte skjemaet. Alt i alt har 50 % av representantene svart på undersøkelsen. Størst andel returnerte skjema kommer fra Bærum, mens den laveste andelen kommer fra Løten. For øvrig er materialet forholdsvis godt representativt for populasjonen av kommunestyrerepresentanter i de fire kommunene.

## Lokalpolitikernes kontaktmønster

Hvilke aktører har lokalpolitikerne kontakt med? Har lokalpolitikerne en utadrettet kontaktflate, eller er de primært vendt innover mot andre kommunale aktører? I det nevnte spørsmålsbatteriet har lokalpolitikerne rapportert om sin kontakt med en rekke ulike aktører fra så vel offentlig som privat sektor, og på ulike styringsnivå. Prosentandelene som er gjengitt i tabell 3.2 angir hvor stor andel av politikerne som har hatt kontakt med de forskjellige aktørgruppene ti ganger eller mer i løpet av de siste tolv månedene. Spørsmålsformuleringen sier ingen ting om hvem som har tatt initiativet til kontakten.

Som vi har vært inne på, er det vanskelig å utlede sikre antakelser om lokalpolitikernes kontaktmønster ut fra fragmenteringsperspektivet. Dersom styring skjer gjennom nettverk, er det naturligvis en mulighet at politikerne deltar i disse nettverkene, men det er ikke sikkert. De kan også tenkes å ha en mer passiv rolle, eller en mulighet er at de inntar en mer tilretteleggende rolle. Imidlertid vil vi anta at begge disse rollene fordrer en ekstern kontaktflate av et visst omfang.

Tabell 3.2 gir bilde av et relativt sammensatt kontaktmønster hos de spurte lokalpolitikerne. Det er likevel klart at den intra-kommunale kontakten er den viktigste. Samlet sett har de folkevalgte hyppigst kontakt med politisk ledelse i egen kommune. Dernest kommer administrasjonen i kommunen. Dette er ikke overraskende. Det er ganske naturlig at kommunepolitikerne har kontakt med politisk ledelse og

administrasjon i egen kommune. Slik kontakt er trolig helt nødvendig for å kunne virke som kommunestyrerepresentant gjennom budsjett- og planprosesser. For så vidt er det mest overraskende at en så høy andel av de folkevalgte oppgir å ha hatt kontakt med politisk ledelse eller administrasjon sjeldnere enn ti ganger i løpet av de foregående tolv månedene. I materialet sett under ett er det 33 og 35 % som oppgir at de har hatt kontakt med henholdsvis politisk ledelse og kommuneadministrasjon færre enn ti ganger. Det kommuneinterne fokuset må likevel kunne sies å være sterkt. Det understrekes av at både ledere og ansatte i kommunale virksomheter er viktige kontaktpunkter for de folkevalgte.

Men kommunepolitikere er slett ikke bare orientert mot aktører internt i kommunen. Mange politikere skjønner åpenbart rollen som ombud i forhold til innbyggerne. Så mye som 60 % av politikere oppgir at de har hatt kontakt med enkeltpersoner i kommunen mer enn ti ganger i løpet av det siste året før spørreundersøkelsen ble gjennomført. I tillegg ser vi at kontakten mot de lokale mediene er meget viktig for lokalpolitikere. Det synes overraskende at mediekontakten er viktigere enn kontakten mot for eksempel frivillige lag og foreninger i kommunen. Den hyppige mediekontakten tilsier at lokalpolitikere er relativt utadvendte og deltar i det lokale offentlige ordskiftet.

Sivilsamfunnet i kommunen er i spørsmålsbatteriet representert ved frivillige lag og organisasjoner, samt de mer uformelle gruppene i kommunen. Det er overraskende at kontakten mot frivillige lag og organisasjoner er så vidt mye mindre enn med enkeltpersoner. Vi vet at mange av lokalpolitikere er rekruttert gjennom frivillig sektor (Aars 2004:497). Samtidig er det lokale organisasjonslivet som regel aktivt for å øve trykk på lokalpolitikere i mange saker. På denne bakgrunnen er det relativt mange som oppgir å ha kontakt med mer uformelle grupper i kommunen. Kontakten mot private virksomheter i kommunen er også betydelig, selv om den ikke er blant de viktigste. Alt i alt er kontakten mot sivilsamfunn og privat sektor i kommunene omfattende.

**Tabell 3.2:** Lokalpolitikernes kontaktmønster etter kommune. Prosentandel som har hatt kontakt mer enn ti ganger siste tolv måneder

| Kontaktform                 | Bergen | Bærum | Eidfjord/Løten | Totalt |
|-----------------------------|--------|-------|----------------|--------|
| Politisk ledelse i kommunen | 87     | 51    | 69             | 67     |
| Tj.menn i komm.adm.         | 81     | 49    | 75             | 65     |
| Ledere komm. inst/virksh    | 58     | 18    | 53             | 39     |
| Ansatte komm. inst/virksh   | 50     | 18    | 63             | 37     |
| Friv. lag/org.              | 47     | 20    | 50             | 34     |
| Priv. virksh. i komm.       | 42     | 17    | 18             | 26     |
| Enkeltpersoner i komm.      | 70     | 49    | 71             | 60     |
| Uform. grupp. i komm.       | 42     | 15    | 7              | 23     |
| Lokale media                | 71     | 32    | 18             | 42     |
| Reg. statl. myndh.          | 13     | 8     | 6              | 9      |
| Sentr. statl. myndh.        | 23     | 2     | 7              | 10     |
| Partifeller fylke           | 48     | 15    | 20             | 28     |
| Partifeller nasj. nivå      | 47     | 8     | 13             | 22     |
| Andre politikere nasj. nivå | 13     | 3     | 0              | 6      |
| Andre aktører nasj. nivå    | 15     | 0     | 0              | 5      |
| N (=100 %)                  | 31     | 41    | 17             | 90     |

Om vi ser på forskjeller mellom politikere fra ulike kommuner, er bildet sammensatt. Det første vi kan merke oss er at Bærumspolitikere gjennomgående rapporterer om lavere kontakthypighet enn politikere i de øvrige kommunene. De mest aktive er Bergenspolitikere. Eidfjord og Løten, de to små kommunene, ligger gjennomgående mellom de to store.

Det er vanskelig å peke ut gode forklaringer på den store forskjellen mellom Bergen og Bærum. En kunne anta at det var ulikheter i kontaktprioritering mellom politikere i de to kommunene, men slik er det i liten grad. Det vil si, Bærumspolitikere prioriterer øyensynlig generelt sett kontakt lavere enn Bergenspolitikere. Men ser vi på intern prioritering mellom de ulike kontaktpunktene er de to kommunene svært like. Dette fremkommer dersom vi ser på den interne rangeringen for den enkelte kommunes fordeling. I begge kommuner er politikere mest orientert mot de kommuneinterne aktørene. I Bærum har politikere, relativt sett, en noe sterkere orientering mot frivillig sektor, mens politikere i Bergen har et sterkere partiinternt fokus enn sine kolleger i Bærum. Likevel er rangeringen av de ulike nettverkskontaktene svært lik i de to kommunene. Spearman's rho er et mål på rangeringssamsvar mellom to fordelinger.

Rho er i dette tilfellet .95, hvilket indikerer en meget høy grad av positivt rangeringssamsvar.<sup>10</sup>

Ett metodisk forhold kan bidra til å forklare den store og gjennomgående forskjellen mellom de to kommunene, men denne forklaringen er neppe tilstrekkelig til å forstå hele forskjellen. Svarprosenten i Bærum var den høyeste blant alle kommunene. Det er grunn til å anta at høyt bortfall vil gi større skjevheter i utvalget. Selv om utvalget er representativt når vi ser på de viktigste bakgrunnsvariablene, kan vi anta at det er de mest aktive blant politikerne som har returnert skjemaet. Effekten av skjevheter i utvalget vil rimeligvis bli forsterket av lav svarprosent. Med andre ord er det en sjanse for at opplysningene om kontakt blir noe ”oppblåst” av at det er de mest aktive politikerne som svarer. Effekten vil bli sterkest der svarprosenten er lavere, det vil si at den blir sterkere i Bergen enn i Bærum. Men når dette er sagt, er det liten grunn til å tro at forskjellen i svarprosent kan forklare hele forskjellen mellom de to kommunene. Det er grunn til å tro at den forskjellen vi observerer, reflekterer en reell forskjell.

Kan forklaringen ligge i ulike organisasjonsløsninger for de to kommunene? I så fall ville det kanskje være grunn til å anta at bergenserne var mer innadvendte i sitt kontaktmønster enn representantene fra Bærum. Begge kommuner har valgt et system med en tilpasset hovedutvalgsmoell, men Bergen har i tillegg innført byparlamentarisme. Et parlamentarisk system har som et grunnprinsipp at makt og myndighet konsentreres sentralt i det politiske systemet. Evalueringen av det bergenske styringssystemet viser at bystyrepolitikere i Bergen oppfatter at bystyret er et meget innflytelsesrikt organ, men samtidig fremkommer det at bystyret ikke i særlig grad har dreiet i mer prinsipporientert retning (Fimreite et al. 2003:51). Bergenspolitikere gir ikke slipp på enkeltsakene i et parlamentarisk system. Som vi observerer i dette materialet, gir de heller ikke slipp på kontakten med enkeltgrupperinger i kommunen.

Kommunens politiske organisering kan likevel ha betydning for intensiteten i lokalpolitikernes kontakter. Bærum har gjennomført en delegasjonsreform der ansvaret for en lang rekke saker, som tidligere ble politisk behandlet, nå behandles av administrasjonen. Denne organisasjonsløsningen ser ut til å ha gitt lokalpolitikere en mer tilbaketrukket posisjon. Samtidig åpner en slik organisering for at Bærumspolitikere kan innta rollen som tilretteleggere for ulike nettverk.

En annen faktor i forbindelse med formell organisering er at Bergen i den aktuelle perioden har hatt en styringsmodell med utstrakte fullmakter delegert til bydelsnivå. En tilsvarende kommunedelsorganisering finner vi ikke i Bærum. En kunne anta at bydelsorganiseringen bidro til at bystyrepolitikernes kontakt med omgivelsene ble mindre ettersom mye av kontakten går gjennom bydelspolitikere. Det kan for så vidt også ha skjedd, men det er tydelig at bystyrepolitikere i Bergen er opptatt av å opprettholde en bred kontaktflate utad. Ett trekk ved bydelsordningen i Bergen kan ha bidratt til å intensivere bystyrepolitikernes eksterne kontakter: Bydelsordningen i Bergen har gitt bydelene *aksess* til det sentrale nivået i bypolitikken gjennom ordningen med overlappende medlemskap i bydelsstyrer og bystyre (Aars et al. 2002). Tre

---

<sup>10</sup> Rho varierer mellom 1 og -1. Verdien 1 indikerer et perfekt rangeringssamsvar mellom to fordelinger, mens -1 indikerer diametralt motatte rangeringer for de to fordelingene.



representanter fra hvert bydelsstyre har også sittet i bystyret. Denne gruppen med overlappende medlemskap utgjorde således 24 av 67 bystyrerepresentanter.

Overraskende er det likevel at Bergen som storkommune har vel så aktive og utadvendte folkevalgte som de to småkommunene i materialet. Normalt ville vi forvente at kontakten mellom lokalpolitikere i små kommuner var mer omfattende enn i de store kommunene. Noen vil kanskje innvende at det er det ubeskjedne bergenske lynnet vi ser spor av her, men Bergenspolitikernes tradisjon for konflikt kan være noe av forklaringen på den høye kontaktaktiviteten vi observerer. De folkevalgte får rett og slett ikke fred for velgerne – eller organiserte pressgrupper. For så vidt ser vi en viss differensiering mellom de store og de små kommunene, særlig når det gjelder innbyggerkontakt og mediekontakt. I de små kommunene er, slik vi kunne vente, innbyggerkontakten viktig i forhold til i de to store kommunene. Mediekontakten er derimot mer utbredt i de store kommunene.

## Politikerroller og eksterne kontakter

Vårt neste spørsmål tar utgangspunkt i antakelsen om at lokalpolitikere, til tross for at formell organisering kan legge begrensninger på deres adferd, har stor grad av frihet til å utforme ulike politikerroller. Videre antar vi at rolledefinisjoner kan ha betydning for politikernes eksterne kontaktflate. Noen folkevalgte vil primært være opptatt av formuleringen av mål og strategiske spørsmål for kommunen. Andre vil være orientert mot det partiet de representerer. En tredje gruppe kan se det som sin viktigste oppgave å skjøtte relasjonen til velgerne, mens en fjerde gruppe kan være opptatt av budsjett disiplin og hushold. Flere forfattere har diskutert og undersøkt rolleforventninger og rolledefinisjoner hos lokalpolitikere (Bukve 1991, Offerdal 1991, Offerdal og Ringkjøb 2002a, Wahlke et al. 1962). Vi vil i det følgende operere med fire ulike rolletyper:

### 1. Ombudspolitikeren

Ombudspolitikeren er orientert mot ulike grupper av innbyggere og mot nærmiljø og grender i kommunen. Han/hun er først og fremst forpliktet av et mandat fra egne velgergrupper.

### 2. Markeringspolitikeren

Markeringspolitikeren er opptatt av å kunne markere eget syn og eget partis syn. Han/hun er hovedsakelig forpliktet av partiprogrammet eller sterk personlig overbevisning.

### 3. Prioriteringspolitikeren

Prioriteringspolitikeren er orientert mot å skape konstruktive løsninger innenfor budsjettmessige og andre rammer. Han /hun er primært forpliktet av ønsket om å skape kompromisser som flest mulig kan leve med.

### 4. Forvaltningspolitikeren

Forvaltningspolitikeren er opptatt av at kommunen overholder statlige lover og påbud og at en holder seg innenfor budsjettmessige rammer. Han/hun er i første rekke forpliktet av ønsket om å forvalte skattebetalernes penger på en fornuftig måte.

De fire rolletypene er utviklet empirisk gjennom et spørsmålsbatteri som omhandler ulike hensyn som kan vektlegges når beslutninger skal treffes i kommunestyret.<sup>11</sup> En svakhet ved teorien om politikerroller er at den forutsetter endimensjonale roller. I praksis kan en politiker innta flere roller avhengig av sak eller situasjon. Han er ikke *enten* ombud eller partipolitiker. Avhengig av hvilken sak det dreier seg om kan han innta den ene eller den andre rollen (Vabo 1997). I vår fremstilling vil vi betrakte roller som orienteringer eller tyngdepunkter. Vi utelukker således ikke at ombudspolitikeren kan stå hardt på partiprogrammet i gitte situasjoner. Rollepluraliteten fremkommer i vårt materiale som overlappinger mellom de empiriske rolletypene, men overlappingene er ikke så betydelige at vi ikke kan se relativt klare tyngdepunkter hos de enkelte respondentene. Korrelasjonene mellom de ulike rolletypene er med andre ord svake.

I tabell 3.3 har vi analysert betydningen av rolleutforming for lokalpolitikernes nettverkskontakter. Vi vil i utgangspunktet vente at ombudspolitikeren og markeringspolitikeren er de mest utadvendte. Ombudspolitikeren vil være opptatt av å innhente synspunkter fra lokalbefolkningen, mens markeringspolitikeren i stedet vil være opptatt av å formidle sine synspunkter til velgerne og andre innflytelsesrike grupper i kommunen. Prioriteringspolitikeren vil være i en slags mellomposisjon. På den ene siden er han orientert mot rammene, det vil si begrensningene på de politiske vedtakene som kan fattes. Dette er rommet for prioritering. På den andre siden er han opptatt av å bygge kompromissløsninger som ulike grupper kan leve med. Dermed blir det nødvendig å pleie eksterne kontakter for å få signaler om hvordan forskjellige aktører i lokalsamfunnet vil forholde seg til en kommunestyrebeslutning. Forvaltningspolitikeren er mest opptatt av å forvalte statlig politikk på den ene siden og et velgermandat på den andre siden. Begge deler kan betraktes som gitte størrelser, og denne politikertypen har trolig det minste behovet for utadrettet konsultasjon underveis i valgperioden.

---

<sup>11</sup> Vi har gjennomført en faktoranalyse der de fire nevnte rolletypene fremkom. Indikatorer for *ombudspolitikeren* er a) å ivareta mitt lokale nærmiljø og b) å fungere som ombud for enkeltinnbyggere i kommunen. Indikatorer for *markeringspolitikeren* er a) å markere eget partis politikk og standpunkt og b) å markere seg selv som lokalpolitiker. Indikatorer for *prioriteringspolitikeren* er a) Hensynet til kommunens totaløkonomi og b) å få til en hensiktsmessig prioritering av kommunale oppgaver økonomisk situasjon, innbyggernes behov og statens krav. Indikatorer for *forvaltningspolitikeren* er a) å følge statlige lover og påbud og b) å holde valglofter. Rollene er konstruert som indekser på bakgrunn av faktoranalysen. De fire faktorene (rolletypene) forklarer 71 % av den totale variansen i materialet. Dette er en meget høy andel. Spørsmålsbatteriet rommet ytterligere én kategori: Å gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud. Denne kategorien var imidlertid like høyt prioritert blant alle politikertypene og hadde således liten effekt i en rolleanalyse. Den ble derfor utelatt fra rolleindeksen.

**Tabell 3.3:** Kontaktpunkter etter politikerrolle. Prosentandel som har hatt kontakt mer enn ti ganger siste tolv måneder<sup>12</sup>

| Kontaktform                 | Ombud | Markering | Prioritering | Forvaltning | Totalt |
|-----------------------------|-------|-----------|--------------|-------------|--------|
| Politisk ledelse i kommunen | 75    | 79        | 67           | 64          | 69     |
| Tj.menn i komm.adm.         | 68    | 79        | 71           | 56          | 68     |
| Ledere komm. inst/virksh    | 37    | 41        | 36           | 30          | 38     |
| Ansatte komm. inst/virksh   | 44    | 41        | 36           | 26          | 36     |
| Friv. lag/org.              | 36    | 32        | 32           | 21          | 35     |
| Priv. virksh. i komm.       | 25    | 31        | 25           | 18          | 26     |
| Enkeltpersoner i komm.      | 68    | 68        | 64           | 50          | 61     |
| Uform. grupp. i komm.       | 32    | 28        | 22           | 11          | 23     |
| Lokale media                | 57    | 55        | 46           | 39          | 45     |
| Reg. statl. myndh.          | 7     | 14        | 11           | 7           | 10     |
| Sentr. statl. myndh.        | 14    | 14        | 14           | 14          | 11     |
| Partifeller fylke           | 26    | 45        | 22           | 30          | 27     |
| Partifeller nasj. nivå      | 15    | 35        | 22           | 22          | 23     |
| Andre politikere nasj. nivå | 4     | 3         | 7            | 0           | 5      |
| Andre aktører nasj. nivå    | 0     | 11        | 6            | 5           | 5      |
| N (=100 %)                  | 28    | 29        | 28           | 28          | 90     |

Tabell 3.3 viser et mønster som i grove trekk samsvarer med de antakelsene vi gjorde på forhånd. Den interne rangeringen for hver enkelt politikertype er ikke ulik. Alle har mest kontakt med politisk ledelse i kommunen og med kommuneadministrasjonen. Lavest er kontakthyppheten mot politikere og andre aktører på nasjonalt nivå. Men innenfor dette mønsteret kan vi observere noen interessante variasjoner.

Det kanskje mest slående trekket i bildet er at *forvaltningspolitikkerne* er så passive med hensyn til å knytte eller pleie eksterne kontakter. For ti av de i alt femten nettverkskontaktene som er oppgitt i tabellen er det forvaltningspolitikkerne som har lavest kontaktfrekvens. Det er kun partikontaktene på regionalt og nasjonalt nivå som pleies relativt aktivt. I forhold til viktige *lokale* aktører, som frivillige organisasjoner og andre mer uformelle grupper er forvaltningspolitikeren spesielt passiv. Det tegner seg et bilde av en politikertype som er innadventd og som ser på sin egen rolle som nesten rent administrativ. Politikk handler om vertikal partiintern kommunikasjon.

<sup>12</sup> Prosentueringsgrunnlaget for de fire rolletypene overstiger 90 dersom de blir lagt sammen. Årsaken er at rolledefinisjonene ikke er gjensidig utelukkende.

Som vi kunne vente, er *ombudspolitikerne* langt mer utadrettede enn forvaltningspolitikerne. Disse har mye kontakt med frivillig sektor, men ikke minst med enkeltpersoner og uformelle grupper i kommunen. Ombudspolitikerne viker heller ikke tilbake for å benytte media for å få oppmerksomhet rundt enkeltpersoners eller –grupperes situasjon. To andre trekk er verdt å merke seg ved ombudspolitikeren. For det første er han lokalt forankret. Han er således i liten grad orientert mot aktører på det regionale og nasjonale nivået. For det andre er ombudspolitikernes partiforbindelse svak. Fokuset er rettet mot de lokale sakene. Lokalisme gjør at partipolitikken blir problematisk (Skare 1996). De partipolitiske skillelinjene går ofte på tvers av de lokalpolitiske. Ombudene har sitt fotfeste i lokalpolitikken, ikke i partipolitikken.

*Markeringspolitikerne* er også utadvendte. I likhet med ombudspolitikerne har markeringspolitikerne stor mediekontakt. Men de har også hyppig kontakt med enkeltinnbyggere, og av alle de fire politikertypene er det markeringspolitikerne som har mest kontakt mot privat sektor i kommunen. Aller tydeligst er imidlertid markeringspolitikernes partiforankring. Her skiller de seg tydeligst fra ombudene, som de ellers har en del likhetstrekk med.

Det kan også sies å være i tråd med våre forventninger at prioriteringspolitikerne er de minst markante i materialet. De er generalister og orientert mot integrering av ulike interesser i lokalsamfunnet. Dersom vi ser godt etter, kan vi skjelne et fokus hos denne politikertypen rettet mot frivillige lag og organisasjoner, samt private virksomheter i kommunen. Her er prioriteringspolitikerne på høyde med de mer utadvendte ombudene og markeringspolitikerne. Dette var for så vidt i tråd med antakelsen om at prioriteringspolitikerne ville sikre seg synspunkter fra innflytelsesrike aktører i lokalsamfunnet før de gikk til vedtak. I tillegg ser vi at disse politikerne er blant de mest nasjonalt orienterte, men det er uansett en relativt liten gruppe som oppgir at dette er viktige kontaktpunkter for dem.

Alt i alt viser analysen fra tabell 3.3 at politikerrollene har betydelig forklaringskraft i forhold til det observerte kontaktmønsteret. De mest utadvendte politikertypene er, som vi antok, ombudene og markeringspolitikerne. Forvaltningspolitikerne er internt orienterte husholdere, mens prioriteringspolitikerne inntar en mellomposisjon.

## **Andre trekk ved lokalpolitikerne**

Avslutningsvis skal vi undersøke om det er ulikheter mellom grupper av lokalpolitikere. Er det forskjell mellom mannlige og kvinnelige lokalpolitikeres kontaktmønster? Kan vi observere forskjeller mellom ulike aldersgrupper når det gjelder nettverkskontakter? Til slutt: Hva har utdanning å si for lokalpolitikernes eksterne kontakter?

Tidligere studier har vist at sosial bakgrunn har mye å si for hvem som blir rekruttert til kommunestyrene. Men når lokalpolitikerne først er valgt inn i kommunestyrene, har sosial bakgrunn mindre betydning for hvem som inntar de viktigste posisjonene i formannskap og utvalg eller komiteer (Bäck 2000, Larsen og Offerdal 1979, Aars 2001). Men vi har mindre kunnskap om hva som har betydning for lokalpolitikernes eksterne kontakter. Rekrutteringsstudier har vist at lavstatuskandidater ofte rekrutteres inn på bakgrunn av kollektive ressurser, som deltakelse i politiske partier eller frivillige

organisasjoner (Rokkan et al. 1970). På denne bakgrunn er det grunn til å anta at politikere med lite utdannelse vil orientere seg mest i retning av eget parti, mens høystatuskandidater vil orientere seg mot andre ressurssterke grupper i lokalsamfunnet. Resultatet av analysen er vist i tabell 3.4.

**Tabell 3.4:** *Kontaktpunkter etter sosial bakgrunn. Pearson's  $r^{13}$*

| Kontaktform                 | Kjønn | Alder | Utdannelse |
|-----------------------------|-------|-------|------------|
| Politisk ledelse i kommunen | -.14  | -.12  | .05        |
| Tj.menn i komm.adm.         | -.01  | -.17  | -.13       |
| Ledere komm. inst/virksh    | .09   | -.03  | -.18       |
| Ansatte komm. inst/virksh   | .05   | -.08  | -.21       |
| Friv. lag/org.              | .02   | -.04  | .12        |
| Priv. virksh. i komm.       | -.04  | -.04  | -.08       |
| Enkeltpersoner i komm.      | -.09  | -.14  | -.21       |
| Uform. grupp. i komm.       | -.13  | -.06  | -.09       |
| Lokale media                | -.14  | -.14  | -.14       |
| Reg. statl. myndh.          | -.11  | -.02  | -.02       |
| Sentr. statl. myndh.        | -.06  | -.07  | -.08       |
| Partifeller fylke           | -.12  | -.06  | -.19       |
| Partifeller nasj. nivå      | -.01  | -.14  | -.09       |
| Andre politikere nasj. nivå | -.01  | -.01  | -.22       |
| Andre aktører nasj. nivå    | -.05  | -.23  | -.07       |

Menn er samlet sett noe mer aktive i sine eksterne kontakter enn kvinner. Tydeligst er dette når vi ser på kontakten mot politisk ledelse i kommunen og mot lokale media. Her er forskjellen mellom kjønnene relativt klar. Kvinner prioriterer kontakten mot de kommunale institusjonene noe mer enn de mannlige politikerne. En mulig forklaring er at mange av disse institusjonene har både kvinnelige ansatte og ledere. Derfor kan det for en del kvinnelige folkevalgte være viktig å pleie kontakten med de kommunale institusjonene.

Også når vi ser på aldersvariabelen, er tendensen ganske klar selv om få av de enkelte sammenhengene er særlig sterke. De yngre representantene er gjennomgående mer

<sup>13</sup> Kjønn er kodet med verdien 1 for mann og verdien 2 for kvinne. Positiv korrelasjon betyr følgelig at kvinner har hyppigere kontakt enn menn. Negativ korrelasjon betyr at menn har hyppigere kontakt enn kvinner.

aktive når det gjelder nettverkskontakter enn de eldre. Det er imidlertid ikke slik at de yngste er spesielt aktive. I stedet er det de eldste representantene, de over 60, som gjennomgående er minst aktive med å knytte og pleie eksterne kontakter. Kanskje opplever disse at det er mindre nødvendig å konsultere eksterne aktører ettersom de har opparbeidet mye erfaring. Slik sett kan det tenkes at de yngre representantene konsulterer aktører som kan hjelpe dem der de selv opplever at de ikke strekker til. En annen mulig forklaring på lavere kontaktaktivitet blant de eldste representantene kan være nedtrapping. De eldste representantene forbereder seg på å trekke seg tilbake og er derfor ikke like motiverte for å pleie et bredt kontaktnettverk. Etablering og pleie av et bredt nettverk betraktes trolig av mange som en investering for fremtiden. En slik investering er kanskje mindre relevant for den som tenker å trekke seg ut av politikken.

Mest overraskende er resultatene når vi ser på utdannelsesvariabelen.<sup>14</sup> På forhånd hadde vi antatt at lokalpolitikere med lite utdanning var mer orientert mot partikontakter enn lokalpolitikere med mye utdanning. Det finner vi for så vidt, men analysen viser gjennomgående høyere kontaktaktivitet blant dem med lav utdanning enn blant dem med høy utdanning. På en del punkter er forskjellene små, men det samlede mønsteret er likevel klart nok. Lav utdanning betyr hyppigere eksterne kontakter. Unntaket er kontakten mot frivillige lag og organisasjoner. Her er det de høyt utdannede som har hyppigst kontakt.

Dette er et overraskende resultat. Nå er materialet som sagt begrenset, men for de fire kommunene som er med i undersøkelsen, er det likevel mye som tyder på at det gir et dekkende bilde. En kunne tenke seg at det var de mest aktive blant de lavt utdannede som hadde besvart spørreskjemaet, men likevel er det overraskende at det er forskjeller på representanter med høy og lav utdanning. Dersom utvalget var skjevt på den måten som er antydnet, ville vi heller vente at det hadde en utjevne effekt på kontaktmønsteret.

Når dette er sagt, kan det argumenteres for at eksterne kontakter vil være viktigst for dem med lav utdanning. De høyt utdannede representantene stoler mest på egne ressurser, mens lav utdanning betyr en erkjennelse av at det vil være nyttig å etablere et kontaktnettverk. Resultatet bør imidlertid kontrolleres mot undersøkelser med større utvalg.

## Oppsummering

Kapitlet har gitt et bilde av lokalpolitikernes nettverkskontakter i fire norske kommuner. To kommuner er blant landets største, Bergen og Bærum, mens to er mindre. Eidfjord er blant de små kommunene, med om lag 1.000 innbyggere, mens Løten er en del større, med i overkant av 7.000 innbyggere.

Analysene har gitt noen relativt overraskende resultater når det gjelder lokalpolitikernes kontaktmønster. Når det gjelder innretningen på lokalpolitikernes

---

<sup>14</sup> Et forhold å bemerke i denne sammenhengen er at politikerne i dette utvalget jevnt over har et høyt utdanningsnivå. 8 % har kun grunnskoleutdanning, og legger vi til dem som kun har videregående utdanning i tillegg til grunnskolen, får vi 24 %. Med andre ord er det hele 76 % av de spurte som har en eller annen form for høyere utdanning.

nettverkskontakter sett under ett, var det ikke uventet at de folkevalgtes prioritering først og fremst gikk i retning av kommuneinterne kontakter. Mer overraskende var det at kontakten mot frivillige lag og organisasjoner var så vidt lavt prioritert blant lokalpolitikere. En mulig forklaring kan være at lokalpolitikere uansett har så sterke forbindelser til det lokale organisasjonslivet at kontakt av den typen det er spurt etter oppleves som overflødig. De er selv en del av det frivillige lag- og organisasjonslivet i kommunene. Lokalpolitikere hadde mer kontakt med enkeltinnbyggere, så det synes som om ombudsrollen blir ivaretatt. Kontakten med lokale media var også overraskende intens.

Blant de utvalgte kommunene utmerket Bergen seg med den største rapporterte kontakten mellom folkevalgte og de ulike lokalsamfunnsaktørene. Størrelse bidrar i dette tilfellet ikke til å skape avstand mellom lokalpolitikere og lokalsamfunn. I alle fall ser vi at lokalpolitikere ikke nødvendigvis stenger seg inne i store kommuner. Den andre store kommunen, Bærum, utmerket seg imidlertid med lavere kontakthypighet enn de andre kommunene. En viktig forklaring er trolig den utstrakte bruken av delegasjon i Bærum.

Interessant var det også å registrere at rollemangfoldet blant de folkevalgte hadde mye å si for nettverkskontaktene. Vi skilte ut fire politikerroller ut fra hva de folkevalgte så som sine primære oppgaver. To av disse rolletypene, prioriteringspolitikeren og forvaltningspolitikeren, hadde en forholdsvis intern kontaktinnretning. Ombudspolitikere og markeringspolitikere var langt mer utadrettede, og kan i så måte betraktes som nettverkspolitikere med noe ulik innretning.

Utdannelse hadde en annen effekt på kontakthypighet enn hva vi hadde forventet. Lav utdanning ga høy kontakthypighet. Vi forklarte dette med større åpenhet for behovet for å hente inn støttekompetanse blant dem som hadde minst formell utdanning. Et spørsmål som kan stilles på bakgrunn av en slik analyse er om høy utdanning blant folkevalgte leder til arroganse i forhold til behovet for å danne lokalsamfunnsnettverk.

# 4. Statlige reformer og iverksetting i ulike lokale kontekster: Gjennomføringen av R97 i fire kommuner

## Innledning

I dette kapitlet vil vi vise hvordan governance kan benyttes som et perspektiv for studier av lokal politikkutforming. I en studie av gjennomføringen av grunnskolereformen Reform 97 (R97), som ble iverksatt fra høsten 1997, ble governance benyttet som en metodisk tilnærming for å studere lokale politikkutformingsprosesser (Homme 2003). Hensikten var å undersøke fortolkning og gjennomføring av Reform 97 i ulike lokale kontekster. Grunnskolen har vært og er et kommunalt ansvar, men forankret i en statlig særlovgivning og en standardisering til fremme av enhetsskolen. Den stadig voksende enhetsskolen har vært søkt organisert og administrert gjennom en hierarkisk administrasjonsstruktur med en rektor - som ofte var utgått fra lærerkollegiet - ved hver enkelt skole, en skolesjef på kommunenivå, en skoledirektør på fylkesnivå og med et administrasjons- og regelforankret departement på toppen (Farsund 1998). Enhetsskolen har gjennomgått store endringer de siste årene. Fra å være en klart avgrenset sektor i over 100 år, har skolen i løpet av kort tid vært gjenstand for en rekke reformer. To sentrale reformer har medført at heterogeniteten i elevgrunnet er blitt større. Fra å være en skole for barn som har vært forstått som ”normale”, integrerer nå skolen barn med funksjonshemninger og lærevansker (Ot.prp. nr 36 (1996-97)). Tiårig grunnskole for alle barn fra seks års alder og skolefritidsordningen (SFO) ble innført med Reform97 (Ot.prp. nr 21 (1993-94)). Skolen blir dermed et heldagstilbud for barna (St.meld. nr 41 (1991-92)). Skolen er ikke lenger skole i snever forstand, den blir koplet til tilgrensende institusjoner som helse- og sosialsektoren og førskolen (se f.eks. Ot.prp nr 36 (1996-97), St.meld. nr 29 (1994-95)). Dette innebærer en utvidelse av skolens oppgaver. Mens Reform 97 innebærer at statens fastlegging av innholdet i politikken øker, samtidig åpner Kommuneloven fra 1992 opp for nye organisasjonsløsninger og større lokal innflytelse på skolepolitikken.

Reform 97 binder skolepolitikken opp mot statlige direktiver for å sikre likhet i utformingen av skolen. Men gjennomføringen av den nasjonale skolepolitikken brytes mot lokale forhold: for det første er kommunenes organisering av det politiske og administrative apparatet ulik (government varierer), for det andre preges kommunene av lokale nettverkskonstellasjoner (governance).



Governance som metodisk tilnærming har blitt benyttet for å studere og forklare lokal variasjon. Utgangspunktet for governanceperspektivet er en antakelse om at de formelle institusjonene svekkes og at styring blir et resultat av samspill mellom mange ulike aktører. Det interessante fokus blir de politiske prosessene som utspiller seg i skjæringsflaten mellom ulike institusjoner og aktører. Uavhengig om vi vil finne tegn til endring, i hvilken grad vi kan hevde at kommunene er blitt mer fragmenterte, vil det være nyttig å rette oppmerksomheten mot styringsrelasjonene framfor de formelle institusjonene. Vi vil kunne fange inn autoritetsformer og innflytelse som et governmentperspektiv ikke rommer. Disse styringsrelasjonene kan være tegn på endring, styringsfragmentering, men kan også være relasjoner som har vært stabile over tid, og som ikke har vært identifisert tidligere. Den bakenforliggende antakelsen er a) at makt- og innflytelsesforholdene lokalt er oppsplittet og mangfoldige og at b) innflytelsesforholdene varierer etter saksområde, eller "Policies determine politics", slik Lowi formulerte det (referert i Kjellberg og Reitan 1995:109).

Det er ikke et nytt fenomen i norsk politikk at rollerelasjonene mellom forvaltningen og politisk myndighet endres. Det kan være forskyvninger i fordelingen av initiativ og ansvar og endringer i forpliktelses- og legitimitetsforholdet i relasjonene mellom tjenesteområdene/administrasjon og politikk. Mer sammenfattende kan dette beskrives som et forhold mellom kyndighet og myndighet (Jacobsen 1978). Det kan følgelig antas at kommunene har valgt ulike strategier for gjennomføring av R97. Ved å gi skoleadministrasjonen i kommunen muligheter for å virke relativt selvstendig for eksempel i gjennomføring av R97 eller at andre, eksterne aktører får ansvaret for utforming av skoletjenester, sikrer man en sterk målorientering hos tjenesteyterne, men man risikerer samtidig at herredømmet over hvilke verdier som blir realisert, går tapt. Ved å sette administrasjonen under streng kontroll, har man større sjanse til å bestemme hvilke mål som realiseres, men man risikerer samtidig at fagadministrasjonen blir impotent og formalistisk (jf Jacobsen op.cit.). Dersom kommunen ønsker "all makt i kommunestyresalen", jf tabell 1.2, og styrker kontrollen over administrasjonen, vil dette kunne betegnes som kontraksjon. Dersom tyngdepunktet i kommunens styring av skolefeltet ligger utenfor kommunestyret, i skoleadministrasjonen eller hos andre aktører, vil vi betegne dette som detraksjon. Governance som perspektiv kan bidra til å identifisere styringsfragmentering, men også være en tilnærming som kan belyse kontraksjons- og detraksjonsprosesser innenfor kommunene.

Den nasjonale skolereformen R97 er svært omfattende og må ses som et virkemiddel for å styrke den statlige styringen av grunnskolen. Reformen skulle favne vidt. Intensjonen var ikke bare å iverksette en skolereform. R97 skulle også være barnereform, familierreform og kulturreform. Mer spesifikt innebar dette innføring av 10-årig grunnskole med skolestart for seksåringer og nytt læreplanverk. I tillegg fikk skolen medansvar for å "gi barn rike impulser gjennom lek og læring og samvær med voksne i ulike roller". Skolefritidsordninger skulle bygges ut for småskolebarn med tilsynsbehov før og etter vanlig skoletid. Dessuten skulle en større del av kulturen i nærmiljøet være del av skolehverdagen (St. meld. nr. 40 (1992-93) ... vi små, en Alen lange...). Slik sett hadde R97 potensial til å berøre alle innbyggernes liv i kommunene, i større og mindre grad. Deler av reformen var dermed avhengig av lokal fortolkning og tilpasning. Reformen framsto i beste fall som tvetydig: et grep for økt statlig styring og

kontroll samtidig som de nasjonale myndighetene var avhengig av lokal iverksetting og tilpasning.

Kommuneloven gir kommunene stor frihet til å velge hvordan de vil organisere de kommunale tjenestene, det politiske og administrative apparatet. Prosjektet vi viser til i dette kapitlet hadde til hensikt å undersøke hvordan kommunale reformprosesser kunne få innvirkning på gjennomføringen av Reform 97 og i hvilken grad ulike reformer virket på hverandre. Målet var å belyse de lokale betingelsene for gjennomføring av reformen. Fire kommuner ble valgt til undersøkelsen. To av kommunene hadde beholdt en tradisjonell sektororganisering på skolefeltet. De to øvrige hadde omorganisert skolefeltet politisk og administrativt.

For å fange R97 sin altomfattende karakter, benyttet vi en åpen tilnærming og via informanter i kommunene ble det nøstet fram aktuelle problemstillinger i den lokale skolepolitikken og identifisert sentrale aktører på den lokale skolearenaen. Aktørene rundt skolene, som små sentra på den lokale skolearenaen, ble viktig for å forstå betingelser for gjennomføring av Reform 97.

Selv om den metodiske tilnærmingen er basert på et governance-perspektiv er det ikke gitt at den lokale styringen er fragmentert. Identifiseringen av nettverk kan rokke ved forståelsen av at all makt ligger i kommunestyresalen, men på den andre siden kan også nettverk være basert på formell organisering. Dessuten er ikke de identifiserte nettverkene nødvendigvis eksempler på et nytt fenomen. Lokale nettverk kan ha lange tradisjoner. Det vesentlige i denne sammenhengen er blikket: at governance er en måte å se lokal styring på. Nettverksbegrepet må her betraktes som et analytisk begrep, og er ikke nødvendigvis en merkelapp eller betegnelse som de identifiserte nettverkene benytter selv. I fortellingen om R97-undersøkelsen vil vi prøve å vise om nettverkene gir grunnlag for å hevde at lokalstyret fragmenteres funksjonelt eller territorielt (jfr. tabell 1.2).

Vi vil også karakterisere nettverkskonstruksjonene med utgangspunkt i R.A.W Rhodes typologisering av nettverk. Typologien er utviklet som redskap for å studere forholdet mellom lokale og sentrale myndigheter (kommune/stat). Men vi vil argumentere for at typologien kan gi grunnlag for å forstå utfallet av de beslutninger som fattes lokalt. Tesen er at oppbygningen og organiseringen av interesser har betydning for utfallet av politikken (Rhodes 1997, Christensen, Fimreite og Aars 2002:57). Organiseringen kan være formell og uformell, deltakerne kan være offentlige og private aktører. Rhodes beskriver fem idealtypiske nettverkstyper på en glideskala definert ut fra fire ulike dimensjoner av karakteristika (jfr. tabell 1.1): medlemskap, integrasjon, ressurser og makt. Det ene ytterpunktet på skalaen er: policyfelleskap (Policy community/territorial community). Deretter følger profesjonsnettverk (Professional network), ”myndighetsnettverk” (Intergovernmental network), produsentnettverk (Producer network) og, det andre ytterpunktet på skalaen, saksnettverk (Issue network). Nettverkene kategoriseres ut fra fire ulike dimensjoner: medlemskap, integrasjon, ressurser og makt.

*Medlemskap* refererer til antall deltakere i nettverket og i hvilken grad det kan karakteriseres som inklusivt eller eksklusivt. Medlemmenes interesser i nettverket er sentralt i denne dimensjonen. Et policyfelleskap kjennetegnes av et begrenset antall deltakere og av at enkelte grupper bevisst holdes utenfor. Økonomiske og/eller

profesjonsinteresser dominerer. Ensaksnettverket kjennetegnes av mange deltakere, og nettverket kan inkludere en rekke berørte interesser. *Integrasjon* betegner kontaktfrekvensen innenfor nettverket, i hvilken grad nettverket er preget av kontinuitet og om det er konsensus om nettverkets verdier. Policyfellesskapets medlemmer har hyppig kontakt med hverandre i de sakene som er relatert til det aktuelle politikkområdet. Verdiene til nettverket er konsistente og medlemskapet er stabilt. Fellesskapet er preget av konsensus, og det aksepterer resultatet som legitimt. Innenfor ensaksnettverket, det andre ytterpunktet på glideskalaen, er kontakten mellom deltakerne flyktig og nettverket preges av en aksessstruktur som tiltrekker seg et varierende antall medlemmer. Muligheten for konflikt vil alltid være tilstede, enigheten er begrenset. *Ressurser* viser til fordelingen av ressurser innenfor nettverket og fordelingen av ressurser innenfor organisasjoner som deltar i nettverket. I et policyfellesskap har deltakerne felles politiske preferanser, og det eksisterer et bytteforhold mellom dem. Alle deltakerne har ressurser og er del av et positivt-sum-spill. Organisasjonene eller gruppene som deltar i nettverket kan garantere en lojal medlemsmasse. Samarbeidet innenfor ensaksnettverket baseres på konsultasjoner, ikke forhandlinger. Mange av deltakerne har få ressurser, begrenset aksess og få alternative kanaler for innflytelse. Den fjerde og siste dimensjonen nettverkene identifiseres i forhold til er *makt*. Et policyfellesskap er et nettverk preget av maktbalanse. Innenfor ensaksnettverk er maktfordelingen er skjev (Rhodes 1997:44, se også Christensen, Fimreite og Aars 2002:58-59).

Vi vil her presentere fire ulike typer kommuneinterne nettverk identifisert i prosjektet om gjennomføringen av R97. Nettverkene potensial for stabilitet og makt, betydningen for lokal styring, vil bli diskutert med utgangspunkt i Rhodes typologisering.

## **Lokalsamfunnsnettverk mot skolenedleggelse**

Et lokalsamfunnsnettverk la betingelser for styring på skoleområdet i den første kommunen i undersøkelsen. Kommunen var organisert etter en tradisjonell sektormodell (jf Michelsen, Ramsdal og Aarseth, 2002). Skoleadministrasjonen på kommunenivå var ledet av en skolesjef, og det politiske ansvaret for skole og barnehagesaker var lagt til *Uvalg for oppvekst*, selv om de fleste tradisjonelle skolesaker, som tidligere ble behandlet i skolestyret, nå var delegert til kommuneadministrasjonen (jf. kommuneloven). Avstandene i kommunen er store, og kommunen består av flere større og mindre bygder eller grender. Disse bygdene hadde tidligere utgjort skolekretsene i kommunen. Kommunen hadde nå sju skoler, fire barneskoler og tre kombinert barne- og ungdomsskoler. Barneskolene var fådelt, fra udelt til firedelt. Ved de to minste skolene så elevtallet ut til å gå ned. Ved kommunevalget høsten 1999 var bevaring av eksisterende skolestruktur et viktig løfte fra politikerne. I forbindelse med at kommunens inntekter var redusert, planla kommunen en reorganisering av administrasjonen og de kommunale tjenestene. Som følge av reorganiseringen var skolestrukturen var truet, og det ble ansett som sannsynlig at et par skoler ville komme

til å bli nedlagt, men dette ble sett på som umulig å realisere før eventuelt i neste valgperiode.

Foreldre var aktive i skolepolitikken i enkeltsaker, særlig når det gjaldt egne barn, men de handlet individuelt. Det var ikke etablert et kommunalt foreldreutvalg for grunnskolen (FUG). Skolestrukturen og skolekretser var viktige tema innenfor den lokale skolepolitikken. Skolekretsinnndelingen ble et problem når foreldre søkte om overflytting av barna til en annen skole i kommunen. Dette var ikke uvanlig. Slike saker ble sett på som problematiske, og flere søknader var blitt avslått i kommunestyret. Begrunnelsen for avslagene var at det var viktig å opprettholde skolekretsene og de små grendene. Det var flere eksempler på at avgjørelser tatt i oppvekstutvalget ble oversendt kommunestyret fordi de ble innklaget av et mindretall i utvalget. Det betydde at denne typen saker kunne ta svært lang tid å behandle. Når foreldre av ulike årsaker ønsket overflytting av barna til en annen skole, søkte de støtte hos skoleledere – og fikk det. I noen tilfeller var praktiske hensyn begrunnelsen for søknader om overflytting, for eksempel at foreldrene arbeidet i en annen del av kommunen og enklere kunne bringe og hente barna på vei til arbeidet. Andre ønsket at barna skulle gå på den skolen de selv hadde gått på for å hindre nedleggelse av denne skolen, selv om den lå i en annen krets. Mange hadde i utgangspunktet lang skolevei, så skolebytte ville ikke nødvendigvis medføre lengre skolevei, men å krysse kretsgrensene. Det var de folkevalgte politikerne som gikk imot overflytting. Lokalsamfunnshensyn gikk foran foreldrenes ønsker. Lavere elevtall ville flere steder true grunnlaget for skolen i grenda, og ble skolen nedlagt, ville grenda falle sammen, var argumentet. For skoleforvaltningen i kommunen opplevdes disse sakene som vanskelige. Skolesjefen uttalte at det var problematisk at overflyttingssaker ble politisk behandlet. Blant skolefolkene syntes holdningen å være at foreldrene burde kunne avgjøre hvilken skole barna deres skulle gå på. Dessuten mente både skoleledere og rådmann at noen av skolene i kommunen rett og slett var for små til å drive tilfredsstillende etter intensjonene i den nye Reform 97. Rådmannen viste til at det hadde blitt lagt ned en skole noen år tidligere der bakgrunnen var at foreldrene mente at skolemiljøet ble for lite for ungene. Skolen var et virkemiddel i opprettholdelse av grendene og ble dermed trukket inn i lokalsamfunnskonflikter. Et lokalsamfunnsbasert nettverk med støtte i kommunestyret syntes her å stå i motsetning til en allianse mellom brukere og skoleledelse.

## Lokalsamfunnsnettverkets oppbygging og maktpotensial

### Medlemskap

Tyngdepunktet i nettverket var kommunestyreflertallet. De folkevalgte hadde gått til valg med løfter om å opprettholde skolekretsene. Det ble hevdet at kommunestyremedlemmene representerte vel så mye grender og skolekretser som politiske partier. I oppvekstutvalget var alle skolekretsene representert og utvalgsmedlemmene var også representert i skolenes samarbeidsutvalg. Skolekretsene hadde dermed aksess til det politiske utvalget med ansvar for skolesaker. Skolekretstilhørighet syntes å være et viktig representasjonskriterium og dette viser hvor

sterk betydning skolen fikk for lokalpolitikken. Utgangspunktet for nettverket var dermed den politiske viljen i kommunen basert på folkevalgte representanter i kommunestyret. Nettverket hadde demokratisk kontroll gjennom valgkanalen. Det kan være vanskelig å karakterisere nettverket som inklusivt eller eksklusivt. Det er fordi det er vanskelig å se grensene rundt nettverket, hvem som inngikk og ikke. Men vi vil likevel hevde at dette var et nettverk, fordi det var en gruppe aktører som kontinuerlig blokkerte for endringer i skolepolitikken.

Nettverkets hovedinteresse var opprettholdelse av grender og lokalsamfunn. En påstand om at bygdene ville dø dersom skolene ble lagt ned, kan knyttes til kultur- og distriktspolitikk internt i kommunen. Det dreide seg ikke først og fremst om skolen, om oppvekstforhold eller om barnepolitikk.

## **Integrasjon**

Kontakten internt i nettverket var formalisert gjennom politiske møter, men kunne også være uformell. Et viktig element var kontakten mellom folkevalgte og velgere. Medlemskap, verdier og resultater var konsistent over tid, minst fire år, perioden politikerne var valgt for. Den sentrale verdien som knyttet nettverket sammen var opprettholdelsen av de små grendene i kommunen. Men politikerne var avhengige av støtte fra valgkanalen dersom nettverket skulle opprettholdes. Velgerne kunne forvente støtte fra nettverket i konkrete saker. Folkevalgte og velgere delte i hovedsak verdiene om opprettholdelse av skolekretsene og grendene. Konflikter innad i nettverket ville kunne tenkes å oppstå dersom foreldre ønsket å sende barna til en annen skolekrets med begrunnelsen av de vil sikre videre drift av skolen i denne kretsen.

## **Ressurser**

Det kan hevdes at alle deltakerne i nettverket hadde ressurser. De folkevalgte i lokalsamfunnsnettverket utgjorde kommunestyrets flertall og hadde beslutningsmyndighet og velgernes stemme i ryggen. Det var gjensidig avhengighet mellom deltakerne. De folkevalgte representerte partier eller bygdelister. Lokalvalg kan ses på både som personvalg og kretsvalg. Det kan derfor diskuteres i hvilken grad det var mulig å erstatte eller bytte ut medlemmene i nettverket. Nye medlemmer ville bli valgt ved neste lokalvalg. Velgerne kan i liten grad reguleres, og det var derfor mulig at nettverket ville bli svekket ved neste lokalvalg.

## **Makt**

Det kan hevdes at nettverket internt var i balanse. En gruppe kunne dominere, for eksempel representanter fra det partiet eller den listen som hadde flest medlemmer i nettverket. Men det ville være nødvendig med et positivt-sum spill for at fellesskapet skulle overleve. Likevel var det nettverkets avhengighet av velgerne som var mest avgjørende for makten til å verne skolekretsene. Nettverket var derfor ikke bare basert på de folkevalgte som representerte skolekretsene, men de representerte de ulike lokalsamfunnene og var avhengig av velgernes støtte. Nettverkets legitimitet hvilte på velgermandatet. Legitimiteten var stor.

Nettverket hadde legitimitet ved at tyngdepunktet og ressursene var knyttet til folkevalgte organer, kommunestyret. I den grad andre nettverk som var uenig i at

skolekretsene ble opprettholdt etter hvert fikk innflytelse og gjennomslag for sitt syn, kunne det hevdes at makten forsvant ut av kommunestyresalen, og at det var et tegn på styringsfragmentering – mot profesjonsstyring og/eller brukerstyring. På undersøkelsestidspunktet var det ikke grunnlag for å hevde at kommunen var preget av styringsfragmentering, snarere tvert imot. Kommunestyrets kontroll over skolepolitikken og skolestrukturen kan forstås som en kontraksjonsprosess der politikerne trekker til seg makt for å få herredømme over sentrale lokale verdier som kunne gå på tvers av fagkyndighetens eller skoleadministrasjonens vurderinger. I henhold til Rhodes glideskala vil vi kunne plassere lokalsamfunnsnettverket i nærheten av et policyfellesskap. Nettverket er preget av stabilitet, medlemskap i nettverket er begrenset og det er preget av gjensidig vertikal avhengighet.

## **Foreldrenettverk i kamp for skolebudsjettet**

Den andre kommunen i undersøkelsen var en fattig innlandskommune. Den var politisk og administrativt organisert som en sektorkommune. Kommunen hadde dermed en tradisjonell skoleetat ledet av *Avdelingsjef for skole og barnehage*. Skolesjefen hadde det administrative ansvaret for skole og barnehage, og han deltok på de jevnlige ledermøtene sammen med rådmannen og de øvrige avdelingslederne. Det politiske ansvaret for skole og barnehagesaker var lagt til *Utvalg for skole og barnehage*, men forhold som angikk skoleanleggene var overført til Utvalg for teknikk, bygning og planarbeid.

Ved gjennomføringen av R97 hadde kommunen prioritert å bygge ut skoleanleggene i forhold til daværende elevtall. Allerede i 2000 var skolebygningene for små på grunn av stor vekst i elevtallet. Mange av skolebygningene var vanskelig å tilpasse nye undervisningsformer, og det var plassmangel.

Den økonomiske situasjonen førte til at et *foreldrenettverk* aktiviserte seg. Det var ikke etablert et kommunalt foreldreutvalg for grunnskolen. Foreldrene var dermed ingen formell høringsinstans. Foreldrene engasjerte seg i kampen om å øke driftsmidlene og hindre nedskjæringer i skolebudsjettet, og de engasjerte seg som vaktbikkjer for å se til at skolene overholdt lovverket med hensyn til foreldreinnsats og egenbetaling. Ved en skole i kommunen tok foreldrene initiativ til å aksjonere mot skolebudsjettet. De fikk støtte av det lokale lærerlaget, som bidro med kunnskap, erfaringer og forslag til aksjonsvirkemidler. Videre etablerte aksjonsgruppa samarbeid med ledere i foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved de øvrige skolene. Foreldrene benyttet ulike aksjonsvirkemidler: brev til kommunestyremedlemmer, framstøt mot media og oppmøte på kommunestyremøter. Rektorene syntes situasjonen var vanskelig. De opplevde at de kom i en lojalitetsklemme. De stilte seg utenfor aksjonen og begrunnet det nettopp med lojalitetshensyn til overordnet skoleledelse.

I denne kommunen var R97 i sentrum for konfliktene som mobiliserte foreldre og lærere til å aksjonere. Mangelfull gjennomføring av reformen var foreldrenettverkets argument for å mobilisere til endring. Dermed fikk de også støtte fra lærerlaget. Den formelle organiseringen bandt opp rektorene - som både skulle være pedagogiske ledere og arbeidsgivers representant i skolene – på en slik måte at de opplevde et sterkt

krysspress. I denne saken virket aksjonsformen effektivt. Rådmannen påpekte at denne typen aksjoner var nye måter for lokaldemokratiet å uttrykke seg på. Kommunepolitikerne prioriterte ikke ressurser til læremidler og ekskursjoner, som foreldrene mente var nødvendige for realiseringen av læreplanen L97. Det var også behov for utbedringer av skoleanleggene. I denne situasjonen kan det påstås at de folkevalgte ble satt i en uholdbar situasjon: på den ene siden skulle de få kommunens budsjett i balanse, på den andre siden skulle de gjennomføre R97. Aksjonen som ble iverksatt medførte endringer i den konkrete situasjonen, som gjaldt behandlingen av kommunebudsjettet for 2001.

## Foreldrenettverkets oppbygning og maktpotensiåle

### Medlemskap

Innenfor foreldrenettverket i denne kommunen var mange medlemmer, mer eller mindre aktive. Alle foreldre til barn i grunnskolen var potensielle medlemmer. Den dominerende gruppa var FAU ved en av barneskolene i kommunene. Foreldrenes interesser og engasjement var begrunnet i ønsket om en god skole for barna, dermed var det flere interesser involvert, selv om økonomiske interesser var viktigst, var også helsespørsmål debattert i tilknytning til elevenes innemiljø, og pedagogisk opplegg og oppfølging av læreplanen, slik som for eksempel retten til ekskursjoner og leirskoleopphold, ble diskutert.

### Integrasjon

Organiseringen av nettverket var basert på frivillighet. Initiativet til aksjonen om å få endret forslag til kommunebudsjett ble tatt av FAU ved en av skolene i kommunen som videre søkte hjelp fra lærerlaget og støtte fra andre foreldreutvalg. Andre aksjoner og dugnadsarbeid var basert på frivillighet, og deltakerne kunne skifte fra gang til gang. Nettverkets arbeidsinnsats varierte med hensyn til intensitet og hyppighet. Medlemskap, verdier og resultater ville kunne svinge over tid. Blant medlemmene var det konsensus om grunnverdien en god skole for barna. Ellers var det ikke utenkelig at det kunne oppstå uenighet om virkemidler for å få innflytelse over kommunens skolepolitikk.

### Ressurser

Deltakerne hadde ressurser, men ressursene var begrenset. Nettverket hadde ikke formell myndighet. Deltakerne bidro etter deres individuelle ressurser ved dugnadsarbeid, kontakt med media etc. På en av skolene i kommunen hadde foreldre montert kabler for internettilknytning, for eksempel. Nettverket hadde variabel kapasitet til å regulere medlemmene. I utgangspunktet var det viktig med mange medlemmer, spesielt i forhold til aksjoner. Men FAUene ved flere av skolene i kommunen ønsket å formalisere nettverket ved å etablere et kommunalt foreldreutvalg (FUG). Da ville foreldrene bli høringsinstans i en rekke kommunale saker som var viktig for nettverket.

## **Makt**

Maktfordelingen internt i nettverket ville kunne variere. Noen medlemmer dominerte, men var avhengig av oppslutning fra de andre medlemmene for at nettverket skulle overleve. Det er interessant i hvilken grad nettverket ville klare å holde på medlemmene etter avsluttet aksjon mot kommunestyret. Nettverket risikerte å miste deltakere dersom ikke saken ble tydelig. Det er nærliggende å karakterisere nettverket som et saksnettverk, men ville det kunne utvikle seg til et mer stabilt brukernettsverk? Nettverket kunne spille på deltakernes ulike ressurser: foreldre med mange kompetanser – men i forhold til saken mot kommunebudsjettet hadde nettverket hentet støtte og hjelp fra det lokale lærerlaget. Fagforeningens kunnskaper om strategier for aksjoner og kunnskap om skolens situasjon og den økonomiske situasjonens direkte følger for skolen, ble en viktig ressurs for foreldrene. Problemene med denne type nettverk og måten det mobiliserer på er knyttet til mangel på legitimitet. Foreldrenettverkets legitimitet kan hevdes å være begrenset ettersom det først og fremst var foreldres kjennskap til egne barns behov som lå til grunn for mobiliseringen i nettverk. Det vil kunne argumenteres mot nettverket at de kjempet for egne interesser uten å ta hensyn til andre, svake, grupper, mens kommunestyret hadde et helhetlig ansvar for kommunens innbyggere. Folkevalgte som følte seg presset til å endre syn direkte på et kommunestyremøte, kan ha fattet beslutninger som manglet demokratisk legitimitet. Men foreldrenettverket knyttet kravene om endringer i skolepolitikken til både skolelovgivning - ved at læreplanen (i utgangspunktet) var forskriftsfestet - og arbeidsmiljøloven i forhold til skolebygningenes kvaliteter. Dette kunne gi nettverket større legitimitet og grunnlag for innflytelse. Nettverket er et eksempel på hvordan brukerinteresser mobiliserer for å få innflytelse over et politikfelt: foreldre ville ha innflytelse over skolepolitikken. Beslutningen om å endre et kommunebudsjett basert på foreldreaksjoner, viser at kommunestyret ikke lenger hadde all makt i kommunen. Det kan hevdes at det var blitt større grad av brukerstyring på skolefeltet. Dette er et eksempel på styringsfragmentering. Private interesser var involvert i styringen av den lokale skolepolitikken.

## **Rektornettverket mot sentralisering av grunnskolen**

En kystkommune med ca 4000 innbyggere var den tredje kommunen som ble undersøkt i R97-prosjektet. Dette er en kommune med store geografiske avstander og god økonomi. Da undersøkelsen ble gjennomført, var det sju skoler i kommunen. Det var store avstander mellom skolene, og skolene var naturlige midtpunkt i grendene. Skolestrukturen hvilte på en sterk lokalmiljøtilknytning.

Det politisk-administrative apparatet var delvis modernisert i retning av en virksomhetsmodell, og dette var noe av bakgrunnen for at kommunen ble valgt ut til undersøkelsen. Men fremdeles var deler av tjenesteområdene sektororganisert, deriblant tjenesteområdet for skole og barnehage. Seks av skolene var kombinerte barne- og ungdomsskoler, den sjuende og minste kretsen sendte ungdomsskoleelevene sine til nabokommunen. *Oppvekstsjefen* ledet skole- og barnehagetjenestene. Oppvekstsjefen



inngikk i rådmannens lederteam. Det politiske utvalget med ansvar for skolesaker var *Levekårsutvalget*. Det hadde også ansvar for helse-, sosial- og barnehagesaker.

Kommunen måtte redusere sine budsjetter på grunn av tapte inntekter. Politikerne var også i denne kommunen gått til valg på at skolekretsene ikke skulle endres. Likevel var skolestruktur ett av to konfliktområder i den lokale skolepolitikken. Det andre konfliktområdet var hva vi kan kalle organisering av skolens kompetanse: hvem som skulle kontrollere og administrere lærerpersonalet og midlene til spesialundervisning. Konfliktene syntes i utgangspunktet å være utløst av krav om innsparing på skolebudsjettet, men var også knyttet opp mot argumenter om hva som var gode pedagogiske løsninger.

Siden skolekretsene vanskelig kunne endres i den aktuelle kommunestyreperioden, hadde oppvekstsjefen foreslått *sentraliseringstiltak* innenfor gjeldende hovedstruktur. Et forslag var å sentralisere deler av ungdomsskolen, et annet, og mer drastisk forslag, var å slå sammen skolene i kommunen til én organisatorisk enhet ledet av én rektor. De sju skolene kunne på denne måten opprettholdes som underavdelinger og styres av avdelingsledere. Lærerstillingene i kommunen var allerede blitt sentralisert på den måten at personalet nå var ansatt i kommunen, ikke ved den enkelte skole slik som før. Nå var det *oppvekstkontoret* som fordelte lærerne på skolene og flyttet på dem etter behov. Det var læreroverskudd i kommunen, og noen lærere var allerede blitt flyttet til andre skoler etter ansiennitetsprinsippet. Funksjonsstillingene rådgiver, sosiallærer og systemansvarlig for informasjons- og kommunikasjonsteknologi var også sentralisert og plassert på de to største skolene i kommunen.

Innenfor spesialundervisningen ble det også iverksatt sentraliseringstiltak: Rektorene ble oppfordret til i størst mulig grad å unngå såkalte enkeltvedtak og heller legge vekt på tilpasset opplæring. På denne måten ville sektoradministrasjonen overta kontrollen over utgifter til spesialundervisningen. Kommuneledelsen, med oppvekstsjefen i spissen, spilte delvis på lag med politikerne ved å opprettholde grendeskolene, men innholdet skulle endres. Kommuneledelsen søkte også å inngå i allianse med lærerprofesjonen ved å benytte pedagogiske argumenter både for sentralisering av skoleorganisasjonen, lærerstillingene og midlene til spesialundervisning. Det ble argumentert for at en sentralisering av skolen med underavdelinger ville gi muligheter for fleksibilitet med hensyn til lærerkrefter og utvikling av gode pedagogiske miljø både for lærere og elever. Rektorene var uenig i forslagene fra oppvekstsjefen. De mente at de ved sentraliseringen mistet oversikt og styring over eget personale og de fryktet en ytterligere sentralisering.

Det kan synes som om det formelle samarbeidet mellom rektorene og oppvekstsjefen i denne politiserte situasjonen kom på sidelinjen i forhold til konfliktene. Begge parter anførte argumenter som var rettet mot å realisere R97 og ivareta intensjonene i læreplanen. Både oppvekstsjefen og rektornettverket arbeidet for å påvirke lokalpolitikkerne som hadde beslutningsmyndighet i forhold til skolestrukturen.

# Rektornettverkets oppbygning og maktpotensiale

## Medlemskap

Antallet medlemmer i rektornettverket var begrenset til de sju rektorene i kommunen. Men nettverket hentet støtte fra lærerprofesjonen, først og fremst lærerlaget, og fra skolekretsene. Det var først og fremst profesjonelle interesser nettverket arbeidet for. Rektorene ønsket større autonomi til hver skole og å bevare rektorenes posisjon som administrative og pedagogiske ledere ved de ulike skolene.

## Integrasjon

Nettverkets tyngdepunkt, rektorene, hadde jevnlig kontakt med hverandre. Det sentrale for nettverket, var å stå samlet mot kommuneadministrasjonen. Derfor planla nettverket å holde egne møter i forkant av oppvekstsjefens jevnlige administrasjonsmøter, eller såkalte rektormøter. Medlemskap og verdier var konsistente over tid, men i hvilken grad nettverket fikk resultater i denne konkrete situasjonen, er ikke kjent. Det kan hevdes at dette ikke var et nytt nettverk, men et kollegialt fellesskap, et stabilt profesjonsnettverk basert på utdanning og ledende stillinger i skolen i kommunen over lang tid. På undersøkelsestidspunktet hadde nettverket støtte i kommunestyret for at kretsgrensene ikke skulle endres – men det var viktig å opprettholde støtten blant folkevalgte for å bevare skolen slik den var. Enkelte beslutninger, som sentralisering av personale osv., var blitt delegert til administrasjonen, og her måtte rektornettverket arbeide overfor administrativ ledelse. Rektorene delte viktige verdier om fagkyndighet og profesjonens ekspertise som grunnlag for å mobilisere til makt og innflytelse over kommunens skolepolitikk.

## Ressurser

Alle deltakerne hadde ressurser, og forholdet kan karakteriseres som et bytteforhold. Rektorene var opptatt av å stå samlet og unngå at kommuneadministrasjonene drev splitt-og-hersk-strategi, som flere rektorer uttrykte det. Det var ikke organisasjoner som leverte deltakere til nettverket. Likevel var det ikke enkeltaktørene, men nettverket som helhet som ble premissleverandør på den lokale skolepolitiske arena.

## Makt

Det var maktbalanse internt i rektornettverket. Rektorene utgjorde tyngdepunktet i nettverket, men for at fellesskapet skulle ha muligheter til å overleve, var det nødvendig med støtte fra andre aktører: lærerne i kommunen. Nettverket var ikke nødvendigvis avhengig av støtte utenfor lærerprofesjonen, men det hevdet å være på linje med foreldregruppene og lokalsamfunnene i synet på sentraliseringspolitikken. Rektornettverket kunne i skolesaken støtte seg på de folkevalgte. I tillegg var også mange lærere medlemmer av kommunestyret og hadde innflytelse som folkevalgte. Nettverket påberopte seg faglig legitimitet. Deres kunnskap var til elevenes, skolens og grendenes beste. Men nettverket var avhengig av kommunestyret når det gjaldt beslutninger om skolekretser og endringer i skolestrukturen. Det var flere aktører som

søkte innflytelse på skolefeltet i kommunen. I hovedsak var det tre aktører: de folkevalgte (kommunestyret), kommunens administrative ledelse (oppvekstsjefen og rådmannen) og lærerprofesjonen (rektornettverket og lærerlaget). Både kommunens administrative ledelse og rektornettverket søkte allianser med de folkevalgte for å få gjennomslag. I denne kommunen kan det synes som om kommunestyret satt med jokeren og hadde evnen til å fatte demokratisk legitime beslutninger om skolen. Samtidig var de folkevalgte utsatt for press både fra rektornettverket og kommuneadministrasjonen som søkte å legge premissene for kommunestyrets beslutninger. Det syntes å være en kamp mellom aktører om profesjonsstyring, ”managementideologier” og demokratisk styring i kommunen. Dersom betingelsene for vedtak ble lagt utenfor kommunestyresalen, vil vi kunne påstå at dette også kan være en form for styringsfragmentering. På den annen side, ville konflikten kunne ende opp i en byttesituasjon, der de ulike aktørene forhandlet seg fram til konsensus. Dette ville være eksempel på samstyring.

## **Administrasjonsnettverket for lokal skoleutvikling**

Den fjerde kommunen som ble studert i R97-prosjektet er forholdsvis liten i areal med korte avstander mellom skolene og ingen uttalte konflikter om skolestruktur. Kommunen hadde dårlig økonomi og for skolen var dette mest synlig i skoleanleggene. Flere av skolebygningene var i dårlig forfatning og tilfredsstilte i liten grad lærernes ønsker og behov for å realisere nye undervisningsmåter etter læreplanen. Rådmannen hadde én hovedintensjon med skolene i sin kommune: Han ville at hver skole skulle spesialisere seg i forhold til en pedagogisk profil som grunnlag for å åpne opp for fritt skolevalg. Dessuten var grunnskolen satsingsområde for kommunen, i en fireårsperiode. Flere skoleprosjekter engasjerte mange aktører på skolefeltet. Noen prosjekter var pedagogiske forsøk ved enkeltskoler, andre var mer orientert mot utredning av behov for nye skolebygg etc. Kommunens tjenesteområder var etablert som egne virksomheter, slik at hver skole (ungdomsskolen) eller oppvekstsenter (barnehage og barneskole) var en egen resultatenheter i en såkalt tonivåmodell. Kommunen hadde valgt en modell der virksomhetslederne var inkludert i rådmannens lederteam. Hver skole eller oppvekstsenter hadde en *virksomhetsleder* som var *kombinert rektor og ”assisterende rådmann”*. Rektorene utgjorde 5 av til sammen 8 virksomhetsledere. I tillegg var det tre stabsledere i lederteamet. Lærerne erfarte rektorenes posisjon og skolens autonomi som ambivalent. På den ene siden var rektor nå blitt administrator og lite synlig i skolen, på den andre siden ga det lærerne stor frihet til pedagogisk utviklingsarbeid. Det var ikke et eget utvalg med ansvar for skolesakene. De mest vanlige skolesakene var underlagt driftsutvalget. Planutvalget hadde, som navnet tilsier, ansvaret for mer langsiktige plansaker.

I denne modellen var skoleforvaltningen på kommunenivå vingeklippet. Etter at skoleetaten ble nedlagt i første halvdel av 1990-tallet, syntes koordinering av skolen internt i kommunen å ha vært nedprioritert. En *pedagogisk konsulent* som skulle ta over den koordinerende funksjonen, tilhørte nå personaladministrasjonen i kommunen.

Pedagogisk konsulent hadde ingen formell myndighet i skole spørsmål. Den pedagogiske konsulentens muligheter til innflytelse ble ytterligere avskåret av alliansen mellom rådmannen og rektorene.

Rektorene hadde budsjettansvar og ansettelsesmyndighet ved egen virksomhet. Det ga handlefrihet og hadde blant annet ført til at skoler ansatte færre lærere enn de hadde rammetimetall til. Det holdt økonomien i balanse, slik at rektor kunne styrke andre sider ved skolen. Rektorenes støtte i nettverk med rådmannen og øvrige virksomhetsledere i kommunens ledergruppe kunne likevel føre til at de ble gisler for rådmannens økonomiske prioriteringer. Rådmannen hadde nylig opprettet et skolefaglig kollegium som besto av rektorene og den pedagogiske konsulenten. Hensikten var delvis å avlaste rådmannen for skolesaker, men det skulle også ha en koordinerende funksjon for grunnskolen i kommunen. Dermed ble nettverket i stand til å imøtegå kritikk om at virksomhetslederne ble for mye kommuneledere, og for lite skoleledere.

## Administrasjonsnettverkets oppbygning og makt potensial

### Medlemskap

Antallet medlemmer i nettverket var begrenset. Tyngdepunktet i nettverket var rådmannen og rektorene som også var virksomhetsledere i kommunen. Økonomiske og profesjonelle interesser dominerte i nettverket. Rådmannen måtte spare, og rektorene fikk, som assisterende rådmenn i ledergruppen, ansvar for å tenke kommunal helhet. Rektorene fikk til gjengjeld innflytelse over flere kommunale felt. Deres egne virksomheter, skolene, fikk dessuten større rom for å prøve ut nye ideer på skolene – både når det gjaldt organisering av personale og arbeidstid og når det gjaldt pedagogisk opplegg.

### Integrasjon

Kontakten internt i nettverket var forholdsvis hyppig, den var jevnlig og formalisert. Kontakten mellom medlemmene kan karakteriseres som en kvalitetsinteraksjon. Medlemskap, verdier og resultater var konsistente over tid. Men det ble hevdet at turnoveren for virksomhetsledere de første årene etter kommunal omorganisering på midten av 1990-tallet hadde vært stor. Det hadde derfor vært en del personutskiftninger blant rektorene. Men nettverkets medlemmer deltok på bakgrunn av deres formelle stilling i kommunen. Deltakerne delte viktige verdier og aksepterte resultatets legitimitet. En mulig forklaring på nettverkets verdifelleskap er rektorenes økte muligheter for innflytelse. Forholdet mellom rådmannen og rektorene kan karakteriseres som et bytteforhold. Denne gi-og-ta-situasjonen hadde ført til en del kritikk fra lærerprofesjonen (lærerorganisasjonene og pedagogisk konsulent) i kommunen. Rektorene ble mer rådmenn og bedriftsledere enn pedagogiske ledere, var kritikken.

## Ressurser

Alle deltakerne hadde ressurser, og forholdet kan som nevnt karakteriseres som et bytteforhold. Deltakerne tilhørte samme organisasjon, kommunen. Reorganiseringen av kommunens administrasjon og de kommunale tjenestene fra en tradisjonell sektormodell til en virksomhetsmodell der de administrative nivåer var redusert til to, syntes å ha ført til at rektorene var mer inkorporert i kommuneorganisasjonen enn knyttet til profesjonen.

## Makt

Det syntes å være maktbalanse i nettverket. Et problem var imidlertid at kommunen hadde framstått som lite koordinert i en rekke skolesaker. Pedagogisk konsulent som hadde koordineringsansvaret i kommunen opplevde at han ikke ble informert. For å sikre koordineringen hadde rådmannen opprettet et skolefaglig kollegium bestående av rektorer og pedagogisk konsulent. I tillegg hadde kommunen et stort prosjekt for skolesatsing i hele kommunestyreperioden, hvor både politikere, kommuneadministrasjon, foreldre og lærere var representert. Utredning av kommunens behov for skoleanlegg og ulike pedagogiske delprosjekter inngikk i prosjektet. Tiltaket syntes å skape ro om skolepolitikken. Det synes å ha vært stor grad av enighet på skolefeltet i kommunen, mellom politikere og kommuneadministrasjon. Dette kan bero på at økt faglig autonomi til lærerne og skolene ga tilfredshet, både for lærerprofesjonen og for brukerne. Og rektorene ville kunne gi rådmannen faglig alibi slik at legitimiteten kunne baseres på faglighet. Men forklaringen på at skolepolitikken i kommunen var preget av konsensus kan også være ekstern. Kommunen hadde tidligere vært truet av kommunesammenslåing, og de grepene kommunen hadde gjort for å klare å stå mot kommunesammenslåing, kan ha ført til tett samhold og aksept for nye løsninger. Skolepolitikken som ble ført av administrasjonsnettverket med støtte i kommunestyret ville dermed ha stor legitimitet, selv om det ikke var full enighet i kommunen. Nettverkets tyngdepunkt i den formelle administrative kommuneorganisasjonen, gjør at vi ikke kan karakterisere denne formen for styring som fragmentert. Men det synes som om styringen på skolefeltet i større grad har sitt tyngdepunkt i administrasjonen enn i kommunestyresalen. Dette er da heller ikke noe nytt i skolesaker (jf Madsen 2000). Det vil muligens være riktiger å si at kommunens skolepolitikk var preget av samstyring enn at kommunestyret hadde all makt. En utstrakt delegering av ansvar for et politikfelt, slik det var i denne kommunen, kan også betegnes som detraksjon (jfr. Jacobsen 1978). Ved å gi virksomhetslederne og de enkelte skolene muligheter for å virke relativt selvstendig, sikret kommunen seg en sterk målorientering hos rektorene og lærerne. Nettverket er vanskelig å plassere på glideskalaen over ulike nettverkstyper. Nettverket var basert på medlemmer som ledet de ulike lokale virksomhetene, lokalisert ulike steder i kommunen. Fagforeningene var ikke inkludert i dette nettverket og interessene favnet alle tjenestene til kommunemyndighetene. Slik sett minner dette nettverket om den idealtypen Rhodes kaller "Intergovernmental network" som er basert på lokale myndigheters representative organisasjoner og er uten ansvar for levering av tjenester. Men administrasjonsnettverket her var ikke knyttet til lokal representativitet og hadde definitivt et leveringsansvar for kommunale tjenester.

## Styringsfragmentering i gjennomføring av R97?

Reform 97 ble berørt på ulike måter gjennom nettverkernes mobilisering i skolepolitikken. Skolekretsproblematikken syntes å være viktigste skolesak i to av kommunene. Debatten om skolestrukturen berører viktige sider ved R97 uten at dette nødvendigvis er eksplisitt i debatten. Argumenter for nedlegging og sammenslåing av små fadelte skoler knyttes til verdien av et større læringsmiljø for elevene, og mulighetene for å realisere intensjonene med læreplanen. På den andre siden kan betydningen av nærmiljøskolen også begrunnes i R97.

*Lokalsamfunnsnettverket* som arbeidet for å hindre skolenedleggelse i den første kommunen hadde stor legitimitet ved at tyngdepunktet og ressursene var knyttet til kommunestyret og oppvekstutvalget. Ingen andre aktører eller nettverk hadde oppnådd innflytelse og gjennomslag for syn som sto i motsetning til lokalsamfunnsnettverkets verdier på en slik måte at en kunne hevde at makten ville forsvinne ut av kommunestyresalen og føre til styringsfragmentering. Kommunestyrets kontroll over skolepolitikken og skolestrukturen kan forstås som en kontraksjonsprosess der politikerne trekker til seg makt for å få herredømme over lokale verdier som kunne gå på tvers av fagkyndighetens eller skoleadministrasjonens vurderinger. Debatten om skolestrukturen berører viktige sider ved Reform 97 uten at dette nødvendigvis var eksplisitt i debatten. Argumenter for nedlegging og sammenslåing av små fadelte skoler knyttes til verdien av et større læringsmiljø for elevene, og mulighetene for å realisere intensjonene med læreplanen. Dette var skoleforvaltningen i kommunen opptatt av. På den andre siden kan betydningen av nærmiljøskolen også begrunnes i R97, noe som lokalsamfunnsnettverket kunne bruke som argument for gjennomføringen av R97.

*Foreldrenettverket* er et eksempel på hvordan brukerinteresser mobiliserer for å få innflytelse over et politikkkfelt. I den andre kommunen som ble undersøkt etablerte foreldre et nettverk for å få innflytelse over skolepolitikken. Beslutningen om å endre kommunebudsjettet basert på foreldreaksjoner, viser at kommunestyret ikke lenger hadde all makt i denne kommunen. Det kan hevdes at det var blitt større grad av brukerstyring på skolefeltet. Dette er et eksempel på styringsfragmentering. Private interesser var involvert i styringen av den lokale skolepolitikken. Foreldrenettverket begrunnet sine aksjoner med at L97 ikke ble realisert i kommunen, og at kommunen måtte øke bevilgningene til grunnskolen for å gjennomføre reformen.

*Rektornettverket* i den tredje kommunen som ble undersøkt i R97-prosjektet, var bare et av flere nettverk eller aktører som søkte innflytelse på skolefeltet i kommunen. I hovedsak var det tre hovedaktører: de folkevalgte (kommunestyret), kommunens administrative ledelse (oppvekstsjefen og rådmannen) og lærerprofesjonen (rektornettverket og lærerlaget). Både kommunens administrative ledelse og rektornettverket søkte allianser med de folkevalgte for å få gjennomslag. I denne kommunen kan det synes som om kommunestyret satt med jokersen og hadde evnen til å fatte demokratisk legitime beslutninger om skolen. Samtidig var de folkevalgte utsatt for press både fra rektornettverket og kommuneadministrasjonen som søkte å legge premissene for kommunestyrets beslutninger. Det syntes å være en kamp mellom aktører om profesjonsstyring, det vi kan kalle managementidologier og demokratisk

styring i kommunen. Dersom betingelsene for vedtak ble lagt utenfor kommunestyresalen, vil vi kunne påstå at dette også kan være en form for styringsfragmentering. På den annen side, ville konflikten kunne ende opp i en byttesituasjon, der de ulike aktørene forhandlet seg fram til konsensus. Dette ville være eksempel på samstyring. I denne kommunen arbeidet rektornettverket mot kommuneadministrasjonens sentraliseringsforsøk. Her ble R97 benyttet som argument fra begge partene. Reform 97 var argument for sentralisering på den ene siden, for desentralisering på den andre.

*Administrasjonsnettverket* var det viktigste nettverket innenfor skolepolitikken i den fjerde kommunen. Nettverkets tyngdepunkt i den formelle administrative kommuneorganisasjonen, gjør at vi ikke kan karakterisere denne formen for styring som fragmentert. Men det synes som om styringen på skolefeltet først og fremst var knyttet til administrasjonen i kommunen, ikke politikerne i kommunestyresalen. Dette er da heller ikke noe nytt i skolesaker (jf Madsen 2000). Det vil muligens være mer karakteristisk si at kommunens skolepolitikk var preget av samstyring enn at kommunestyret hadde all makt. Delegering av ansvar for et skolepolitikk, slik som i denne kommunen, kan også betegnes som detraksjon (jf Jacobsen 1978). Ved å gi virksomhetslederne og de enkelte skolene muligheter for å virke relativt selvstendig, sikret kommunen seg en sterk målorientering hos rektorene og lærerne. Lokal skoleutvikling og satsing på pedagogisk forsøksvirksomhet ble koblet til det å skulle gjennomføre den nasjonale skolereformen.

Reform 97 var en stor og tung skolereform som skulle gjennomføres lokalt, i ulike kommunale kontekster. Det innebar styring på flere nivåer, der kommunene i siste instans fikk ansvaret for å sette reformen ut i livet (Offerdal 2000). Reformen ble på den ene siden filtrert gjennom ulike kommunale politisk-administrative apparat og nettverk. På den andre siden ga reformens mangesidige karakter rom for at ulike lokale aktører kunne benytte reformen som argument for å søke innflytelse på gjennomføringen av reformen spesielt, men også den lokale skolepolitikken generelt. Et governanceperspektiv gir her et analytisk inntak til å studere lokale nettverk som ikke ville bli avdekket dersom en kun valgte å studere de formelle institusjonene og aktørene i kommunene gjennom et governmentperspektiv. Nettverkene som er identifisert er ikke nødvendigvis etablert i forbindelse med reformgjennomføringen, de kan være stabile strukturer som har lagt betingelser for skolepolitikken utfall over lang tid i kommunene. Denne tilnærmingen viser også hvordan nettverk som i utgangspunktet ikke er del av skoleorganisasjonen eller den formelle kommunale organisasjonen legger betingelser for styringen av den lokale skolepolitikken.

# 5. digitale.hardanger.no: Fagre forventninger, magre resultater

## Innledning

For nordmenn flest er Hardanger et begrep. Mange vil trolig også oppfatte Hardanger som en region. Visste vi ikke bedre, kunne vi la oss lede til å tro at grunnlaget for samarbeid i Hardangerregionen ville være det beste. Skjønt, spesielt skamfull burde en kanskje ikke være fordi hardangerkommunene har selv hatt så stor tro på denne idéen at de har satt i gang et samarbeid mellom de syv Hardangerkommunene Eidfjord, Granvin, Jondal, Kvam, Odda, Ullensvang og Ulvik. Kvinnherad var også med til tross for at de ikke regnes som tilhørende Hardanger. Prosjektet ble døpt digitale.hardanger.no. Som prosjektittelen antyder, var det tale om et IKT-basert samarbeid.

Hardanger er en prøvet region. Mange av kommunene er preget av fraflytting eller befolknings tilbakegang fordi ingen flytter til kommunene. Næringsmessig tilbakegang preger også mange av kommunene. Regionen er kjent for fruktdyrking og industri. Av disse er det fruktdyrkingen som går best, men den skaffer færrest arbeidsplasser. Med industrien går det ikke bra. Verst stilt er det ensidige industristedet Odda, der de fleste industriarbeidsplassene er borte etter konkurser og nedskjæringer ved de to hjørnesteinsbedriftene. I tillegg er kommunikasjoner et tilbakevendende tema i regionen. Veistandarden er dårlig, og dette hemmer muligheten for nyetablering og vekst. Men kommunene slites mellom to store veiutbyggingsprosjekter: Hardangerbroen og Jondalstunnelen.<sup>15</sup> For å få statlige bevilgninger til ett av prosjektene, er det imidlertid en stor fordel om kommunene er enige seg imellom om hvilket prosjekt de prioriterer. Det er de ikke. Ved siden av de nevnte problemene oppfatter mange i Hardanger selve kommunestrukturen som lite hensiktsmessig. Mange av kommunene er små. Men kanskje like viktig er det at grensene i en del tilfeller ikke samsvarer med hovedkommunikasjonene. Ullensvang kommune er delt i to av fjorden. Eneste kommunikasjon utenom sjøveien går via Odda. Granvin og Ulvik har felles rådmann, og flere av kommunene signaliserer et ønske om å samarbeide. Men fromme ønsker er i liten grad fulgt opp av forpliktende handling fra kommunenes side. Sammenslåing av kommunene har vært diskutert, men forslagene har ikke fått tilslutning. I stedet har Hardanger-kommunene søkt tettere integrasjon gjennom samarbeid.

Interkommunalt samarbeid er for så vidt en velprøvet strategi, men vi ser at det interkommunale samarbeidet har fått ny vind i seilene de siste årene. Én forklaring er et

---

<sup>15</sup> Byggingen av Hardangerboen ble vedtatt i Stortinget 28.02.2006. Skjebnen til Jondalstunnelen er fremdeles uviss.



økt press fra sentralt hold i retning av kommunesammenslåing. Samarbeid betraktes som et alternativ til sammenslåing. En annen drivkraft i det tiltakende interkommunale samarbeidet er stram kommuneøkonomi og et medfølgende press på kommunene for å effektivisere driften. I denne situasjonen har flere kommuner sett på muligheten for å samordne deler av tjenesteproduksjonen for å få mer ut av pengene. Et tredje forhold som har fremmet samarbeid er ny teknologi og de mulighetene som teknologien åpner for samordning av tjenesteproduksjon.

Hardangerkommunenes samarbeidsbestrebelse er trolig drevet frem av alle disse tre faktorene. Interkommunalt samarbeid er tenkt i stedet for sammenslåing av kommuner. Flere av kommunene sliter økonomisk, og de opplever et press i retning av å produsere og levere billigere tjenester. Men den kanskje viktigste forutsetningen for ideen om et samarbeid var at teknologien gjorde et slikt samarbeid mulig.

Men det som er teknisk mulig lar seg likevel ikke alltid gjennomføre i praksis. Ambisiøse planer støtte mot etablerte strukturer i og mellom kommunene. Digitale Hardanger er i skrivende stund ikke avgått ved døden. Kan hende vil samarbeidet blomstre en gang i fremtiden. Men slik det ser ut for øyeblikket er ikke fremtidsutsiktene lyse for det interkommunale Hardanger.

Vi skal se på forholdet mellom prosjektplanene, teknologien og de etablerte institusjonelle strukturene i og mellom kommunene. Nærmere bestemt skal vi analysere strukturen i det nettverket som er søkt etablert. Vi går inn og studerer nettverksorganisasjonen i en dannelsesfase. Mye tyder på at nettverket ikke vil bli etablert, i alle fall ikke i den form det var tiltenkt. Hva var målene som ble satt for samarbeidet? Hvordan ble nettverket organisert? Hvilke ressurser rådte det over? Hva bandt aktørene sammen og hva skilte dem? Vi skal i den avsluttende diskusjonen ta opp spørsmål om tillit internt i nettverkene og om legitimeringsstrategier eksternt. Et siste spørsmål handler om vilkår for ansvarsutkrivelse i en nettverksorganisasjon slik digitale.hardanger.no var planlagt.

## **Interkommunalt samarbeid som styrt fragmentering**

Prosjektet Digitale Hardanger er et eksempel på styrt fragmentering. Kommunene som var involvert i prosjektet ønsket (om enn i litt varierende grad) å gi fra seg noe av kontrollen over egen handlekraft, men ønsket var å kunne øke handlingskapasiteten på noe lengre sikt. Ved å handle kollektivt ville kommunene hver for seg måtte gi fra seg noe av sin handlefrihet, men det uttrykte ønsket var gjennom kollektiv handling å kunne gjenvinne kontroll over forhold som alle kommunene opplevde å tape innflytelse over. Dette gjaldt økonomi, men det gjaldt også næringsutvikling i regionen og muligheter for å rekruttere kompetente arbeidstakere. De ønsket å redusere usikkerhet.

Men hva som er fragmentering og hva som er integrering avhenger av ståsted. Det som er fragmentering på ett nivå kan være integrering på et annet. Det digitale Hardanger var fragmentering i den forstand at hver enkelt kommune skulle avgis myndighet til et organ som sto over den enkelte kommune. Sett fra et overkommunalt

synspunkt innebar imidlertid prosjektet en integrering. Kommunene var enige om at en viss grad av integrasjon ville være gunstig for regionen.

Sammenslåing ble vurdert å ha for mange ulemper i en region med store avstander. Dårlige kommunikasjoner bidrar til at avstandene blir ekstra store. Ny teknologi gir grunnlag for kommunal integrering uten sammenslåing. Man så for seg en slags elektronisk kommunesammenslåing, men sammenslåingen skulle bare gjelde utvalgte områder. I første rekke så man for seg et samarbeid innenfor tjenester som ikke må produseres der den leveres til brukeren. Dette gjaldt spesielt administrative støttefunksjoner.

Det har vært argumentert for at digitalt samarbeid stimulerer nettverksorganisering og således står i konflikt med tradisjonell hierarkisk organisering (Fountain 2001:27). Tanken bak Digitale Hardanger var også å etablere nettverk rundt produksjonen av noen tjenesteområder. Lønns- og personalsystemer kunne legges til én av kommunene. Post- og saksarkiv kunne legges til en annen. Geodata, kart og oppmåling kunne legges til en tredje kommune. Rundt de enkelte saksområdene håpet man at det ville danne seg nettverk av kompetente medarbeidere som sammen ville skape et spennende fagmiljø. Denne ideen om kompetanse i klynger står i kontrast til den tradisjonelle administrative modellen der hver enkelt kommune skal rå over et gitt antall stillinger innenfor ulike tjenesteområder.

Digitale.hardanger.no er et eksempel på et interkommunalt samarbeid. Fra enkeltkommunenes ståsted fremstår det som kombinasjon av territoriell og funksjonell fragmentering, slik det er fremstilt i figur 1. Territoriell, fordi det omfatter et klart avgrenset geografisk territorium. Funksjonell, fordi samarbeidet omfatter noen utvalgte tjenesteområder, ikke alle. Asbjørn Røiseland har presentert en del ulike modeller for kommunal integrasjon. Han skiller mellom tre hovedstrategier: ”Storkommune-strategien”, ”unionstrategien” og ”forbundsstrategien” (Røiseland 2002:45). Storkommune-strategien refererer til ulike varianter av sammenslåing. Også unionsstrategien refererer til formell sammenslutning av kommuner, men med utstrakt selvstyre til kommunedelsutvalg eller lignende som territorielt gjerne svarer til de opprinnelige kommunene. Forbundsstrategien refererer til løsninger der de opprinnelige kommunene beholdes, men det etableres vidtgående samarbeid mellom kommunene. Digitale.hardanger.no er hovedsakelig et eksempel på denne siste integrasjonsformen. Prosjektet har innslag av det Røiseland kaller ”kommunal arbeidsdeling”, ved at ulike kommuner var tiltenkt ansvar for ulike tjenesteområder. Digitale.Hardanger.no er ikke en interkommunal selskapsdannelse.

## **Hva er Digitale Hardanger?**

Prosjektet Digitale Hardanger hadde sitt utspring i diskusjonene om kommunesammenslåing. Jondal kommune tok i 2000 et initiativ til en bred gjennomgang av kommunestruktur i indre Hardanger og Folgefonnhalvøya. Jondal kommune hadde flere problemer felles med andre Hardangerkommune, deriblant dårlig økonomi, befolkningsnedgang og vanskeligheter med å få ansatt arbeidskraft med høy kompetanse. Det var på denne bakgrunn at Jondal tok initiativ til å diskutere

kommunestrukturen i Hardanger. Kommunestyrene i Jondal, Kvinnherad, Odda og Ullensvang vedtok våren 2001 å innlede et samarbeid om å utrede kommunestrukturen i regionen. Eidfjord, Granvin og Ulvik ble invitert til å delta i samarbeidet, og Kvam kommune ble tatt opp i samarbeidet noe senere. Granvin og Ulvik hadde erfaringer med samarbeid ettersom de i to år har hatt felles rådmann. Ordningen er evaluert, og i følge evalueringsrapporten er erfaringene gode så langt.<sup>16</sup>

Nettverket har sitt tyngdepunkt i indre Hardanger, det vil si innerst i Hardangerfjorden. Men det strekker seg sørover på begge sider av Sørfjorden og fortsetter mot Sunnhordland ved at det også omfatter Kvinnherad. Kommunenes geografiske plassering er vist i kartet nedenfor.

Figur 5.1: Kart over Hardangerregionen med tilgrensende kommuner



De åtte kommunene er ulike både når det gjelder størrelse, økonomi og næringsgrunnlag. I tabell 5.1 er det gitt en del nøkkelopplysninger om de deltakende kommunene.

<sup>16</sup> Evaluering av interkommunalt samarbeid "Grenseløst samarbeid", KS Konsulent tjenester, Jan Alm Knudsen

**Tabell 5.1:** Nøkkeltall for deltakerkommunene i digitale.hardanger.no (2003)<sup>17</sup>

|            | Innbyggere | Folketilvekst<br>1993-2002 | Landareal<br>(km <sup>2</sup> ) | Frie inntekter<br>pr. innbygger <sup>18</sup> |
|------------|------------|----------------------------|---------------------------------|---|
| Eidfjord   | 915        | - 15,6                     | 1.459                           | 51.264  |
| Granvin    | 1.037      | - 0,8                      | 205                             | 37.755  |
| Jondal     | 1.071      | -14,1                      | 199                             | 39.390  |
| Kvam       | 8.467      | - 1,3                      | 584                             | 26.901  |
| Kvinnherad | 13.157     | 0,4                        | 1.093                           | 25.187  |
| Odda       | 7.513      | - 7,7                      | 1.584                           | 27.389  |
| Ullensvang | 3.539      | - 9,3                      | 1.306                           | 29.760  |
| Ulvik      | 1.171      | - 6,4                      | 682                             | 37.520  |

Flere av de deltakende kommunene er utpregede småkommuner. Eidfjord, Granvin, Jondal og Ulvik har alle rundt 1000 innbyggere. Ullensvang er noe større. De tre øvrige kommunene, Kvam, Kvinnherad og Odda, er betydelig større, men kun Kvinnherad har flere innbyggere enn en gjennomsnittlig norsk kommune. Befolkningsutviklingen siste ti år har vært negativ for alle kommuner så nær som Kvinnherad. Det er også den eneste av de åtte kommunene som ikke regnes til hardangerregionen. Synkende befolkningstall i hele regionen er en bekymring for kommunene. Den nedadgående tendensen forsterkes av befolkningens sammensetning. Andelen av innbyggerne som er over 65 år er høyere enn i landet for øvrig. Sammensetningen av befolkningen innevarsler ytterligere befolkningsnedgang, samtidig som en høy andel eldre innbyggere innebærer et press på det kommunale tjenestetilbudet. Denne utviklingen danner noe av bakgrunnen for digitale.hardanger.no.

Tabell 5.1 viser videre at de økonomiske forutsetningene hos de involverte kommunene er ulike. Eidfjord skiller seg ut med en spesielt romslig økonomi ettersom kommunen har store inntekter fra fossekraften. Likevel har hardangerkommunene gjennomgående høyere frie inntekter enn gjennomsnittet av kommuner i landet for øvrig, men som vi har sett, har kommunene også noen spesielle problemer blant annet på grunn av en aldrende befolkning og dårlige kommunikasjoner.

Rådmannen i Kvinnherad ble bedt om å utarbeide en forstudie om mulighetene for kommunesammenslåing og/eller interkommunalt samarbeid i Hardangerregionen. Ganske raskt viste det seg at det ikke var stemning for å gjennomføre større endringer i kommunestrukturen. Prosjektet dreiet derfor mer i retning av samarbeid. Rådmannen i Odda skriver i saken om forprosjektet at spørsmålet om kommunesammenslåing var uaktuelt å drøfte videre.

”Om vi går attende til oppstarten på denne utgreiinga, vil vi sjå at det også låg i vedtaka i dei einskilde kommunane, at ein også ønskte å sjå på konsekvensane ved

<sup>17</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk og KOSTRA

<sup>18</sup> Tallene er hentet fra KOSTRA. Definisjonen på frie inntekter er følgende: ”Med frie inntekter menes inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Skatt på inntekt og formue og rammetilskudd fra staten defineres som frie inntekter” (<http://www.ssb.no/kostra/stt/faktaark.cgi>)

endra kommunestruktur. Dette elementet vart ikkje lagt inn som ein del av forprosjektet og er på noverande tidspunkt ikkje aktuelt å ta opp att. Sjølv om det på mange måtar hadde vore enklare å etablere eit samarbeidsprosjekt mellom 4 deltakarar, som var meir like i storleik, er kostnadane ved ein slik strukturdebatt for store.” (Sak til formannskap og kommunestyre i Odda om ”digitale.hardanger.no” - forprosjektrapport, Arkivsaksnr. 02/01519)

Høsten 2001 ble det arrangert en studietur til Danmark der seks av de åtte kommunene deltok. En ønsket å høre om erfaringer fra de tre kommunene Tørring-Uldum, Hedenstad og Juelsminde, som var gått sammen om et kommunesamarbeid basert på IKT. Prosjektet var kalt *de.digitale.kommuner.dk*. Turen omfattet også et annet prosjekt med fem Jyllandskommuner kalt ”Nye Samarbeidsformer.” Studieturen ble viktig som inspirasjonskilde for de involverte kommunene i denne fasen:

”... da endte det opp med at alle kommunene reiste på en studietur til Danmark og så på noen kommuner dere nede som hadde gjort en del av disse tingene. Og vi var jo i fyr og flamme da vi kom hjem igjen. Vi hadde oppfunnet kruttet.” (Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen, Odda kommune)

Bravida og KPMG<sup>19</sup> var engasjert som arrangører og faglige ansvarlige for studieturen. De samme to selskapene ble bedt om å påta seg ansvaret for et forprosjekt for digitale.hardanger.no. Det ble utarbeidet en relativt omfattende rapport som pekte på muligheter, kom med forslag til tjenesteområder og ga anbefalinger om organisering av et utstrakt interkommunalt samarbeid mellom de åtte kommunene. I alt ble det foreslått tolv prioriterte områder for et slikt samarbeid:

1. IKT-infrastruktur og systemapplikasjoner
2. IKT-strategi
3. Døgnåpne kommuner
4. Intranett, ekstrasnett og internett
5. Økonomi
  - a. Innkjøp
  - b. Inngående og utgående faktura
  - c. KOSTRA
  - d. Innfordring
6. Personal (inkl. lønn)
7. Post/sak/arkiv
8. Skatt
9. Byggesaker
10. Barnehageadministrasjon
11. Geodata, kart og oppmåling
12. Brannforebygging

(Kilde: Forprosjekt 15.01.02: digitale.hardanger.no)

Alle de åtte kommunene vedtok høsten 2001 å delta i et interkommunalt samarbeid i tråd med hovedidéene i forprosjektet. Men om entusiasmen hadde vært stor etter

---

<sup>19</sup> Bravida prosjekterer og leverer teknologi innenfor datakommunikasjon, elektro, rør og ventilasjon. KPMG er et multinasjonalt revisjons- og konsultentselskap

Danmarksturen, hadde den nå avtatt betraktelig. Da diskusjonene ble mer konkrete, og flere aktører ble involvert, trådte konfliktene mellom kommunene klarere frem.

Det ble imidlertid utarbeidet planer for et delprosjekt innenfor personal og lønn. Prosjektet omfattet personalledelse, ansettelse, fravær, lønnsutbetaling, reiseregninger, og rapportering.

IKT-samarbeidet måtte baseres på felles datasystemer. Derfor var det i hovedprosjektet innebygget en forutsetning om at alle kommunene skulle gå over til ett felles personal- og lønnsystem kalt Agresso. Delprosjektet ble utformet nærmest som et tilbud til de åtte kommunene. De kunne slutte seg til på det tidspunktet og i den grad de selv ønsket. Det ble tidlig et problem i dette samarbeidet at de enkelte kommunene ikke ønsket å forlate sine egne lønns- og personalsystemer. Andre kommuner hadde andre grunner for ikke å delta i delprosjektet. I skrivende stund er det kun Odda og Eidfjord som deltar i delprosjektet om personal og lønn. Ullensvang har signalisert vilje til å delta, men er ikke per dags dato med på prosjektet (Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen 23.09.03).

Status for hovedprosjektet digitale.hardanger.no er med andre ord at lite av den planlagte virksomheten er kommet i gang. Det er iverksatt ett delprosjekt innen personal og lønn, men kun to av de åtte kommunene deltar foreløpig. Hovedprosjektet er titulert som en nettside. Går en inn på siden, er det lite å finne. Digitale.hardanger.no ser ut til å gå en usikker fremtid i møte.

## Mål

Selv om utsiktene i dag ikke er de lyseste, hadde kommunene relativt klare mål med å innlede et samarbeid til å begynne med. Det synes også som om det har vært relativt stor grad av enighet kommunene imellom om de viktigste målene. Det interkommunale samarbeidet skulle bidra til å redusere en del trusler som de fleste kommunene opplevde i større eller mindre grad.

Et første mål synes å ha vært å beholde kommunestrukturen i hovedsak intakt. Etter de innledende rundene der kommunene diskuterte kommunesammenslåing ble det oppnådd enighet om ta kommunestrukturen skulle ligge fast. Dermed ble dette et av målene for samarbeidsprosjektet. En elektronisk kommunesammenslåing skulle gjøre det unødvendig å forandre de formelle kommunegrensene.

Et annet hovedmål dreiet seg om økonomi. Interkommunalt samarbeid ga et betydelig innsparingspotensial. Det ble antatt at det ville være mulig å spare inn stillinger til de administrative støttefunksjonene i de enkelte kommunene. I forprosjektrapporten antydes det at stillinger kan omdisponeres, slik at de kan settes inn i direkte tjenesteproduksjon (Forprosjektrapport: digitale.hardanger.no, s. 35). Fellesløsninger ville på litt lengre sikt innebære reduserte kostnader til opplæring. I tillegg ble det antatt at samarbeid om innkjøp ville gi store besparinger. Rådmannen i Eidfjord påpekte at leverandører av datasystemer nå kunne tjene 100.000,- i hver enkelt kommune, mens de med et innkjøpssamarbeid bare kunne gjøre denne fortjenesten én gang (Intervju med rådmann Erik Sandvik i Eidfjord kommune). Samordnede innkjøp ville bety at kommunene sto sterkere i forhold til systemleverandørene.

Et tredje siktemål for samarbeidet var å etablere sterkere fagmiljøer. Fra alle informantene ble det fremholdt som et problem at kommunene hadde vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Gjennom Det digitale Hardanger ønsket de deltakende kommunene å konsentrere bestemte funksjoner i bestemte kommuner. For eksempel kunne det tenkes at økonomifunksjonene ble konsentrert til én kommune, post/sak/arkiv til en annen og geodata, kart og oppmåling til en tredje. Den kommunen som fikk det overordnede ansvaret innenfor de ulike områdene skulle yte tjenester til de øvrige kommunene. På denne måten ville det være mulig å bygge opp relativt sterke fagmiljøer i de enkelte kommuner. Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft ville bli enklere også for de minste kommunene. Planen var å etablere et samordnet søknadssystem for alle de involverte kommunene.

”...jeg har sagt til rådmennene, .. at jeg ønsker å lage til en ordning hvor vi har et felles jobbmarked. [...] vi skal lage en felles måte å håndtere utlysning, søknad og ansettelse på i digitale Hardanger sitt nedslagsfelt. Det vil si at vi skal ha en portal hvor alle stillingene i digitale Hardanger blir lyst ut, og hvis du søker på en stilling, så skal den sendes til én kommune, og så håndterer denne kommunen det i forhold til innlegging i våre systemer [...]. Så blir den sendt elektronisk til den kommunen som skal gjennomføre ansettelsen. Hvis det er i Odda, så kommer den til oss. Så ansetter vi og sender tilbake melding om at Hans Hansen har fått jobben, [...] slik at de søkerne som ikke fikk jobben blir håndtert og tatt i mot på en slik måte at neste gang så søker de kanskje Ullensvang eller Granvin eller Eidfjord.” (Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen 23.09.03)

Muligheten til å fremstå som en attraktiv arbeidsplass utgjorde det viktigste målet for samarbeidet, men vektleggingen av dette var likevel noe ulik. For de minste kommunene var rekruttering en strategi for motvirke befolkningsnedgang. Også for Odda fremsto Det digitale Hardanger som et viktig virkemiddel for å kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. For Kvam derimot var ikke dette behovet like presserende. Nærheten til Bergen betydde at de som bor i kommunen ikke nødvendigvis må ha arbeidsplass i kommunen.

## Organisering

I forprosjektrapporten utarbeidet av Bravida og KPMG ble det foreslått opprettet en styringsgruppe med ordførerne fra de enkelte kommunene, samt representanter fra henholdsvis fylkesmannen og fylkeskommunen (Forprosjektrapport: digitale.hardanger.no, s. 61). Under styringsgruppen var det foreslått en prosjektgruppe bestående av rådmennene i de åtte kommunene samt prosjektleder for hvert av delprosjektene. Hovedprosjektet var tenkt organisert i delprosjekter for hvert fagområde. Delprosjektene skulle ha sete i enkeltkommuner. Disse skulle igjen ledes av en prosjektleder.

Rådmennene i de åtte kommunene oppfattet det ikke som nødvendig å opprette en egen politisk styringsgruppe for prosjektet. Det ble i stedet foreslått å involvere det politiske nivået i kommunene i form av en referansegruppe. Med andre ord ble prosjektet definert primært som et administrativt anliggende, og de folkevalgte fikk ikke direkte beslutningsmyndighet i prosjektet.

Rådmennene anbefalte videre at det ble ansatt en hovedprosjektleder i en etableringsfase. Det viste seg imidlertid at ingen ønsket å søke denne stillingen. Derfor ble leder av Hardangerrådet<sup>20</sup> gjort til leder for Det digitale Hardanger (Intervju med Erik Sandvik, rådmann i Eidfjord). Hardangerrådet omfatter de samme kommunene som Det digitale Hardanger, med unntak av Kvinnherad. Kvinnherad er ikke medlem av Hardangerrådet.

Koblingen til Hardangerrådet hadde flere implikasjoner. Prosjektet ble dermed bundet til en beslutningsstruktur som ikke var konstruert spesielt for digitale.hardanger.no. På denne måten fikk politikerne et tettere styringsansvar enn de var tiltenkt i den prosjektmodellen som ble foreslått av rådmannsgruppen. Blant rådmennene virket det som om den institusjonelle koblingen til Hardangerrådet hadde liten tilslutning. For det første virket de lite interessert i å slippe de folkevalgte inn i arbeidet. For det andre ble forholdet mellom de store og de små kommunene oppfattet som et problem innenfor Hardangerrådet. Et av prinsippene som dette organet hviler på er at hver kommune har én stemme. Det innebærer at de små kommunene kan alliere seg og stemme ned forslag fra de større kommunene. En av de intervjuede rådmennene klaget også over at de små gjennom Hardangerrådet kunne få de store til å finansiere egne prosjekter. Bredebåndsutbygging ble fremholdt som et eksempel på dette. De tre store kommunene hadde bygget ut bredebåndnett, mens de små kommunene ønsket å finansiere sin utbygging gjennom samarbeid innenfor Hardangerrådet. Voss kommune hadde tidligere vært medlem av Hardangerrådet, men meldte seg ut fordi de opplevde liten forståelse for egne problemer. De oppfattet Hardangerrådet som et forum for de små. Denne holdningen fant vi igjen også blant de store kommunene som deltok i digitale.hardanger.no. Rådmannen i Kvam opplevde at de ble ”overkjørt av småkommunene”.

Flere av dem vi intervjuet etterlyste en sterkere og mer enhetlig ledelse for nettverket. Prosjektledelsen hadde liten legitimitet, og dette ble brukt som en forklaring på at prosjektet stagnerte.<sup>21</sup>

Forholdet mellom politikk og administrasjon i nettverket er verdt noen flere kommentarer. Prosjektet fremsto som rådmannsstyrt. Samtidig ble det pekt på at de enkelte rådmennene var bremseklosser i samarbeidsbestrebelsene. Det ble hevdet at rådmennene hadde liten gjennomslagskraft overfor interne aktører i egne kommuner. En av intervjuobjektene hevdet at politikerne også var mer villige enn rådmennene til å presse gjennom endringer i de enkelte kommunene som var nødvendige for å få nettverket til å fungere. Ingen syntes å være interessert i å gi økt innflytelse til de folkevalgte for å få mer fart i samarbeidet. Kanskje var rådmennene redde for at *de* ble sittende med de interne konfliktene dersom politikerne la mer press på samarbeidet. Men vi ser også klare spor av en rolleforståelse blant de administrativt ansatte som gjør

---

<sup>20</sup> Hardangerrådet er regionråd for Hardanger. Om Hardangerrådet heter det på deres egne nettsider: ”Hardangerrådet er eit interkommunalt organ eigd av kommunane Eidfjord, Granvin, Jondal, Odda, Kvam, Ullensvang og Ulvik. Regionrådet arbeider med saker av felles verdi for ei positiv utvikling i Hardanger.”

<sup>21</sup> Dette fremkom både i intervjuet med Rekve (Kvam) og Sandvik (Eidfjord)



det uaktuelt å trekke politikerne nærmere inn i prosessene. Dette kom særlig tydelig til uttrykk i intervjuet med kommunalsjefen i Odda:

”Da sier jeg til mine ansatte at jeg har bare én jobb å gjøre, og det er å gjennomføre det. Jeg er satt til å gjennomføre de politiske vedtakene. Det er det jeg får lønn for. Og dere [de ansatte] er akkurat det samme. Så da har vi bare én ting å gjøre, og da blir det ikke noen omkamp eller diskusjon i forhold til det.”  
(Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen, Odda kommune)

Politikerne er bestillere. Administrasjonen er utførere. Mellom dem går det et skarpt skille. En slik rolleforståelse ser ut til å ha stått i veien for et bredere folkevalgt engasjement i digitale.hardanger.no. På den andre siden er det få spor av interesse for dette samarbeidet fra politisk hold. Kanskje deler politikere og administrasjon rolleoppfatning.

Det som uansett synes klart er at organiseringen ikke var gjennomdiskutert før prosjektet ble iverksatt. Det vokste frem provisoriske løsninger som ikke hadde oppslutning hos alle kommunene. Rollefordelingen mellom politikk og administrasjon var ikke avklart på forhånd. Hardangerrådets etter hvert dominerende posisjon i samarbeidet var en utvikling som ikke ble tuftet på diskusjon blant deltakerne. Det var i det hele tatt tvil om hva digitale.hardanger.no var. Prosjektet hadde ikke en selvstendig organisasjon, og det var uklart med hvilket mandat Hardangerrådet kunne fatte beslutninger på vegne av prosjektet. Organiseringsspørsmålet har utvilsomt vært et problem for det interkommunale samarbeidet i Hardanger.

## Ressurser og konflikter

### Alle bidrar med sitt?

Det synes å ha vært en bærende idé bak samarbeidet at kommunene rådde over ulike ressurser og at kommunene dermed skulle bygge på og videreutvikle egne spesialiteter innenfor et nettverk. Mye tyder på at denne tanken slo feil. Flere av de deltagende kommunen antesiperte et asymmetrisk ressursforhold. Derfor vegret de seg for å forplikte seg til et utstrakt samarbeid. På mange måter var bildet av asymmetri også et riktig bilde. Samlet sett har kommunene som inngår i nettverket mange ressurser å tilby et samarbeid, men asymmetrien gjør at nettverket som helhet ikke har klart å nyttiggjøre seg de enkelte kommunenes ressurser.

Det elektroniske samarbeidet om administrative støttfunksjoner tok sikte på å oppheve geografifaktoren i spørsmål om fordeling mellom kommunene. Det var i prinsippet det samme hvilken kommune som tok hånd om lønnskjøring. Hvor serveren sto skulle ikke ha betydning for tjenesten som ble utført. Dette ble poengtert av prosjektleder i Odda kommune. Men han var også påpasselig med å understreke at det ble stilt visse kriterier:

”...så jeg har sagt at hvis det er noen kommuner som er sugne på å ha den og overvåke den og passe på den 24 timer i døgnet, for den skal være oppe 99,83 %, så er det ok for meg. Men da er det ingen kommuner som står her i kø. Likevel så har det ordnet seg selv. Serveren kommer sannsynligvis til å stå i Odda, for ingen

av de andre kommunene har verken folk, kompetanse eller en ikt-enhet som kan håndtere den.” (Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen, Odda kommune)

Rådmannen i Eidfjord ga klart uttrykk for at de ikke hadde mannskap til å ta seg av serveren etter disse kriteriene. Dermed ga det seg at en felles server fysisk måtte plasseres i en kommune som i utgangspunktet hadde kompetanse og personell til å ha tilsyn med den. Ettersom de store ikke var villige til å omdisponere personellressurser slik at de små fikk mulighet til å påta seg et slikt ansvar, ble det heller ikke aktuelt. Lokalisering ble med andre ord et konfliktspørsmål selv i et prosjekt der uavhengigheten av geografi var et av de viktigste poengene.

Ulik økonomi spiller trolig også en rolle for utviklingen av det interkommunale samarbeidet. Det er neppe tilfeldig at Eidfjord i skrivende stund er den eneste kommunen ved siden av Odda som har inngått i et forpliktende prosjektsamarbeid. Eidfjord har en økonomisk trygghet som gjør dem mer risikovillige.

## Ulik IKT-kompetanse

Forskjellene mellom kommunene i IKT-kompetanse fremstår likevel som en viktigere forklaring på at Digitale Hardanger så langt ikke er blitt noen suksess. På dette feltet var det klart en asymmetri mellom kommunene. Kvam herad utmerket seg som en fremgangsrik kommune på dette området. Kvam ble i 2002 tildelt prisen for beste kommunale nettsted. Prisen deles ut i regi av Statskonsult, norge.no og Kommunal Rapport. Blant annet hadde Kvam vært ledende i utviklingen av lønns- og personalsystemet Agresso og det nettbaserte arkivsystemet Websak.

Kvams kunnskaper på IKT-feltet har gjort dem selvbevisste i forholdet til samarbeidspartnerne. De har stilt betingelser om hvilke systemer nettverket skulle ta i bruk dersom det skulle være interessant for Kvam å delta. Agresso og Websak er blitt kjøpt opp av en rekke kommuner også utenfor regionen. Blant annet går Bergen kommune nå over til Agresso. Kvam oppfatter at de har kunnet innta en slags pilotfunksjon i forhold til Bergen. Kvam er små nok til å være fleksible, mens Bergen har ressurser til å videreutvikle systemet. Blant annet derfor fremstår samarbeidet med Bergen som forlokkende for Kvam.

Det ble fattet vedtak om å bruke Agresso som felles lønns- og personalsystem for Digitale Hardanger. Flere av de øvrige Hardangerkommunene har imidlertid ikke omfavnet Kvams systemer. Derfor har også flere av dem valgt å holde på egne systemer. I tillegg har vi registrert tilløp til motsetninger mellom Kvam og de kommunene som har valgt å bruke Agresso. Kvam oppfatter at de er langt fremme når det gjelder å utvikle og bruke IKT-systemer i kommunal forvaltning. Denne posisjonen er viktig å beholde. Men når Kvam skal beholde sin lederposisjon, blir det tungt å dra på kommuner som ikke holder samme tempo som dem selv. Kvam har derfor formidlet at det har liten interesse for dem å delta i opplæringsprogrammer. (Intervju med rådmann Rekve i Kvam)

## Tre store

Den innebygde spenningen i nettverket mellom små og store kommuner er nevnt tidligere i forbindelse med spørsmålet om organisering. Våre informanter skiller mellom småkommunene og ”de tre store”. Disse er Kvinnherad, Kvam og Odda. Disse tre kommunene har administrative ressurser til å stå på egne ben. Derfor blir det også fremhevet at disse kommunene har minst å tjene på samarbeidet.

”Vi har minst å tjene på dette vi. Det er de små kommunene som har mest å tjene på dette. De kan bygge opp gode kvaliteter og kompetanser på områder som de i dag er sånn halvhjertet på.” (Intervju med kommunalsjef Svein Hermansen, Odda kommune)

For så vidt er det interessant at dette utsagnet kommer fra Odda. Trolig har de to andre store kommunene større grunn til å uttale dette. Odda fremstår som den av de tre store kommunene som er mest avhengige av å få et samarbeid til å fungere. Sysselsettingssituasjonen er mest prekær i Odda. Samtidig er Odda den av kommunene som har svakest ”eksterne” forbindelser. Kvam orienterer seg mot Bergen. Kvinnherad orienterer seg mot Sunnhordland. Odda fremstår som den mest isolerte av kommunene i Hardangersamarbeidet. Derfor er de også mest avhengige av kontakten med de omkringliggende kommunene. For å fremstå som en attraktiv kommune for næringsetablering og tilflytting er nettopp Odda avhengige av å fremstå med et godt fagmiljø. Dette er trolig årsaken til at Odda er den mest helhjertede tilhenger av samarbeidet.

## Omfordeling av stillinger

Det digitale Hardanger hadde som mål å skape ulike kompetansemiljøer innenfor det geografiske området som var omfattet av samarbeidet. Utgangspunktet var at tyngdepunktene ville fordele seg etter hvor kommunene fra før av hadde ressurser. Nettverket skulle utnytte de enkelte kommunenes fortrinn, men hva betyr det? Som vi allerede har vært inne på, var dette trolig en oppskrift for skjevfordeling ettersom enkelte av kommunene fra starten av var bedre rustet enn andre. I rådmannsinnstillingen ble det understreket at ingen skulle miste jobben på grunn av omleggingene:

”Det vert også lagt til grunn at ingen av dei tilsette skal seiast opp, som konsekvens av dette samarbeidsprosjektet. Skifte av arbeidsområde kan derimot bli aktuelt.” (Sak til formannskap og kommunestyre i Odda om ”digitale.hardanger.no” - forprosjektrapport, Arkivsaksnr. 02/01519)

Forsikringene var likevel ikke tilstrekkelige til å berolige dem som var redde for jobbene sine. For det første var det uklart hva omdisponeringene ville innebære for den enkelte kommune. Ville kommunen beholde det antallet stillinger den hadde tidligere, eller var det det totale antallet stillinger innenfor samarbeidsområdet som skulle opprettholdes? I så fall ville noen kommuner komme ut som vinnere, mens andre ville bli tapere. Ettersom rettesnoren var at kompetanse skulle bygges opp der den fantes fra før av, var det ikke urimelig å anta at de små kommunene ville tape.

For det andre var det stor usikkerhet om hva eventuelle omdisponeringer ville innebære for den enkelte arbeidstaker. Når den enkelte kommunen ikke selv skal besitte alle nødvendige funksjoner, men motta en del tjenester fra de andre kommunene i nettverket, er det grunn til å tro at medarbeidere vil bli nødt til å pendle, flytte på seg eller eventuelt si opp. Avstandene innenfor samarbeidsområdet er store. Ikke alt er innenfor pendleravstand. De ansatte sto overfor en periode med usikkerhet.

Begge disse spørsmålene opptok naturlig nok fagforeningene i de enkelte kommunene. Prosjektet møtte derfor mye motstand lenger nedover i organisasjonen. Over tid svekket denne motstanden enkelte av rådmennenes engasjement for samarbeidet. Det ble klaget over ”småkonger” i kommunene som fikk mye innflytelse og som blokkerte prosessen. Fra en del av rådmennene ble det innvendt at disse hensynene var kortsiktige. Men det interne hensynet til arbeidsplasser i hver enkelt kommune ble så viktig at det dempet rådmennenes iver for prosjektet.

## Funksjonell region?

Siden Hardanger er et begrep og nesten et varemerke, kunne en anta at alt ville ligge til rette for samarbeid innenfor det geografiske området som utgjør Hardanger. Men da samarbeidet skulle settes i gang, viste det seg at regionen hadde for liten trekraft innover. Vi er her inne på spørsmålet om funksjonelle regioner. Den funksjonelle regionen er karakterisert av at arbeidsmarked, transportmønster og identitet knytter enkelte kommuner sammen til en større region. De åtte kommunene som deltok i digitale.hardanger.no utgjorde ingen slik funksjonell region. Til en viss grad var kommunene knyttet sammen gjennom identitet til Hardanger som begrep. Men fordi Hardanger er et varemerke mer enn en region ble det også stridigheter om hvem som så å si var mest Hardanger. Kvam opplevde at de ikke ble betraktet som ”riktige hardinger” av kommunene lenger inne i Hardangerfjorden. Selv ikke identiteten til Hardangernavnet virket til å forene kommunene. En tenker gjerne at identitet styrker samhörighet, men når det strides om tilhörighet, virker identitet mer splittende enn samlende. Da var det enklere for Kvinnherad som ikke gjorde krav på Hardangernavnet.

Men viktigere var det trolig at kommunene hadde oppmerksomheten andre steder. Småkommunene i indre Hardanger ble trukket mot Voss. Kvinnherad og til en viss grad Jondal ble trukket mot Sunnhordland og Haugalandet, mens Kvam så for seg en fremtid som forsted til Bergen. Odda var som sagt den kommunen som hadde blikket rettet innover mot Hardanger, men de ønsket til gjengjeld å utgjøre et slags sentrum for samarbeidsområdet. Dette passet særlig Kvam dårlig:

”Det er verre for oss å tenke et samarbeid innover, der arbeidsplasser blir liggende i Odda, enn å tenke samarbeid andre veien, der arbeidsplassene blir liggende i Bergen. Da er det fortsatt råd å pendle, men det er ikke råd å pendle til Odda”  
(Intervju med Rekve, rådmann i Kvam)

Etter en optimistisk start dalte entusiasmen for digitale.hardanger.no raskt. Den viktigste forklaringen synes å ligge i alt det som trakk kommunene ut av samarbeidet: Etableringen av et kommunenettverk har så langt mislyktes, ikke fordi kommunene er seg selv nok, men fordi de trekkes mot andre kraftfelter.

Men funksjonelle regioner bygger ikke bare på fysiske infrastruktur, de bygger også på sosiale samhandlingsmønstre. Spørsmålet blir da om det ville være mulig å endre slike samhandlingsmønstre over tid. Svaret er trolig ja, men samarbeidsprosjektet savnet to ressurser som må være til stede om en skal kunne bygge opp et tettere integrert nettverk. Det ene er et felles *verdigrunnlag* og det andre er *tillit*. Kommunene som inngikk i nettverket hadde som vi har sett helt ulike interesser av et samarbeid. Det dreide seg nok om ulik grad av interesse, men det var også ulike typer interesse. For småkommunene var samarbeidet et slags substitutt for kommunesammenslåing. De større kommunene så samarbeid som en mulighet til å skape aktivitet og attraktive fagmiljø innenfor egne kommuner. Men flere av kommunene så andre muligheter til å få sine interesser realisert, og derfor kjølnet interessen for digitale.hardanger.no raskt.

Nettverket var også preget av liten gjensidig tillit. For flere av kommunene var spørsmålet ”Hva kan vi få ut av dette samarbeidet?” (”What’s in it for me?”) De la til grunn en kost-nytteanalyse for hva samarbeid kunne gi. Spørsmålet er om en slik instrumentell handlingslogikk har bidratt til å svekke grunnlaget for samarbeid. Denne innstillingen gjorde nettverket av kommuner utsatt for et tradisjonelt problem ved kollektiv handling. For den enkelte aktør er det kostnader knyttet til å ta initiativ. Derfor er det lønnsomt å sitte på gjerdet og avvente at andre skal ta det første steget. Men tilnærmingen kan være problematisk av ulike årsaker. For det første kan det tenkes at ingen vil påta seg belastningen ved å ta initiativ. For det andre vil en slik handlingslogikk smitte. Dersom alle deltakerne i et nettverk nærmer seg samarbeid gjennom strenge kostnadsanalyser, vil det være vanskelig å bygge opp tillit. Dersom en nærmer seg samarbeid med en forestilling om at det i det lange løp vil føre noe godt med seg, uten å vite helt sikkert hva eller hvordan, vil samarbeidet ha bedre forutsetninger for å fungere. Dersom deltakerne nærmer seg samarbeid med ønsker om spesifikke og kortsiktige gevinster, er sjansene store for at enkeltdeltakere vil trekke seg ut og bestrebelsene på å bygge et nettverk vil bryte sammen.

Det forsøket vi har observert på å omgå problemet med kollektiv handling har utspring i Odda kommune. Strategien fra Odda er nå å etablere et samarbeid med Eidfjord. De ønsker å begynne i det små. Så håper en at dette skal øve tiltrekningskraft på flere. Inkrementalisme supplerer instrumentalisme. Men det er et åpent spørsmål hvor langt en slik strategi vil føre.

## **Innbyggerne?**

Hva så med innbyggerne? Innbyggerne fremstår som de mest perifere aktørene i historien om digitale.hardanger.no. Spørsmålet er om innbyggerne i det hele tatt bryr seg om prosjektet. Det sier vårt materiale lite om. Noe av grunnen er at våre intervjuobjekter har oppfattet spørsmålet som irrelevant. Det har igjen sammenheng med at digitale.hardanger.no har vært en administrasjonsdrevet prosess. De administrativt ansatte er opptatt av tjenestene, og det er som brukere av tjenestene at innbyggerne kommer inn i bildet. Den holdningen som ble formidlet gjennom vårt materiale var at prosessen med å etablere et interkommunalt samarbeid har liten interesse for innbyggerne. Innbyggerne bryr seg primært om kvaliteten på tjenestene.

Måten de blir produsert på er likegyldig for folk flest dersom de kan få gode tjenester uten å betale for mye for dem.

De tjenestene som omfattes av samarbeidet er da heller ikke i særlig grad innbyggerrettede. Første fase i samarbeidet var tenkt å omfatte primært administrative støttefunksjoner som i utgangspunktet er lite synlige for innbyggerne. Samarbeidet siktet imidlertid mot andre, mer utadrettede tjenester i en senere fase.

Innbyggerne ville nok ha synspunkter på kommunesammenslåing. Trolig ville de også ha synspunkter på det interkommunale nettverket dersom de opplevde at beslutningsprosesser om kommunale tjenester ble fjerne og ukontrollerbare. Endelig kan vi anta at de ville ønske å ha et ord med i laget dersom organiseringen av tjenesteproduksjonen hadde en klart negativ effekt på innholdet i tjenestene.

Det later imidlertid til at denne typen problemstillinger ikke har blitt reist blant nøkkelaktørene innenfor samarbeidsprosjektet.

## Oppsummering

Vi har i dette kapitlet beskrevet et ikke-operativt nettverk. Mye tyder på at prosjektet enten vil bryte sammen eller at det må bygges opp et nytt prosjekt under andre forutsetninger. Vi har studert et interkommunalt samarbeid som skulle oppheve de geografiske motsetningene, men som havarerte på grunn av geografiske stridigheter.

Det er relativt enkelt å peke på årsaker til at samarbeidet ikke fungerte. Samarbeidsbestrebelsene gjorde det tydelig for kommunene selv at de ikke utgjorde noen funksjonell region. I stedet ble de fleste kommunene trukket mot andre tyngdepunkter, de fleste utenfor Hardangerregionen. Samarbeidet brøt ikke nødvendigvis sammen fordi kommunene var seg selv nok, men fordi fokus lå andre steder, utenfor samarbeidsområdet.

Det er desto vanskeligere å peke på noen faktorer som kunne ha fått et slikt nettverk til å fungere. Og enda vanskeligere er det å si noe om betingelsene for at nettverket kunne fungert som en demokratisk ordning.

En første observasjon er at prosessene har vært administrasjonsstyrte. Politikerne ble i første omgang forsøkt holdt ute av prosjektstyringen, men de har kommet inn bakveien gjennom prosjektets organisasjonsmessige kobling til Hardangerrådet. Likevel fremstår de folkevalgte som perifere i arbeidet med å etablere og utforme et nettverk. Selv ikke når arbeidet står i stampe, aktiviseres politikerne for eventuelt å båse liv i prosjektet. Innbyggerne oppfattes ikke å være av interesse i det hele tatt. Riktignok blir det av én rådmann antydning at innbyggerne har klarere synspunkter på samarbeidsprosjektet enn hva politikerne har, men likevel er ikke nøkkelaktørene opptatt av å bygge opp legitimitet hos innbyggerne. Legitimitetsproblemet oppfattes å være irrelevant fordi en antar at innbyggerne er opptatt av kvalitet på tjenester.

En annen observasjon er at samarbeidet ikke fikk en hensiktsmessig institusjonell overbygning. Spørsmålet ble i svært liten grad drøftet. Løsningen ble en tett kobling til Hardangerrådet, men denne institusjonelle løsningen var ikke tilpasset digitale.hardanger.no og de spesielle konfliktene som var innebygget i et slikt samarbeid. Det synes blant annet som om den institusjonelle løsningen ikke tok hensyn til

konflikten mellom små og store kommuner, eller konflikten mellom kommuner med mye og lite IKT-kompetanse.

En tredje observasjon er at aktørene ønsket å oppnå mye på kort tid. Samarbeid bygger på en type tillit som det tar tid å utvikle. En del av deltakernes handlingslogikk var av en type som gjorde det vanskelig å utvikle et samarbeid. Disse deltakerne gjorde kalkyler av hvilken gevinst et samarbeid ville gi, og dersom resultatet av kalkylen var negativt, valgte de å trekke seg om ikke helt ut, så i alle fall i bakgrunnen. Det oppsto (eller ble avdekket) en mistillit mellom aktørene som gjorde det vanskelig å utvikle et langsiktig samarbeid. Et nettverk kan ha effekter på policy og innholdet i tjenestene. Men det kan også ha effekter på deltakerne. Innenfor et nettverk kan det skapes betingelser for gjensidig læring og utveksling av erfaringer som kan være vanskelige å overskue på kort sikt. Deltakerne i [digitale.hardanger.no](http://digitale.hardanger.no) har ikke gitt hverandre tid til å oppdage hvilket potensial som ligger i samarbeidet.

# 6. Fragmentert styring med kommunen som nav- tre nettverkstyper i Kristiansand

## Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva nettverksstyring gjør med autoritetsrelasjoner, innflytelsesstrukturer og maktfordeling i kommune*institusjonen* i en kommune hvor det politiske flertallet selv har vært pådriver for denne typen styring.

Vi har tidligere definert nettverksstyring på lokalt plan som at kommunen inngår en eller annen form for samarbeid med andre aktører – frivillig sektor, næringsliv eller andre kommuner – for å oppnå bestemte resultat (kapittel 1). Når en slik definisjon legges til grunn, blir gjerne nettverksstyring sett på som noe som fragmenterer, bryter opp, den kommunale styring. Det snakkes om fragmentert styring som resultat. Vi skal her rette fokus mot nettverksstyring i Kristiansand kommune hvor det altså var ønsket av det politiske flertall i kommunestyret. Det er kommunen og dens politikere som selv har tatt initiativ til den nettverksstyring vi studerer, og vi kan da mer snakke om styrt fragmentering enn om fragmentert styring (jfr. kapittel 1). Hensikten med nettverksstyringen i Kristiansand har opplagt vært å øke kommunens handlingskapasitet. Vi vil se på om så skjer og i tilfellet til hvilken kostnad? Med utgangspunkt i de teoretiske betraktninger som er presentert innledningsvis i dette notatet er vår overordnede antakelse *at de styringsmessige utfordringer for kommunen som institusjon er de samme om det er kommunen selv eller andre aktører som tar initiativet, det vil si uavhengig av om vi snakker om fragmentert styring eller styrt fragmentering*. Utfordringen er først og fremst knyttet til at autoritetsrelasjoner forandres, at innflytelsesstrukturen i kommuneorganisasjonen blir annerledes og at tradisjonell folkevalgt makt gjennom dette står i fare for å bli svekket.

For å kaste lys over denne antakelsen vil vi i dette kapitlet se nærmere på tre nettverk i *Kristiansand kommune*<sup>22</sup>. Felles for nettverkene er at de har vokst fram med kommunen som pådriver og at kommunen selv utgjør en viktig part i nettverket. Kommunen fungerer på mange måter som et nav i alle tre. Kristiansand kommune har en tradisjonell

---

<sup>22</sup> Kommune er Norges femte største by med en befolkning på noe i overkant av 75 000. Den viktigste levevei i kommunen er tjenesteyting. Byen har også en viktig funksjon som landsdelssenter for ”Sørlandet” – altså fylkene Vest- og Aust-Agder. Høyre har i samarbeid med KrF styrt byen de siste 12 årene. Etter valget høsten 2003 ble det et politisk skifte. KrF har nå ordfører, mens varaordføreren kommer fra Arbeiderpartiet. Når vi i vår presentasjon av data refererer vi til ordføreren, vi mener Høyres ordfører som fram til valget 2003 ledet kommunen. Begrunnelsen for å benevne dette som ordføreren er kort og godt at hun var ordfører på det tidspunkt vi samlet inn dataene, og at det er posisjonen vi er ute etter å ha representert.



sektorbasert organisering hvor uttrykket ”all makt i denne sal” (jfr. tabell 1.2) kan synes å passe som en røff overflatebeskrivelse på styringssituasjonen. Det første samarbeidstiltaket vi vil se nærmere på er det vi har valgt å kalle et *internt nettverk* hvor kommunen på ulike måter samarbeider med frivillige lag og organisasjoner om tjenesteproduksjon. Dette er en *intern territoriell, men ikke funksjonell fragmentering*. Nettverket betegnes som *internt* fordi det tar utgangspunkt i en kommune, men det inkluderer innbyggere i ulike lokalområder ulikt. Dette gjør det mulig å argumentere for at dette tiltaket også representerer en form for territoriell fragmentering. Tiltaket inkluderer fritids- og utelivsaktiviteter og planarbeid, noe som begrunner at vi kategoriserer det som ikke-funksjonell fragmentering. Det andre samarbeidstiltaket er et i utgangspunktet *tradisjonelt interkommunal samarbeid* mellom Kristiansand og fem omlandskommuner. Dette er en så vel *territoriell som funksjonell fragmentering*. Flere kommuner er involvert, og samarbeidet dreier seg om ulike kommunale aktiviteter og tjenesteområder. Det tredje samarbeidstiltaket er *Stiftelsen Cultiva* som er opprettet for å forvalte avkastningen av de inntekter kommunen har hatt på salg av kraftverksaksjer. Cultiva er et eksempel på *funksjonell, men ikke territoriell fragmentering*. Stiftelsen omslutter utelukkende Kristiansand kommune. Fragmenteringen er funksjonell på den måten at den omslutter kultur og kompetansefeltet, eller det vi kan hevde er den nye trend innen lokalsamfunns- og næringsutvikling i norske kommuner.

**Tabell 6.1:** *Funksjonell og territoriell fragmentering i Kristiansand kommune*

|             |                           | Territoriell  |                                |
|-------------|---------------------------|---------------|--------------------------------|
|             |                           | Ja            | Nei                            |
| Funksjonell | Interkommunalt samarbeid  | Brukerstyring |                                |
|             | Ja • Knutepunkt Sørlandet | • Cultiva     |                                |
|             | Lokalutvalg               |               | ”All makt i kommunestyresalen” |
|             | Nei • Internt nettverk    |               |                                |

Vi har tidligere i notatet presentert Rhodes’ (1997) fem idealtypiske nettverksdannelser; politikkfellesskap, profesjonsnettverk, myndighetsnettverk, produsentnettverk og saksnettverk. Med utgangspunkt i de fire dimensjonene medlemskap, integrasjon, ressurser og makt, vil vi søke å kategorisere de tre nettverkene i Kristiansand i forhold til disse idealtypene. Vår forventning er at ulike nettverkstyper vil representere ulike styringsmessige utfordringer for kommuneinstitusjonen.

## Internt nettverk

### Bakgrunn

Kristiansand kommune har hittil hatt en tradisjonell sektororganisering, både på politisk og administrativt nivå. Kommunen har tidligere prøvd å endre organisasjonsstruktur bl.a. ved å gjøre bydelene viktigere i styringssammenheng. Dette lyktes ikke helt. Da det ble klart at prosjektet med bydelsorganisering måtte skrinlegges, valgte kommunens administrasjon en annen organisatorisk innfallsvinkel, nemlig å delegerer mest mulig ansvar til de enkelte enheter i kommunen. Det ”nye” omstillingsprosjektet betegnes lokalt for *Delegasjonsprosjektet*. Ideen med delegasjonsprosjektet er at ansvaret skal delegeres nedover i organisasjonen slik at de som befolker organisasjonen skal ta beslutninger på detaljnivå. Sammen med dette har administrasjonen også ønsket å innføre stor grad av innsatsstyrt finansiering, eller det den tidligere rådmannen betegner som *aktivitetsbasert finansiering* (intervju, 27.8.2003). Individuelle tjenester finansieres derfor i dag i stor grad på denne måten, mens kollektive tjenester finansieres gjennom rammefinansiering og avgifter (intervju, 27.8.2003). Denne kobling av organisatorisk ansvar med finansielt ansvar har ikke bare vært enkelt å innføre. Det har vært politisk kontrovers knyttet til det, spesielt har representanter for den politiske venstresiden vært motstandere av reformen. At omstillingen i dag er i ferd med å gå seg til i kommuneorganisasjonen, skyldes i stor grad at den administrative ledelsen har satset prestisje og ressurser på at alle elementene i omstillingen måtte med om resultatet skulle bli vellykket. Det er videre satset på å ”selge inn” et budskapet om at også kommuneorganisasjoner må tilpasses for fremtiden. Eller som rådmannen uttrykker det:

...Kommunen kjenner pusten i nakken fra markedet. For at kommunen skal være interessant i fremtiden må den gjøre omstillinger (intervju rådmann, 27.8.03).

En særlig utfordring her har vært knyttet til å utvikle en ”ny” politikerrolle. Et viktig element i den nye lokalpolitikerrollen i Kristiansand er å ha et langsiktig perspektiv i politikktutforming. Detaljavgjørelser fattes andre steder i organisasjonen. Slik politikerne selv opplever det, er det først og fremst ombudssiden ved politikerrollen som er i fokus i omstillingsarbeidet. Å gi denne en ny utforming som ikke støter mot langsiktighet, strategiutforming og delegert ansvar er i seg selv et politisk prosjekt. Administrasjonen kan ikke definere nye politikerroller. Nye spilleregler for politisk adferd, er det enighet om at bare politikerne selv kan gi.

### Nettverket

I denne strukturen som er sektorbasert, men samtidig svært moderne på den måten at resultatenheter i hele kommunene stilles til ansvar, foregår også samarbeid mellom kommune og andre aktører i tjenesteproduksjonen. Direkte samarbeid mellom kommunen og private næringslivsaktører for å fremme konkrete utviklingstiltak, er det

ikke tradisjon for i Kristiansand. Næringslivet investerer i liten grad sammen med kommunen i konkrete prosjekt. Kommunen må aktivt bruke sine virkemidler om den ønsker en spesiell retning på utviklingen. Som rådmannen uttrykker det:

Det er lite ”offentlig næringsliv” i Kristiansand...(intervju rådmann, 27.08.03).

Men som sponsorer av tiltak innen kultur og idrett er byens næringsliv i ferd med å ”våkne opp”.

...det jeg ser nå...er at næringslivet ser klarere også sin samfunnsrolle. Altså det å være byggere inn i kommunen og inn i samfunnslivet gjennom sponsormidler til aktiviteter i ideelle organisasjoner, ikke mot oss (*kommunen, vår anmerkning*)...men de betaler jo skatt så det skulle bare mangle (intervju ordfører 27.08.03)

Selv om det finnes få konkrete eksempler på utviklingsprosjekt der kommunen og næringslivet har vært partnere, synes det likevel å eksistere en uformell dugnadsånd i kommunen. Ordføreren forteller varmt om hvordan hele byen ble invitert til fest, betalt av den lokale handelsstand, da Kristiansandsjenta Mette-Marit ble Norges kronprinsesse. Initiativet til festen var kommunalt, men kalaset ble helt og holdent betalt og organisert av private aktører.

Kanskje var det denne dugnadsånden kommunen la til grunn da det på slutten av 1990-tallet ble ansatt en sosialantropolog i rådmannens stab. Antropologens spesialfelt var nærmiljø. Hennes hovedarbeidsoppgave har vært knyttet til å få til tverrsektorielt samarbeid på nærmiljøbasis. Siden 1997 har det vært faste samarbeidsgrupper i 18 lokalområder. Gruppene har i stor grad sitt utspring i velforeninger og andre typer lag og organisasjoner. Utgangspunktet for samarbeidet er at de forskjellige lokalområdene har helt ulike utfordringer. Tilknytningen til kommunen blir derfor også ulik. En tjeneste disse nærmiljøgruppene gjerne står for, er lokalt fritidstilbud for barn og unge. I enkelte av områdene drives dette direkte av kommunens egne folk, andre steder er det lokalt drevet. Noen steder investerer kommunen i hus og utstyr, andre steder er det lokale som står for driften. Et annet felt dette samarbeidet er utviklet innenfor, er i tilknytning til det å utvikle uteområder. Kommunen bidrar med penger i utviklingen, mens de lokale aktørers innsats først og fremst nedfelles gjennom dugnadsjobbing. Uteområdene blir slik samfinansiert av kommune og frivillige organisasjoner. Et tredje felt hvor kommunen bevisst bruker samhandling med tredje sektor som strategi, er i planprosesser som berører lokalområdene. Samarbeidet her har vært organisert på ulike måter; som direkte deltakelse i de politiske prosesser, som pressgruppeaktivitet eller gjennom direkte involvering i planens forarbeid. Et eksempel på dette siste er at skolebarn i et av lokalområdene, sammen med eksperter fra Høgskolen i Agder og fylkeskonservatoren, har vært med å kartlegge og registrere historiske steder og kulturminner i eget nærmiljø. Denne kartleggingen har så fungert som premiss for planarbeidet.

Formen på samhandlingen mellom kommune og lokalområde avgjøres og utvikles i møter mellom kommunen og folket i området. ”Folket i området” representeres i stor grad av velforeninger og andre typer organisasjoner (alt fra idrettslag til misjonsforeninger). Møtene mellom kommunen og ”folket” er det kommunens administrative nivå som forestår. Administrasjonens vurdering er at mange av de sakene som kommer opp på disse møtene, i sitt vesen er politiske saker. Det dreier seg bl.a. om

prinsipielle forhold, gjerne knyttet til omfordeling. Møtene mellom kommunen og lokalområdene er i sin karakter en politisk arena, og burde også, slik de involverte aktørene vurderer det, faktisk vært det. Eller som den ansvarlige for nærmiljøsatsingen uttrykker det:

Dette er en politisk lyttepost som politikerne ikke får tilgang til....(intervju ansvarlig for nærmiljøarbeidet, 27.08.03).

Som de fleste andre større kommuner har også Kristiansand kommune noe formelt samarbeid med frivillige organisasjoner i selve tjenesteproduksjonen. Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS) eier for eksempel institusjoner for eldreomsorg, Blå Kors for rusomsorg og innen kriminalforebyggende arbeid samarbeides det både med kristelige organisasjoner og med idretten. Kommunens representanter konkluderer selv rundt det direkte samarbeid med lag og organisasjoner at det i stor grad er konsentrert om prosjekt og enkelttiltak, og i liten grad er systematisk. Noen formell arena for samarbeid finnes ikke, det meste går gjennom uformell kontakt mellom organisasjonene og den politiske og administrative ledelse i kommunen.

Jeg våger ikke å si at vi har utfordret dem (*organisasjonene, vår tilføyning*) sånn direkte; ”Kan dere gjøre det...?” ...Jeg vil heller si at vi prøver å gå aktivt inn i de prosjekter de har....(intervju ordføreren, 27.08.03).

## Oppsummering

I Rhodes terminologi kan dette interne nettverket i Kristiansand karakteriseres som et *saksnettverk* (Issue-network). Med utgangspunkt i de fire dimensjonene *deltakere/medlemmer, integrasjon, ressurser og makt* skal vi nedenfor begrunne denne kategoriseringen.

Det interne nettverket her ingen formell begrensning av *deltakere*. Alle lokalområder og alle som bor i lokalområdene er i prinsippet involvert. En reell begrensning kan sies å være at kommunens politiske nivå i stor grad selv har valgt å ikke delta *Integrasjonen* i nettverket varierer. Kontakten mellom kommunen og de involverte områdene er fluktuerende, fra å være veldig intens i noen perioder, til å gå på lavbluss i andre. Samarbeidet er gjerne avhengig av planleggings- og budsjettssykluser, men også av lokalt initiativ. Deltakernes aksess til kommunen varierer også, men som en regel arrangeres det møter en gang i året med lokalområdene. Noen steder der det ikke har fungert har det vært sjeldnere, andre steder oftere. Konflikt er latent i nettverket, noe bl.a. samarbeid i planprosesser har vist. Men det eksisterer også mye enighet mellom kommunen og samarbeidspartene, ellers ville det vært umulig å få det hele til å fungere. Spesielt synlig er dette på fritids- og utelivsområdet. *Ressursene* i nettverket er ujevnt fordelt. Kommunen har i kraft av å være kommune både finansielle og forvaltningsmessige muskler som samarbeidspartnerne ikke har. Likevel besitter også lokale aktører ressurser i form av mennesker som har gjort dem viktige for kommunen i oppgaveløsningen. At disse menneskene ikke alltid er velorganisert, og at enkeltindivid i mange tilfeller er svært viktige for vellykketheten, forsterker inntrykket av ubalanse i ressursituasjonen. Kommunens finansielle og forvaltningsmessige overlegenhet

nedfeller seg også i at *makten* i nettverket stort sett befinner seg ett sted. Kommunen kan overkjøre, og har overkjørt bl.a. i plansammenheng, de lokale nettverkene.

Den brede deltakelsen, varierende integrasjon og klar asymmetri i ressurstilgang og makt er alle trekk som kjennetegner et *saksnettverk* (Rhodes 1997).

## **Knutepunkt Sørlandet – fra uformelt nærings samarbeid til forpliktende kollektivtrafikk satsning**

### **Bakgrunn**

Seks kommuner samarbeider i *Knutepunkt Sørlandet*. Det er, foruten Kristiansand, Birkenes, Lillesand, Sogndalen, Søgne og Vennesla. Samlet bor det om lag 110.000 mennesker i kommunene som inngår i samarbeidet. Kristiansand med sine 75.000 innbyggere er langt den største kommunen, de andre varierer i størrelse fra 12.000 til 4.000. Kommunene er altså ikke på noen måte likeverdige med hensyn til størrelse. Dette gjør at alle uten innvendinger anerkjenner Kristiansands posisjon som regionsenter. Kommunene definerer seg også som én bo-, arbeids- og serviceregion. En stor del av innbyggerne i de omkringliggende kommuner arbeider i Kristiansand. Spesielt stor er pendlingen i retning Kristiansand fra Lillesand og Søgne (Stubseid 2001). Kommunene som er med i Knutepunkt Sørlandet ligger i to fylker, Birkenes og Lillesand i Aust-Agder, mens de øvrige kommunene ligger i Vest-Agder. Hele regionen er i vekst, og aktørene selv definerer regionen som et ”pressområde”. Næringslivet i regionen er variert, med en hovedvekt på tjenesteyting og offentlig forvaltning, men det finnes også en god del industri (andelen små og mellomstore bedrifter er relativt høy).

Samarbeidet mellom de seks kommunene startet på uformell basis rundt 1990. Det var næringsjefene/-konsulentene i de enkelte kommunene som tok initiativ til at et samarbeidsforum ble opprettet. Bakgrunnen for det var en intens konkurranse om lokalisering av bedrifter. Ikke minst det forhold at det var en del markedsføring for å få flyttet bedrifter fra en kommune til en annen i regionen, sporet til samarbeid (Stubseid 2001). Samarbeid om næringsetablering ble slik et naturlig utgangspunkt. Begrunnelsen var at konkurranse om næringslivet var både kostbar og ødeleggende så vel for bedriftene som for kommunene. Målsetningen for samarbeidet var å søke å påvirke politikere og næringsliv til ikke å spille seg ut mot hverandre i forbindelse med bedriftslokaliseringer. Det politiske nivå i kommunene ble imidlertid utelukkende dratt inn i samarbeidet gjennom at formannskapene ble invitert til samling en gang i året. Budsjetten for samarbeidet var relativt beskjedent, og konklusjonen er at samarbeidet raskt framsto som et venstrehåndsarbeid (Stubseid 2001).

I 1994 vedtok kommunestyrene i de samarbeidende kommunene at det skulle opprettes en fastere struktur rundt samarbeidet. Man økte den økonomiske innsatsen, etablerte et styre og ansatte en daglig leder. Styret består av ordførere og rådmenn i kommunene. I 1997 ble det utarbeidet en viljeserklæring for samarbeidet. Samarbeidet ble gradvis utvidet til også å omfatte andre områder enn næring. I 2000 ble det etablert

et utviklingsprosjekt inne samarbeidet. Hensikten med dette prosjektet var å identifisere flere aktuelle samarbeidsområder (Stubseid 2001).

Både evalueringsrapporter (bl.a. Stavrum 2000, Stubseid 2001) og aktørene i Kristiansand peker på at Knutepunkt Sørlandet hadde en heller treg start. Det trekkes fram mange grunner til dette, bl.a. svak økonomi/lav prioritering av samarbeidet, svak organisatorisk tilknytning til kommunene, uklare beslutningsstrukturer og ikke minst en viss mistro mellom kommunene. Det var ikke klart for alle parter hva de andre aktørene ønsket seg av samarbeidet. Spesielt var det skepsis til Kristiansands engasjement. At en av kommunene var *så* mye større enn de andre fem, førte til en redsel for at samarbeidet var et første steg på vei mot kommunesammenslåing. De ti første samarbeidsårenes viktigste resultat kan sies å være at en del av denne skepsisen nå er ryddet av veien. Prosessen fra 1990 til i dag, med fiaskoer, tilbakeslag og etter hvert suksesser vurderes som avgjørende for at man nå står overfor mer forpliktende samarbeid i denne regionen. Ordføreren i Kristiansand uttrykker det slik:

...vi har jobbet i Knutepunkt Sørlandet i ti år. Vi startet med næring...så har det utviklet seg...jeg tror det hadde vært dødfødt hvis vi hadde begynt sånn i dag...uten å kjenne hverandre, uten å vite at vi vil hverandre vel. Da ville det veldig fort blitt den store byen som sugde ut av de andre.... Det er en sånn prosess som må være litt fundert på ...gjensidig tillit (intervju, ordfører 270803).

Samarbeid med utspring i Knutepunkt Sørlandet ser nå ut til å stå overfor en ny vår.

## En ny vår for et etablert samarbeidsnettverk

Det er tre områder samarbeidet nå konsentreres om. Det er innenfor administrative støttefunksjoner, det er innen kollektivtrafikk og det er innenfor arealplanlegging.

Administrativt er samarbeidet bl.a. knyttet til at Kristiansand kommune har åtte advokater ansatt i sin organisasjon. Disse advokatenes tjenester tilbys nå samarbeidskommunene å kjøpe. Dette gjør at kommunene slipper å kjøpe advokattjenester på det åpne markedet, men det gjør også at de får tilgang til advokater med spesifikk ”kommuneadvokatkompetanse”. Det er videre etablert et samarbeid om økonomistyringssystem. De fem omlandskommunene er i ferd med å gå inn i Kristiansands system her. For storkommunen er det lite å tjene på dette, gevinsten kommer først og fremst i de små kommunene. Men slik aktørene i Kristiansand vurderer dette, er det å samarbeide også på områder der de selv ikke tjener (kanskje snarere tvert i mot har utgifter med det) med på å berede grunnen for samarbeid på områder som betyr noe for dem.

Jeg tror ikke nødvendigvis det er slik at det er Kristiansand som blir økonomisk vinner hele tiden, for vi kan egentlig være oss selv nok....Men det er et uklokt valg...hvis du som by ikke makter å være i samhandling med de som er rundt de slik at det blir en robust enhet. Da vil du til syvende og sist tape, selv om det ser ut på en bunnlinje som om du vinner (intervju ordfører 270803).

Å samarbeide på det administrative feltet vurderte altså aktørene i Kristiansand kommune som ett ledd i å bygge tillit i Knutepunkt Sørlandet, og det er de avhengig av for å få samarbeidet til å fungere. Og denne tilliten vil Kristiansand sammen med de

andre kommunene bruke til å satse på å videreutvikle det de opplever er en sammenhengende bo- og arbeidsregion. Vekst i regionen (altså de seks kommunene samlet) er det overordnede mål, et mål som absolutt er innen rekkevidde. Som et ledd i denne satsingen er man i ferd med å utvikle et formalisert samarbeid innen kollektivtrafikken. Et ytterligere interessant moment her er at to fylkeskommuner (Vest- og Aust-Agder) er med i dette formelle samarbeidet.

Det overordnede målet her er å møte regionens transportutfordringer knyttet til bl.a. miljø og fremkommelighet på en mer helhetlig og effektiv måte. Ideen er å få frihet til å kunne forvalte alle areal- og transportvirkemidler ut fra en samlet lokal prioritering (Transportforvaltningsprosjektet 2003). Følgende ansvarsområder innlemmes i dette: transportplanlegging, arealbruk, investering i veier, drift av kollektivtrafikk, skoleskyss, trafikk sikkerhet, miljøtiltak og parkering. Man ønsker altså å få til mer helhetlig og effektiv virkemiddelbruk bla gjennom omfordeling av ressurser slik at de brukes der skoen trykker og at ressursbruken gjennom dette effektiviseres.

Samarbeidet er organisert som en samarbeidsavtale (og er dermed ikke eget rettssubjekt). Det er opprettet et eget *prosjektsekretariat for kollektivsatsingen* bestående av representanter fra Statens vegvesen, begge fylkeskommunene og Kristiansand kommune som vertskap for de deltakende kommuner. Plandelen av prosjektet har en egen prosjektledelse. Det er også opprettet en *politisk styringsgruppe* der ordfører/varaordfører i de deltakende kommunene er med, det samme er fylkesordfører i Vest-Agder og komitelederne for de viktigste involverte hovedutvalgene i fylkeskommunene og i Kristiansand kommune. Når det planlagte samarbeidet blir en realitet (fra 1.1.2004) vil styringsgruppen få benevnelsen *Areal- og transportutvalget for Kristiansandsregionen*. Utvalget vil få delegert myndighet fra de seks kommunene og de to fylkeskommunene. Vedtektene for samarbeidet legger opp til at avgjørelse skal fattes gjennom konsensus. Ordføreren i Kristiansand er likevel ikke fremmed for at avstemning kan forekomme også i det nye utvalget:

Nå kan det jo være at det blir noen avstemninger en må bøye seg for, men ideelt sett så skal vi prøve å bli enige om hvordan vi gjør i fordelinger. Og det kan jo bety at en kommune som har forventet å få noe det året, må vente ett år, og kanskje motsatt fordi at noen trenger seg på. Det er en utfordring for de som sitter der (*i styringsgruppen/utvalget, vår anmerkning*). Det er en utfordring for dem å gå tilbake til sin kommune og forklare hvorfor det måtte bli sånn (intervju ordfører 270803).

I skrivende stund har Samferdselsdepartementet gitt de dispensasjoner som skal til, og delegasjonen er til behandling i de nyvalgte kommunestyrer og fylkesting.

Det er helt klart at kommunestyrene i de seks kommunene her gir fra seg tradisjonell myndighet til styringsgruppen...(intervju rådmann270803).

Det er jo spennende fordi det dreier seg om seks kommuner og to fylkeskommuner som skal gi noe makt og myndighet inn i et folkevalgt organ, som igjen skal disponere samlede ressurser....Jeg tror muligheten for å lykkes er veldig stor, altså for at det blir et flertall for å gå inn...alle er klar over at vi har en felles arbeids- og boregion, ingen kan være seg selv nok. Det er egentlig bare når vi samordner tingene at vi kan klare å lykkes for denne regionen (intervju ordfører 270803).

Et interessant trekk her er at dette etter hvert svært formaliserte samarbeidet ikke bare dreier seg om interkommunalt samarbeid, det har også betydning for de to fylkeskommunene og deres framtid. Spørsmålet om å opprettholde to fylkeskommuner i Agder har vært et politisk tema lenge. Sykehusdrift og store geografiske avstander har vært hovedargumentet for å gjøre det. Når nå ansvaret for sykehusene er løftet vekk fra fylkeskommunene og trafikk og arealplanlegging integreres i et eget organ, mener mange lokalt at det finnes få politiske argumenter tilbake for å opprettholde to fylkeskommuner lengre. Fungerer samarbeidet om kollektivtrafikk og planlegging som tenkt, kan det altså bety innledningen til et nytt type regionalt samarbeid på Sørlandet, der inndelingsprinsippet ser annerledes ute enn i dagens forvaltningssystem (se også senere).

## Oppsummering

Med utgangspunkt i Rhodes kategorier har samarbeidet her etter hvert utviklet seg til å bli et *politikkfelleskap (policy community)* Nettverket har veldefinerte *deltakere*. Det er strengt tatt politisk toppledelse i *seks* kommuner og *to* fylkeskommuner som deltar. Det er økonomiske interesser knyttet til utviklingen av regionen som i stor grad ligger til grunn for samarbeidet. Formaliseringsgraden, med egen styringsgruppe (som etter hvert skal konverteres til et eget utvalg med delegert myndighet) gjør *integrasjonen* i prosjektet høy. Hvem som er med i styringsgruppen, enigheten om målsetningen og de valgte avgjørelsesprosedyrer (konsensus) er med på å styrke dette inntrykket av høy integrasjon i samarbeidet. Selv om en kommune har mer ressurser enn de andre i kraft av sin størrelse, og *ressursfordelingen* dermed er noe asymmetrisk, oppheves effektene av dette noe gjennom at samarbeidet har formell tilslutning fra sentrale myndigheters side samt at alle deltakerne avgir så vel finansielle som forvaltningsmessige ressurser i samarbeidet. En svært viktig side i ressursfordelingen er også den gjensidige tillit som aktørene har bygget opp til hverandre over tid. Formelt blir *makten* i samarbeidet jevnt fordelt, i og med representasjonsordningen i styringsgruppen og etter hvert utvalget. Hvordan den reelle makten fordeles når de involverte kommuner og fylkeskommuner avgir myndighet til utvalget, er et empirisk spørsmål som først kan besvares når dette har skjedd.

Eksklusiv deltakelse, høy grad av integrasjon og maktbalanse, er kjennetegn som gjør at dette samarbeidet/nettverket klassifiseres som et politisk fellesskap.

## Stiftelsen Cultiva – framtidens samstyring?

### Bakgrunn

Det kan synes å være en trend når det gjelder kommunal organisering at flere og flere kommuner skiller ut flere og flere oppgaver i organisasjonsformer uten direkte folkevalgt kontroll. Det kan tenkes mange grunner til det. En grunn kan være at dette oppleves som gode løsninger som gir smidige organisasjoner. En annen grunn kan være at det er en måte for kommunen å spare penger på. Fristilte selskap (A/S og stiftelser) er for eksempel mye friere enn kommunen selv når det gjelder å ta opp lån. Uansett



begrunnelse gjør det noe med den direkte politiske styring av den aktuelle virksomheten når det organiseres som foretak, A/S eller stiftelse. Konsekvensene av dette er kanskje ikke alltid like godt gjennomtenkt før løsningen velges.

Kristiansand kommune etablerte i 2002 stiftelsen Cultiva. Stiftelsens fulle navn er *Cultiva - Kristiansand kommunes energiverkstiftelse*. Navnet avslører det faktum at stiftelsen er kommet til som et resultat av at kommunen har solgt store deler av sine kraftverksaksjer. Men Cultiva som er utledet av det latinske ordet *cultio* som betyr å dyrke, avslører også at hensikten med stiftelsen er å få til vekst, nyskaping og utvikling i regionen. Eller som det står i stiftelsens vedtekter.

"Kristiansand Kommunes Energiverksstiftelse" - Cultiva - er opprettet av Kristiansand kommune for å sikre at deler av de midler som kommunen ble tilført ved salg av eierandeler i Agder Energi A/S, skal kunne tjene innbyggerne på lang sikt (Vedtektene for stiftelsen §3).

Stiftelsens grunnkapital er pr i dag på noe over 1.4. milliarder kroner.

Bakgrunnen for å opprette Cultiva var som det framgår i vedtektene, å få "fart på regionen". I tråd med det vi ser i mange norske kommuner oppfattes kultur som et viktig ledd både i lokalsamfunnsutviklingen og ikke minst i næringsutvikling. Tidligere rådmann i kommunen, nå daglig leder i stiftelsen, sier om dette:

Det er en måte å få fart på en provinsiell, konservativ kystby. Hvis vi skal overleve, og være konkurransedyktige i fremtiden, måtte vi ta noen grep (intervju, daglig leder, 270803).

Oppfatningen av regionen som et problemområde ble særlig tydelig tidlig på 1990-tallet. Da kom det flere forskningsrapporter som avslørte at alt ikke sto så bra til som man likte å tro, bl.a. var arbeidsledigheten og andelen innbyggere på sosialtrygd høy sammenlignet med landsgjennomsnittet. En gruppe bestående av rådmennene i de to fylkeskommunene, de to største byene – Kristiansand og Arendal - og noen innlandskommuner ble satt sammen. Gruppens mandat var å komme fram til løsninger som kunne få fart på landsdelen.

Det første gruppen tok tak i var, gitt innholdet i de refererte rapportene, levekår. Rådmennene ønsket å være god på det som er kommunenes kjerneoppgaver. Men gruppen tok også tak i, og fokuserte på det studier hadde identifisert som vekstbetingelser i andre regioner: kommunikasjon (alt fra fly til bredbånd), kunst, kultur og kompetanse.

Omtrent samtidig med at rapportene forelå og rådmannsgruppen startet sitt arbeid kom fristillingen av kraftmarkedet. Det førte til politisk debatt om hvorvidt kommunen(e) fortsatt skulle eie kraftverk, og i tilfellet på hvilken måte de skulle eie kraftverk. En intern politisk prosess med utgangspunkt i spørsmålet "Hva vil vi med eierskapet?" startet i Kristiansand kommune. Samtidig kom også – som følge av fristillingen i kraftmarkedet - en fusjon der tre lokale kraftverk ble slått sammen og 30 kommuner involvert. Spørsmål knyttet til eierskapet ble ytterligere aktualisert:

Er vi (*politikere og kommunene, vår anmerkning*) i stand til å være eiere i et fritt energimarked?...Hva er vi villige til å legge inn av kroner og øre i vårt energiverk...i forhold til videreutvikling...Hva er vi mest opptatt av? Og så erkjenner vi at dette er så stort. Dette krever en kompetanse som vi ikke har...Og

det viste seg når vi gikk inn på klinken så var vi mest opptatt av avkastning (intervju ordfører, 270803)

Det ble en kjempe bevisstgjøringsprosess, ikke minst for politikerne (intervju tidligere rådmann, 270803).

Etter en lang prosess (med påfølgende politisk kamp) ende det med at flertallet i bystyret vedtok å selge store deler av energiaksjene. Og det var klart for neste politiske drakamp, hvordan skulle pengene brukes?

## Cultiva

Men...hva gjør vi for å sikre at disse pengene ikke bare forsvinner...disse kraftpengene, de er arvesølv som har skapt arbeidsplasser i regionen i mange, mange år...og så setter du deg ned å tenker over ”Hvem sine penger er det vi nå få på bok?” Og svaret er- i alle fall for flertallet – det er ikke våre penger....på den måten at vi kan ikke bruke alle de pengene i vår generasjon...Vi må finne en måte å forvalte dem på som er annerledes enn å la dem gå inn i et kommunalt regnskap (intervju ordfører, 270803).

I denne vurderingen ligger kanskje en oppfatning av politikere som ikke helt klarer å styre seg når de får tilgang til (mye) penger. Det ligger en oppfatning av at bystyret med stor sannsynlighet kan komme til å bruke pengene til ”alle mulige gode formål som måtte dukke opp.” For å hindre dette ønsket man i Kristiansand å få til en annerledes forvaltning av pengene. Fondsavsetninger var en av modellene som ble diskutert. Man ønsket å etablere fond som skulle være der og kunne brukes til konkrete formål for regionen når det trengtes. Samtidig med dette hadde den tidligere omtalte rådmannsgruppen pekt på kunst, kultur og kompetanse som satsningsområder om man ønsket å få fart på regionen. Dette gjorde at ideen om et kultur- og kompetansefond vokste fram. Tekniske og juridiske grunner ligger bak at man i dag har etablert to ulike fond: Sørlandets Kompetansefond (som har alle kraftverkskommunene som nedslagsfelt) og Cultiva (hvor bare Kristiansand kommune er nedslagsfelt). I det følgende skal vi konsentrere presentasjonen om Cultiva.

For selvsagt skjedde ikke etableringen av denne stiftelsen uten politisk kamp. Den politiske venstresiden i Kristiansand var mot å flytte 1.4 milliarder kroner ut av bykassen og over til stiftelsen. Deres hovedargument var at forvaltningen av formuen da ble uten direkte folkevalg kontroll, men også at beslutningsmyndighet på viktige områder – som kultur, kunst og kompetanse, samlet i begrepet lokalutvikling – ble flyttet ut av bystyret. Etter en prosess som tok nærmere fire år, tapte venstresiden kampen og flertallet i bystyret vedtok ”Cultiva-modellen”

Det var en veldig villet prosess...Det er bystyret som til syvende og sist har bestemt hvor mye Cultiva skulle ha. Det skulle blott mangle...(intervju ordfører 270803).

Ordføreren argumenterer som vi har sett for at hensynet til at pengene også skulle komme framtidige generasjoner til gode veide tungt i avgjørelsene. Sammen med dette trekker hun også flere ganger fram det viktige i at pengene ikke skulle inn i den daglige drift av kommunen. En slags politisk ”binding til masten” som gjør at politikere som

ikke vet sitt eget beste, blir tunget til å la være å bruke pengene, trekkes også fram som begrunnelse for Cultiva (intervju, rådmann 270803). Mens den tidligere rådmannens hovedargument for stiftelsesmodellen var redselen for at staten skulle ta alle pengene. Dvs at staten skulle redusere overføringene til Kristiansand når kommunen fikk penger på bok, og slik tvinge politikerne til å bruke den nyvunne formue på daglig drift. Det gjaldt derfor å holde pengene unna bykassen. Dette argumentet ble akseptert av et stort flertall i kommunestyret.

...hadde vi hatt den formuen liggende inne, kunne Stortinget i løpet av en natt endret spillereglene for rammetilskudd. Da hadde Oslo også tatt de pengene. Verdien hadde vært vekk, skapt i Kristiansand i løpet av hundrede år....Det var en altfor stor risiko med en utro stat (intervju, tidligere rådmann, 270803).

Alle disse gode grunner tiltross. Konsekvensen av stiftelsen er at den direkte kontrollen med kraftverkspengene er flyttet fra bystyret til styret for Cultiva.

Styret i Cultiva og styrets leder velges av stiftelsens råd. Rådet er bestående av 11 personer, sju av disse velges av bystyret i Kristiansand, fire av dem er såkalte faste medlemmer, dvs at byrettsjustitarius, rådmann og lederne i lokallagene i henholdsvis LO og NHO alltid skal være med i rådet. Rådet velges for fire år. Rådet velger styret og kan også avsette styret. Styret består av fem medlemmer og to varamedlemmer. Ett av medlemmene velges blant medlemmene i kommunens kulturstyre. Styret velges for fire år ad gangen, men på en slik måte at det annethvert år velges henholdsvis to eller tre styremedlemmer og ett varamedlem. Gjenvalg kan finne sted, dog således at ingen kan sitte mer enn tre perioder. Styret er beslutningsdyktig når mer enn halvdel av styremedlemmene er til stede. Styrets beslutninger treffes med alminnelig flertall. Styrets referater skal være åpne for offentlig innsyn. Leder for styret i Cultiva er idag tidligere kulturminister Ellen Horn med base i Oslo, mens den danske forskeren Trine Bille er nestleder. Ellers består styret av en økonomiprofessor, en næringslivsmann og tre lokalpolitikere med base i bystyret.

Det er til en hver tid avkastningen på fondsavsetningene som skal fordeles av styret i Cultiva. I 2003 er dette på 20 millioner kroner. Det betyr at bystyret i Kristiansand forvalter et kulturbudsjett som er mindre enn den årlige avkastning av stiftelsen. Ordføreren er ikke spesielt opptatt av dette misforholdet. Hun føler seg sikker på at måten råd og styre velges og settes sammen på, sikrer tilstrekkelig folkevalgt kontroll. Mandat kan gjennom dette endres og kalles tilbake nesten til en hver tid.

Jeg hadde aldri vært med på å lage en stiftelse hvor jeg følte at det var helt utenfor vår kontroll....Vi følger nøye med på hvordan dette styret forvalter vår tillit. Og hvis de ikke forvalter den på en klok måte, så er det klart at da vil det være med inn i en tankerekke ved neste korsvei når nye medlemmer skal plasseres...En vil jo lete etter medlemmer som vil ivareta stiftelses interesser som da bystyret har vedtatt gjennom vedtektene (intervju ordfører 270803).

Den tidligere rådmannen, nå daglig leder i stiftelsen, ser dette dilemmaet. Han tilføyer også en ytterligere demokratisk utfordring ved å peke på at beslutningene rundt salg av energiaksjer og opprettelsen av Cultiva, er demokratisk nok for det bystyret som har fattet dem, men gjennom å ta så store verdier ut av kommunekassen, har de fratatt framtidige bystyrer makt og handlingsrom. Nå kan det innvendes at dette ikke er noe spesielt for denne beslutningen, et hvert låneopptak og en hver investering binder

framtidige politikere. Det som er spesielt her er størrelsen på summen. Det er også av betydning at pengene skal brukes til formål som er viktige for lokalpolitikere, og kanskje også er i ferd med å bli ennå viktigere for dem all den tid flere og flere av velferdsområdene omslutes av sentralt vedtatte rettigheter, minstestandarder eller pålegg. Lokalsamfunnsutvikling gjennom satsing på kultur og kompetanse seiler i flere og flere norske kommuner opp som det ”hotteste” politiske område. Som daglig leder uttrykker om målene for Cultiva:

Vi skal sette fart på denne landsdelen og ta de nye, kreative prosjektene som kan skape nye arbeidsplasser...være en fenghetten for å få dette i gang også...finansiere det opp (intervju, daglig leder 270803)

Arbeidet i stiftelsen er i ferd med å komme i gang. Informasjon ut til aktuelle søkere er gitt, bl.a. gjennom et stort informasjons- og motivasjonsmøte i august 2003. Første søknadsfrist var 1.10.03. 20 millioner av avkastningen skal deles ut til prosjektstøtte, ikke til drift. Cultiva skal ikke bindes opp i langsiktige forpliktelser, de skal delta i prosjekt som har en start og en slutt. Etter første søknadsrunde er det registrert 288 søknader med et totalt søknadsbeløp på ca 339 millioner (www.cultiva.no). Variasjonen blant søknadene er stor. Det søkes om støtte til alt fra filmproduksjon, etablering av krisetelefon for menn, idrettsaktivitet, investeringer i ulike formål, etableringer av museum, forskning, utgivelser av bøker og cd'er og ny reisekasse for biskopen i Agder. Så vel frivillige organisasjoner som privatpersoner, næringsdrivende og offentlige instanser står på søkerlisten. Stiftelsen og styret har tatt mål av seg til å dele ut de første midlene i løpet av desember 2003. Fordi arbeidet så vidt er kommet i gang og prosjektporteføljen ikke er klar, er heller ikke kontaktmønsteret mellom stiftelsen og kommunen særlig godt utviklet.

Vi har på en måte ikke bygget noe mønster...vi må finne noen ordninger. Det er et faresignal som er helt åpenbart. Det at vi initierer en hel masse prosjekter og så når de skal opp og gå, må kommunen ta over. De kan ikke si nei, og vi peker ut retningen ikke sant...(intervju, daglig leder 270803).

De første tildelingene og profilen på disse vil være en indikasjon på hvilken retning Cultiva går i. Ut fra søknadene kan den bli et fond som støtter tradisjonell kunst, kultur, idrett og foreningsliv, men stiftelsen kan også bli et fond som velger å satse på det nyskapende og kreative. Innholdet i søknadene gir grunnlag for det. Cultiva kan bli et fond som gir supplement til drift til allerede eksisterende tiltak, som støtter tiltak som vil kommet uavhengig av støtten men stiftelsen kan velge å satse helt nytt. Styret kan legge sine vedtekter til grunn i bokstavelig forstand og se helt vekk fra de tradisjonelle søknadene, og satse på utvikling og etablering av arbeidsplasser innen ”nye, kreative” næringer. Om stiftelsens prioriteringer får politisk støtte, får vi de første indikasjoner på når nytt råd skal velges et stykke inn i inneværende kommunestyreperiode. Om det er en retning folket aksepterer får vi kanskje først greie på ved neste kommunevalg.

## Oppsummering

Legger vi Rhodes kategorier til grunn er ikke Cultiva like lett å plassere som de to foregående nettverkene, men stiftelsen er mest i slekt med det han betegner som *myndighetsnettverk*.

Retten til *deltakelse* er i Cultiva (svært) eksklusiv, den styreformen som er valgt gjør at det er svært få som slippes inn i nettverket. Det finnes en åpning for bredere deltagelse ved at vedtektene åpner for at bystyret kan kaste rådet, at sammensetningen på styret gjennom det – på noe sikt – kan endres og profilen i stiftelsen endres. *Integrasjonen* i nettverket kan knyttes opp mot denne måten å velge representanter på. Selve valget skjer med regelmessige tidsintervaller, og er delvis koblet til valgperiode. Medlemmene må ut fra dette ansees som stabile. Enighet i beslutningssituasjonen må man anta vil variere noe gitt deres ulike bakgrunn (fra næringsliv, akademia, politikk og forskning). Kontakten mellom Cultiva og kommunen er i ferd med å etableres, men den er i alle fall på det formelle plan fastsatt. Hvordan den vil utvikle seg mer uformelt, er et empirisk spørsmål for framtiden. De økonomiske *ressursene* i nettverket er ensidig plassert ett sted. Motressursen for kommunes politikere, er makt til å kaste rådet, og gjennom det på sikt få valgt et nytt styre med en alternativ tildelingsprofil. *Makten* må likevel karakteriseres som relativt asymmetrisk i favør av stiftelsen.

Eksklusive deltakelsesretter, men med en noe løs integrasjon, relativt ensidig kontroll over ressurser og maktbasis, gjør at Cultiva kan karakteriseres som et *myndighetsnettverk* ut fra Rhodes' (1997) kontinuum av nettverkstyper. Selve betegnelsen kan virke noe misvisende her, men vi vil holde fast ved den ut fra en vurdering av at dette i betydelig grad er et samarbeid mellom formelle, *bemyndigede* organ.

## **Kommunen som nav i nettverk – illusjon eller framtid i en fragmenterte virkelighet?**

Vi har hittil i dette kapitlet presentert tre ulike nettverk i Kristiansand kommune der kommunen har vært initiativtaker og på mange måter fungerer som et *nav* i nettverket. Vi har i presentasjonen lagt vekt på bakgrunnen for at nettverkene ble etablert, vi har beskrevet deres utforming og vi har, der det er mulig, sagt noe om deres funksjonsmåte.

Det første nettverket – *internt nettverk* – er et tradisjonelt nettverk mellom kommunen og ulike lag og organisasjoner. Nettverkets hensikt er å løse spesifikke og avgrensede oppgaver i ulike lokalmiljø i kommunen. Rent formelt er det dermed flere nettverk som, om vi hadde studert det enkelte nettverk spesielt, kan ha ulike egenskaper. Vi har her behandlet fenomenet internt nettverk som én type nettverk og har med utgangspunkt i Rhodes kontinuum karakterisert det som et saksnettverk. Det andre nettverket – *interkommunalt samarbeid* - har i løpet av 10-12 år utviklet seg fra å være et uformelt samarbeid mellom seks kommuner om næringsutvikling til å være et formelt samarbeid med eget styringsorgan som skal ta hånd om kollektiv trafikk og arealplanlegging i en bo- og arbeidsregionen rundt Kristiansand. I tillegg til de seks samarbeidskommunene er også to fylkeskommuner med i dette nettverket. Med utgangspunkt i Rhodes kjennetegn ved nettverk har vi karakterisert dette som et politikkfelleskap. Det tredje nettverket – *stiftelsen Cultiva* – er opprettet for å forvalte den formue kommunen fikk gjennom salg av kraftverksaksjer. Formuen skal brukes gjennom fondsavkastning som investeres i kunst, kultur og kompetanse som har som hensikt å få fart på kommunen og dermed også regionen. Stiftelsen ledes av et råd (i stor grad valgt av bystyret), et styre (valgt av rådet)

og en daglig leder (ansatt av styret). Med utgangspunkt i Rhodes' terminologi har vi karakterisert dette som et myndighetsnettverk.

Med utgangspunkt i teoretiske betraktninger presentert i kapittel 1 framsatte vi innledningsvis i *dette* kapitlet en antakelse om at de styringsmessige utfordringene ved å få nettverk til å fungere er de samme uavhengig av om det er kommunen selv eller andre som tar initiativ til samarbeidet. Utfordringene er først og fremst knyttet til at autoritetsrelasjoner forandres og til at innflytelsesstrukturen i kommuneorganisasjonen endres. Med utgangspunkt i den presenterte empirien fra Kristiansand skal vi her diskutere denne antakelsen nærmere.

Det interne nettverket vi her har sett på, er et tradisjonelt samarbeid mellom kommunen og frivillige lag og organisasjoner. Det er kommunen som har initiativet her, og det er kommunen som besitter de fleste ressursene. Kommunen er til en viss grad avhengig av organisasjonene for å få til de aktivitetstilbud for barn og unge som er ønskelig, for å få uteområdene slik at de er hensiktsmessige for lokalområdene og for å få til engasjement i planprosessene. Samarbeidet er i stor grad delegert til administrasjonen og er i liten grad gjenstand for politisk behandling. Det er lite i dette som endrer makt- og innflytelsesstrukturen i kommunen. Den ene gangen lokalnettverk involverte seg i planprosesser på en måte som gikk på tvers av de politiske myndigheters oppfatning, ble engasjementet raskt stoppet fra politisk side. Nettverket synes dermed i liten grad å utfordre innflytelsesstrukturen i kommunen. Og nettopp det kan være denne nettverkstypens problem. For at potensialet i samarbeidet skal utløses, kan det faktisk se ut som om et større engasjement fra politisk side er påkrevd også underveis i samarbeidet. Det hevdes som vi har sett, at mange saker av prinsipiell og omfordelende karakter kommer opp i samband med de lokale nettverkene. De representerer således et potensielt kontaktpunkt mellom styrte og styrende, og det kan synes som om den største utfordringen for nettopp denne typen nettverk i Kristiansand er å bli tettere koblet til den reelle innflytelsesstruktur i kommunen. Før så skjer vil dette sannsynligvis fortsette å være et, for kommunens politikere, litt ufarlig nettverk. En viktig grunn til det kan være at et saksnettverk representerer en heller kortsiktig kobling mellom system og omgivelser på systemets premisser. Kjentegn ved nettverket er slik med og påvirker hvordan beslutningsstrukturene utfordres.

Det interkommunale samarbeidet vi har sett på, representerer også i utgangspunktet en form for tradisjonelt nettverk, i dette tilfellet mellom kommuner og fylkeskommuner. Kristiansand kommune er også her en viktig aktør og pådriver. Forskjellen til det interne nettverket er at kommunen(e) i dette nettverket vil gi fra seg myndighet og innflytelse til et eget beslutningsorgan innen samarbeidet. Styringsgruppen for kollektivsatsingen og arealplanlegging er i ferd med å få delegert makt fra de involverte kommunestyre og fylkesting. På mange måter framstår representasjonen i dette styringsorganet som en gammeldags norsk fylkeskommune. Det er som i fylkeskommunen før 1964<sup>23</sup> den politiske toppledelsen i de involverte kommunene (her også fylkeskommunene) som deltar i organet. Dette gir en form for indirekte valg, eller det vi kan kalle folkevalgte

---

<sup>23</sup> Nye representasjonsregler for den indirekte valgte fylkeskommunen ble vedtatt ved lov av 1961, men ble først gjeldende fra 1964.

valgte politikere. Det er folkevalgte som er valgt til å representere kommunene/fylkeskommunene, men de er ikke valgt fra (eller direkte av folket i) regionen. Det er videre lagt opp til en beslutningsstruktur basert på konsensus. I de tilfeller dette ikke fungerer og forhandlingene innebærer at noen må gi mens andre kan ta, blir det opp til representantene å selge dette inn i sin kommune. En slik beslutningsstruktur gjør det vanskelig (for ikke å si umulig) å operere med bundne mandat fra den enkelte kommune/fylkeskommune. I det øyeblikk noen har et slikt mandat, vil mulighetene for å komme fram til konsensus være nærmest null. Igjen kan denne konstruksjonen sammenlignes med det tidligere indirekte valgte fylkestinget, også her møtte representantene ”som seg selv” og ideen var at de gjennom samtale skulle komme fram til de beste løsninger for fylket.

At så vel de involverte kommuner som fylkeskommuner gir slipp på innflytelse i dette samarbeidet, er helt opplagt. Det vil være en utfordring for deres interne innflytelsesstruktur. En ytterligere utfordring for hele forvaltningssystemet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, er spørsmålet om dette er framtidens styringskonstruksjon på regionalt nivå. Det er en type samarbeid som er vokst fram nedenfra. Dette skiller dette samarbeidet fra de tidligere fylkeskommunene som også var basert på statens behov for oppgaveløsning og utjevning. Om det er slik at regionale organ med funksjonell myndighet vokser fram, vil det kunne bety noe for generalistprinsippet i den norske kommunalforvaltningen. Generalistprinsippet vil enkelt si at alle kommuner (og fylkeskommuner) har ansvar for de samme oppgavene. Når noen kommuner løfter, ikke bare ansvaret for selve oppgaveløsningen, men også for styring av oppgavene, ut av den tradisjonelle beslutningsstrukturen, betyr dette noe, sannsynligvis ikke bare for de involverte kommuner, men også for hele systemet. Det bærende prinsipp i det samarbeidet vi her studerer, er den funksjonelle bo-, service- og arbeidsplassregionen rundt Kristiansand. På mange måter kan vi si at det å opprette et politisk organ og et administrativt apparat med ansvar for trafikk og planlegging i denne regionen er et forsøk på å gjenopprette balansen mellom det funksjonelle og det politisk/administrative. Balansen blir gjenopprettet gjennom at det er det politisk/administrative som tilpasser seg det som er blitt det funksjonelle og ikke motsatt, dvs at det som er funksjonelt tvinges inn i politiske og administrative rammer som ikke alltid fungerer. Det gir som vi har diskutert over utfordringer for de involverte kommuner/fylkeskommuner, men vi har også indikert at det gir utfordringer for systemet. Om denne typen regionale samarbeid utvikles videre, vil det bety minst to ting. Det vil bety at det utvikles et styringsnivå mellom kommune og fylke. Om også landsdeler i en ikke uoverskuelig framtid får egne styringsorgan, kan vi fort ende opp med fire understatlige nivå med en eller annen folkevalgt representasjon i Norge. En annen utfordring er knyttet til at ikke alle deler av landet/fylkene/kommunene er naturlige deler av en funksjonell region. Hvem skal representere disse områdene om det funksjonelle prinsipp vektlegges sterkt og samarbeidet vokser fram nedenfra? Det politiske fellesskapets nettverksskjennetegn påvirker dermed ikke bare beslutningsstrukturen i de involverte kommuner, men utfordrer også styringssystemet som helhet ganske dramatisk.

Cultiva er det av de tre samarbeidstiltakene i Kristiansand som er mest moderne på den måten at det representerer en ny måte kommunen samarbeider med andre på for å

løse spesielle oppgaver. Cultiva er en stiftelse med egne vedtekter, eget råd, eget styre og egen administrasjon. Det har ansvar for å disponere store midler som bevisst er plassert utenfor kommunens tradisjonelle styringsstruktur. På mange måter har kommunen sikret seg styringen gjennom at vedtektene og sammensetning av rådet som velger styre og dermed profil på tildeling av midler kan endres innenfor en ikke altfor lang tidshorison. utfordringen for innflytelsesstrukturen ligger imidlertid i det helt opplagte faktum at man har mistet direkte folkevalgt kontroll med disse midlene, uansett hvordan råd og styre sammensettes. Men det er også en annen utfordring som melder seg. Organisasjoner med såpass spesifikke og verdibaserte formål som Cultiva, utvikles til institusjoner. Det betyr at de får en egenverdi. Direkte politisk styring av en slik frittstående institusjon, kan være vanskelig. Vil det feks være mulig for et framtidig bystyre i Kristiansand sammensatt med en annen politisk majoritet enn det bystyret som opprettet Cultiva og kalle tilbake vedtekter og endre sammensetningen i rådet? Kanskje de kommende 4-5 år og kanskje en eller to ganger, men når institusjonen har fungert over noe tid, og forholdene både internt og i relasjonen til omgivelsene har satt seg, vil det kunne bli oppfattet som utidig innblanding at folkevalgte aktører direkte involverer seg i en slik institusjon? Vi har en del eksempler fra nasjonalt plan på at statsråder og stortingsrepresentanters innblanding i fristilte selskap med eget styre oppfattes som utidig selv om de rent formelt har all mulig rett til det. Også med en slik vinkling representerer Cultiva et demokratisk problem. Myndighetsnettverket utfordrer dermed den interne beslutningsstruktur i kommunen.

Cultiva forvalter penger på et område som i Norge synes å bli lokalpolitisk viktigere. Kultur og kompetanse er et satsningsområde som blir knyttet både til lokalsamfunnsutvikling og til næringsutvikling, og hvor handlingsrommet fremdeles oppfattes som relativt stort. Hovedgrunnen til dette må søkes i det faktum at velferdsstaten nå styrer svært mye av kommunenes velferdsproduksjon gjennom rettighetsfesting, minstestandarder og direkte pålegg. Den stramme statlige styring gir lite lokalpolitisk handlingsrom på disse områdene. Om det blir slik i Kristiansand at politikerne velger en strategi som går ut på å gi Cultiva ro til å utforme egen strategi og retning, betyr faktisk det at de samtidig også gir fra seg kontrollen over et politikkområde hvor lokalpolitikk faktisk betyr noe for de veivalg som gjøres. Ser vi dette i sammenheng med at Kristiansand kommune også er i ferd med gi fra seg myndighet til et samarbeidsorgan innenfor kollektiv trafikk og planlegging – også det områder med et visst lokalpolitisk handlingsrom, er det i grunnen få felter igjen for reell politikktøvelse i bystyrets framtidige portefølje. Noe karikert kan vi si at staten utformer velferdspolitikken, Cultiva kultur- og lokalsamfunnsutviklingen, mens Knutepunkt Sørlandet tar seg av samferdsel og planlegging. Konklusjonen kan bli ekstra dramatisk om vi ser nettverkene i sammenheng med den interne organisasjonsmodell kommunen er i ferd med å innføre. I denne modellen er det ledere ved resultatenheter som skal fatte alle typer detaljavgjørelse innenfor velferdsfeltene. Innsatsområder styres også av aktivitetsbasert finansiering. Valget av en slik modell kan sees på som at lokalpolitikere i Kristiansand faktisk også har gitt fra seg kontroll over det lille handlingsrom som er igjen på velferdsområdene. Dette handlingsrommet dreier seg i stor grad om innhold i tjenester, om organisering av tilbudet og om fordeling av ressurser. At mye av dette er lagt til institusjonene i den nye modellen er altså en



ytterligere innskrenkning i det lokalpolitiske handlingsrom. Det paradoksale er at det politikeren da har tilbake, ved siden av å kunne utforme relativt luftige visjoner som de ikke har maktmidler til å gjennomføre, er det området de i nettverkssammenheng har viet minst oppmerksomhet - de lokale saksnettverk med utgangspunkt i velforeninger og frivillige organisasjoner. Det som andre steder er omtalt som velforeningskommunen (Fimreite 2003) kan synes å være en realitet i Kristiansand i en ikke alt for fjern framtid, og da ikke utelukkende som resultat av statlig styring, men vel så mye som en konsekvens av villete kommunale disposisjoner.

Utfra denne diskusjonen kan vi konkludere med at utfordringen for den kommunale myndighets- og innflytelsesstruktur er like stor om kommunen selv er nav i nettverkene. Legger vi Rhodes kategorier til grunn, kan vi si at jo mer formalisert nettverket er, desto større synes utfordringen å være. Grunnen til det er at det er selve det å gi fra seg myndigheten som skaper utfordringen, ikke hvem som tar initiativ til og for så vidt også konstruerer samarbeidet. Og jo mer formalisert, desto vanskeligere er det sannsynligvis å tilbakekalle makt. Kommunen som nav i nettverket er derfor heller en illusjon enn framtid, i alle fall om folkevalgt kontroll over et vidt spekter av oppgaver er en målsetning. At man gjennom nettverk får løst nye oppgaver, får løst oppgaver på andre måter og dermed øker sin handlingskapasitet, er det man vinner. Det man taper er folkevalgt demokratiske styring og muligheten til å se ting på tvers og samordne beslutninger. Avveiningen her representerer et viktig verdistandpunkt som – kanskje noe paradoksalt gitt vår argumentasjon - bare kan fattes av politikerne.

## 7. Avslutning

Ettersom det norske lokaldemokratiet i hovedsak er basert på representasjon, er det også et elitestyre. Representasjon innebærer at noen få styrer på vegne av de mange. Representative styresett kan kritiseres på ulike grunnlag. Blant annet kan det med god grunn hevdes at representasjon ikke bare produserer en politisk elite, men den politiske eliten utgjør som regel også en sosial elite. De folkevalgte utgjør ikke noe tverrsnitt av den befolkningen de skal representere. Lokalpolitikere er betydelig mer ressurssterke enn de velgerne som har valgt dem. Men representative styresett har også fordeler sammenlignet med andre måter å organisere politiske prosesser på. Det representative demokratiet bygger på noen prosedyrer for å velge ut eliten, og disse prosedyrene har forholdsvis høy legitimitet i befolkningen. En viktig grunn til at dette systemet har støtte er at velgerne har mulighet til å skifte ut dem de valgte ved forrige korsvei. Enhver har i prinsippet også mulighet til selv å entre eliten. Videre utgjør det representative systemet et sett relativt lett identifiserbare institusjoner. Makt skal, ideelt sett, kunne identifiseres. Selv om representative demokratier er elitestyre, gir systemet muligheter for de mange til å påvirke og kontrollere de få. Representative demokratier er forsøk på å institusjonalisere utrygghet for elitene. Elitestyret erkjennes, men samtidig svekkes det ved at grensene mellom styrende og styrte er overskridbare.

Vi har gjort forsøk på å studere politiske prosesser som i større eller mindre grad er organisert utenfor det representative demokratiets institusjoner, som er organisert i nettverk. Derfor vil vi kontrastere den representative styreformens med den nettverksbaserte. De to kan og vil trolig alltid operere side om side. Under gitte betingelser kan vi til og med tenke på dem som komplementære. I empiriske studier vil det imidlertid være mulig å identifisere situasjoner der politisk makt og initiativ flyttes fra det representative demokratiets institusjoner over til nettverkskoalisjoner. Det er da rimelig å tale om en fragmentering av styring.

Tre forskningsspørsmål har vært viktige i de empiriske analysene

1. Hvordan dannes og opprettholdes lokalpolitiske nettverk?
2. Hvordan kan nettverkene øve innflytelse på lokal politikk?
3. Hvilken betydning har lokale nettverksdannelser for kommuneinstitusjonens virkemåte?

Primært krever disse spørsmålene en nærgående forskningsmetode. Case-studier av ulike nettverkskonstruksjoner utgjør også det viktigste materialet for denne rapporten. Men vi har også forsøkt å se styringsfragmentering fra lokalpolitikernes ståsted, gjennom spørreskjemadata.

## **Lokalpolitikernes Tilbaketrukne strategier?**

I kapitlet om lokalpolitikernes eksterne kontakter fant vi betydelige variasjoner mellom kommunene i måten de folkevalgte håndterer sine nettverkskontakter på. Litt overraskende var det at det ikke gikk noe klart skille mellom de to store og de to små kommunene i undersøkelsen. Effekten av kommunenes politiske organisering kunne imidlertid observeres relativt klart. Først og fremst var det tydelig at Bærumspolitikernes utstrakte delegering av saker til administrasjonen bidro til at de hadde vesentlig færre nettverkskontakter enn lokalpolitikere i de øvrige kommunene.

Materialet viste også at politikernes rolleutforming har betydning for kontaktpypighet og –mønstre. De som oppfattet seg primært som ombud eller markeringspolitikere var de mest utadvendte. De mer strategiske politikertypene, de vi kalte prioriteringspolitikere, var mindre aktive i å bygge og ivareta sine nettverkskontakter. Det at den strategiske politikerrollen fremstår som tilbaketrukket kan bety at en del politikere opererer mer som tilretteleggere eller arrangører enn som aktive deltakere i nettverksdannelser. Oppgaven for de folkevalgte blir da å skape betingelser for utvikling og aktivitet i kommunen, men de har en mer tilbaketrukket rolle i forhold til prosessene i de nettverkene som skal skape slik aktivitet. Et av formålene med konkrete studier av nettverksbygging har vært å studere hvilken rolle de folkevalgte, de som bekler de formelle maktposisjonene i kommunen, har innenfor ulike typer nettverk.

## **Statlige reformer filtreres gjennom lokale nettverk**

I ett av kapitlene i denne rapporten har vi fokusert på nettverksdannelse innen det vi kan kalle et politikkkfelt. Vi har sett på hvilke typer nettverk som dannes i forbindelse med iverksettingen av en sentralt vedtatt reform (R-97) i ulike kommunale kontekster. De kommunale kontekstene varierer med utgangspunkt i økonomi og organisatoriske forhold; rik og moderne (dvs ikke-sektororganisert), rik og tradisjonell (dvs sektororganisert), fattig og moderne og fattig og tradisjonell.

Vi identifiserte ulike typer nettverksdannelser i tilknytning til R-97 i de aktuelle kommunene. I den rike og moderne organiserte kommunen identifiserte vi et rektornettverk som vi karakteriserte som samstyring. I den rike og tradisjonelt organiserte kommunene identifiserte vi et lokalsamfunnsnettverk som ble karakterisert som et politikkkfellesskap. I den fattige og moderne organiserte kommunen identifiserte vi et administrasjonsnettverk som vi karakteriserte som myndighetsfellesskap og i den fattige og tradisjonelt organiserte kommunen identifiserte vi et foreldrenettverk som vi karakteriserte som fragmentert styring. Samstyring impliserer at kommunen legger til rette for og aktivt medvirker i nettverksbyggingen, mens fragmentert styring impliserer at kommunen har en mer tilbaketrukket posisjon, eventuelt har gitt fra seg initiativ og innflytelse på et politikkområde.

I tråd med de antakelsene vi presenterte innledningsvis om at nettverksstyring gjør noe med *kommuneinstitusjonen* skal vi her diskutere nærmere hvordan autoritetsrelasjoner og innflytelsesstrukturer blir påvirket av disse nettverkene.

To av nettverkene har trekk som gjør at de i relativt liten grad påvirker de nevnte relasjoner. Det gjelder lokalsamfunnsnettverket og administrasjonsnettverket. Politikkfellesskapet og myndighetsfellesskapet er integrerte og stabile med en kommuneintern maktbasis. Dette er det vi i norsk lokalpolitikk gjerne kan kalle ”tradisjonelle” nettverk. Trekkene vi har pekt på gjør at vi her nærmest kan snakke om government mer enn governance. Nettverkene er *støttende* for kommuneinstitusjonen. Om vi legger kommunal kontekst til grunn, finner vi altså støttende nettverk både i en fattig og i en rik kommune, men om vi ser på den organisatoriske dimensjonen ved kontekst framkommer et interessant skille. I den tradisjonelt organiserte kommunen, har det ”støttende” politikkfellesskapet utspring i kommunens folkevalgte nivå. I den moderne organiserte kommune er basisen i nettverket først og fremst kommuneadministrasjonen. Dette momentet er klart i tråd med intensjonene i moderne organisasjonsideologi (les NPM) der delegasjon av administrative beslutninger er en viktig ingrediens. At det så utvikles et nettverk med basis i dette, er ikke overraskende.

De to andre nettverkene – foreldrenettverket og rektornettverket – representerer en annen type av nettverksdannelser. Vi har karakterisert dem som henholdsvis fragmentert styring og samstyring. Selv om de er mindre integrerte og stabile enn de to ovenfor diskuterte nettverkene, har de helt klart betydning for autoritetsrelasjoner og innflytelsesstrukturer på den måten at så vel det folkevalgte som det administrative nivået i kommunen blir utfordret. Nettverkene kan karakteriseres som nye på den måten at deres aktivitet er innrettet direkte mot styring og styringsallianser mellom private og offentlige aktører. Nettverkene kan godt ha eksistert før iverksetting av R-97 ble aktuell, men i og med denne reformen ble deres *styringspotensial* aktivert, og de *utfordrer* kommuneinstitusjonen. Nettverkene representerer begge governance. Governance finner vi altså i så vel en rik som i en fattig kommunal kontekst. Men igjen ser vi et markant skille mellom den tradisjonelle og den moderne organiserte kommunen. I den tradisjonelt organiserte kommunen er basisen i nettverket foreldrene. Litt søkt kan vi kanskje si at det er et tradisjonelt sivilsamfunnsэлеment i dette. I den moderne kommunen er rektorene – ansatte i kommuneorganisasjonen – nettverkets basis. At sivilsamfunnsbaserte organisasjoner innrettes mot å påvirke kommuneinstitusjonen og de folkevalgte beslutningene, er ikke noe nytt. Slik har det alltid vært, men at kommuneansatte organiserer seg og gjør det samme ”utenom tjenestevei” og at dette aksepteres, kan vi hevde er noe nytt, og også *det* er en utfordring for innflytelsesstrukturen i institusjonen om enn på en noe annen måte enn diskutert over.

## Politikk som magnetfelter

To av kapitlene i rapporten har beskrevet nettverksdannelser, eller forsøk på slike, der kommuner har vært pådrivere. I Hardanger har vi sett at åtte kommuner forsøker å få til en slags elektronisk kommunesammenslåing, i alle fall på noen områder. Fra Kristiansand har vi beskrevet ulike typer nettverksdannelser: Ett interkommunalt

samarbeid, en serie lokalsamfunnsbaserte prosjekter og én stiftelse som forvalter store rikdommer på kommunens vegne.

I de empiriske analysene av de nevnte prosessene har vi både reist spørsmål av beskrivende og av normativ karakter. De beskrivende spørsmålene dreier seg om kartleggingen av noen konkrete nettverk: Hvem deltar? Hva forener og hva splitter? Hva slags ressurser disponerer de over? De normative spørsmålene dreier seg om hvorledes ulike nettverksdannelser påvirker en del verdier som er sentrale for virkeliggjørelsen av demokratiet. Vi nevnte her slike forhold som offentlighet, identifiserbarhet, muligheter for folkelig deltakelse og ansvarsutkrevelse. Et hovedargument har vært at demokratiske politiske systemer trenger et sett sammenbindende institusjoner.

Én observasjon er at nettverkene i Kristiansand alle later til å være mer velfungerende enn digitale.hardanger.no. Det er mulig å peke på et sett faktorer som kan forklare at de har lyktes på Sørlandet, mens de fremdeles strever i Hardanger.

En åpenbar faktor handler om *tid*. To av de tre nettverkene vi har studert i Kristiansand har fått virke over lengre tid. Det siste er relativt nyetablert, og det er fremdeles for tidlig å si om det blir en suksess. Det interkommunale samarbeidet Knutepunkt Sørlandet er sammenlignbart med digitale.hardanger.no. Vi skal derfor referere mest til dette i sammenligningen av Hardanger og Kristiansand. Knutepunkt Sørlandet var preget av konflikter og usikkerhet i mange år. Det er først de seneste årene at samarbeidet har fått vind i seilene. Som vi antydte i vår analyse av Hardangersamarbeidet, kan det tenkes at Hardangerkommunene har villet for mye på for kort tid.

Ikke minst tar det tid å utvikle *tillit* mellom de involverte aktørene i et nettverk. Tillit er den andre faktoren som skiller de forsøkene vi har observert på interkommunalt samarbeid. Våre informanter i Kristiansand understreket at de mindre kommunene i Kristiansands omgivelser brukte lang tid på å overkomme sin mistillit til storkommunens intensjoner. Den manglende tilliten mellom Hardangerkommunene innebar blant annet at de enkelte kommunene til enhver tid gjorde kalkyler av egne fordeler ved å delta. Da disse kalkylene ga negative resultat, satte de seg på sidelinjen. Asymmetrisk ressursfordeling innad i et nettverk kan være en kilde til mistillit. I Hardanger har vi sett at nettverket har en innebygget konflikt mellom fem små og tre store. Kanskje var situasjonen lettere for Knutepunkt Sørlandet. Asymmetrien var ikke mindre, heller større. Men den skjeve ressursfordelingen var så åpenbar at den var lettere å forholde seg til. I Hardanger gikk ikke motsetningene bare mellom de små og de store, men det var også uenighet mellom de store om hvem som burde være toneangivende i samarbeidet. Kanskje er det slik at like nettverkspartnere leker best, men vårt materiale viser heller at noen typer ulikhet er lettere å hankses med enn andre.

En tredje faktor som trolig har bidratt til at utfallet ble ulikt, dreier seg om de respektive regionenes funksjonalitet. *Funksjonelle regioner* viser til en situasjon der arbeidsmarked, transportmønster og identitet knytter enkelte kommuner sammen til en større region. Kristiansand utgjør senteret i en slik funksjonell region, og de mindre, omkringliggende kommunene befinner seg innenfor byens magnetfelt. Informantene i Hardanger formidlet klart at Hardanger ikke utgjorde noen funksjonell region. Den

indre trekraften i nettverksbestrebelsene ble derfor svak. I stedet ble enkeltkommuner hver for seg trukket mot andre kraftsentre, utenfor regionen, slik som Bergen og Voss.

En fjerde og siste faktor handler om nettverkens organisering. Knutepunkt Sørlandet måtte utvikle en egen styringsorganisasjon for det interkommunale samarbeidet. I Hardanger har det ikke lyktes å etablere en egen institusjonell overbygning for digitale.hardanger.no. I stedet har Hardangerrådet ivaretatt oppgaven som styringsorgan. For så vidt behøvde ikke det å være et problem. Om Hardangerrådet ble oppfattet å være et legitimt organ, med en egnet beslutningsstruktur, ville det ikke være nødvendig å konstruere egne beslutningsorganer for det nye samarbeidet. Men vårt inntrykk er at Hardangerrådet ikke ble oppfattet som et egnet styringsorgan for digitale.hardanger.no. Blant annet var én av samarbeidskommunene ikke medlem av Hardangerrådet.

Flere forhold talte med andre ord for at de ville lykkes i Kristiansand og omegn med det de så langt ikke har lyktes med i Hardanger. Men til tross for at Kristiansands bestrebelse på å skape samarbeid synes vellykket, har vi stilt en del spørsmål ved de løsningene som er valgt. Disse spørsmålene har et normativt utgangspunkt. Den viktigste observasjonen i denne forbindelsen er at nettverkskonstruksjonene trekker politiske prosesser ut av de folkevalgte organene.

Sterke nettverk kan representere aktiva for en kommune eller en region. Nettverkene samler initiativ og innflytelse. Samtidig er nettverksorganiseringen mer fleksibel enn tradisjonelle politiske prosesser. Det er imidlertid noen spørsmål som er nødvendige å sette på dagsordenen dersom norske kommuner beveger seg mot større innslag av nettverkspolitikk. Ett slikt spørsmål dreier seg om betydningen av at politikken blir organisert rundt magnetfelt. Et annet dreier seg om ansvarsutkrevelse. Det første spørsmålet handler om hvilke kriterier som gjelder for utvelgelse av deltakere. Det andre handler om mulighet for kontroll i etterkant.

Nettverk bygges rundt politisk kraftfelter. Der er de sterkeste og mest toneangivende aktørene. Når det sies "funksjonell region", innebærer det en oppfatning av at noen naturlig sogner til en region, mens andre like naturlig faller utenfor. Men det er ikke gitt at de som ekskluderes fra én region sogner til en annen. For en del av dem som faller utenfor ville tilhørighet til en region betydd den trekraften de hadde behøvd. Institusjonsutforming har i demokratiske politiske systemer hatt som mål å bøte på skjevheter som oppstår når aktører med ulike ressurser kjemper om politisk innflytelse. Institusjonelle ordninger kan derfor sikre at de "naturlig" ekskluderte likevel blir inkludert. Nettverkene tenderer til å overse slike skjevheter.

Mulighetene for folkelig ansvarsutkrevelse blir også redusert når beslutninger som har betydning for innbyggerne flyttes ut av de folkevalgte organene. I en del tilfeller kan nettverk åpne for mer direkte folkelig innflytelse over politikken utforming. Men i de fleste tilfeller innebærer nettverk at ressurssterke aktører samles. Det er dette som skal til for at nettverk skal bli dynamiske. Dermed reises spørsmålet om demokratisk kontroll med nettverksaktører. Dette spørsmålet har vært lite drøftet i de nettverkene vi har studert. Et av kjernespørsmålene blir derfor hvilken rolle lokale myndigheter kan spille som tilretteleggere for nettverksbygging i kommunene. Hva kan innholdet i en slik tilretteleggerrolle være, og i hvilken grad kan kommunene selv bidra til en demokratisk styringsfragmentering?

# Litteratur

- Bachrach, Peter og Morton Baratz (1962): "The Two Faces of Power" i *American Political Science Review*, Vol. 56
- Baldersheim, Harald, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/200, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Bang, Henrik P, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (2000): *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bang, H. & Sørensen, E. 2000. 'The Everyday Maker: Building Political Rather Than Social Capital', in Dekker, P. & Uslaner, E., eds, *Social Capital and Participation in Every Day Life*. London: Routledge.
- Bjørklund, Tor og Jo Saglie (2000): Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse. Rapport 12:2000, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bogason, Peter (1996): "The Fragmentation of Local Government in Scandinavia." *European Journal of Political Research* Vol. 30/1996.
- Bukve, Oddbjørn (1991): "Ingen kommer undan politiken" i Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen (red.): *Nye styringsmodellar i kommunane*, Oslo: Kommuneforlaget
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): "Kommunane og kommunelova", i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*, Oslo: Samlaget
- Bäck, Henry (2000): *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber
- Christensen, Dag Arne, Anne Lise Fimreite og Jacob Aars (2002): *Fra lokalsyre til lokal styring? En rapport om styringsfragmentering i norske kommuner*. Kommentartkast juli 2002. Bergen: Rokkansenteret
- Dahl, Robert A. (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dean, Mitchell (1999): *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications
- Demokratiutvalget (2004): *Demokrati i Norden: Sluttrapport*. ANP 2005:701, København: Nordisk Ministerråd/Nordisk Råd
- Dunsire, Andrew (1993): "Modes of Governance" i Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i Olsen, Johan P. (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Bergen: Universitetsforlaget
- Eikås, Magne og Per Selle (2001): "New Public Management and the Breakthrough of a Contract Culture at the Local Level in Norway." i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lokalsyre under Press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget
- Farsund, Marit Cecilie (1998): *Skolepolitikk mellom sentral styring og lokal autonomi. Om formingen av skolesjefposisjonen i Norge*. KULTs skriftserie nr. 104. Oslo: Norges forskningsråd.
- Fimreite, Anne Lise (2003a): *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*, Rapport, Rokkansenteret 8/2003, Bergen: Rokkansenteret

- Fimreite, Anne Lise (2003b): "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 19, Nr. 3
- Fimreite, Anne Lise, Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg og Trine Myrvoll og Ståle Opedal (red.) (2003): *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune*, Rapport, Rokkansenteret 4/2003 Bergen: Rokkansenteret.
- Flo, Yngve (2002): "Generalistkommunen i eit historisk perspektiv." i Fimreite, Anne Lise; Flo, Yngve og Aars, Jacob (red.) *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg* Rokkansenterets notatserie, vol 23, Bergen: Rokkansenteret
- Flo, Yngve (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag*, Rapportserien, Makt- og demokratiutredningen; nr 65, Oslo: Makt- og demokratiutgreininga
- Flo, Yngve; Fimreite, Anne Lise (2002): "Den besværlige lokalpolitikken." i *Nytt Norsk Tidsskrift* 2002(3):310-321
- Fountain, Jane (2001): *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Game, Chris: (2003): *No Parliament for England in Quasi-Federal Britain. The UK's Version of Spanish-style Asymmetric Devolution*. Paper presented at the 19th IPSA World Congress, Durban, South Africa, 29th June to 4th July, 2003.
- Hansen, Karin (1999): *Local Councillors. Between Local 'Government' and Local 'Governance'*. Rapport 1999. Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Homme, Anne (2003): *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføringen av Reform 97*, Rapport, Rokkansenteret 6/2003 Bergen: Rokkansenteret.
- Hunter, Floyd (1953): *Community Power Structure, A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press
- Jacobsen, Knut Dahl (1978): *Teknisk hjelp og politisk struktur: en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899, 2. utg.* Bergen: Universitetsforlaget
- Jessop, Bob (1998): 'The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development', in *Unesco/155*. Oxford: Blackwell.
- John; Peter (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications
- Kjellberg Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Tano. 2. utgave 1997.
- Kooiman, Jan (1993): "Social-Political Governance: Introduction" i Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage
- Larsen, Stein Ugelvik og Audun Offerdal (1979): *De få vi valgte. Konflikt og kontakt i norske kommunestyrer*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Long, Norton E. (1958): "The Local Community as an Ecology of Games" i *American Journal of Sociology*, 64, No. 3
- March, James G. Johan P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Michelsen Svein, Helge Ramsdal og Turid Aarseth (2002): "Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane." I: Bukve, O. og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Mossberger, Karen og Gerry Stoker (2001): "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization" i *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6
- Nyseth, Torill, Toril Ringholm, Asbjørn Roiseland og Nils Aarsæther (2000): *Dugnad og demokrati. Bydelsutval, bygdela og velforeiningar som politiske institusjonar*. Oslo: Kommuneforlaget
- Offerdal, Audun (1991): "Kommunepolitikaren – rolleforventning og røyndom" i Naustdalslid, Jon (red.): *Kommunal styring, 3. utgåve*, Oslo: Det Norske Samlaget
- Offerdal, Audun (2000): "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" I: H. Baldersheim og L.E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.



- Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002a): "Den omorganiserte politikaren" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*, Oslo: Samlaget
- Offerdal, Audun og Hans Erik Ringkjøb (2002b): "Medlemsgrunnlag og medlemsaktivitet i lokale partilag" i Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*, Oslo: Samlaget
- Offerdal, Audun og Jacob Aars (2000): "Kommunene og det lokale demokratiet i en omstillingsfase" i Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*, Oslo: Kommuneforlaget
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge/London: Harvard University Press
- Page, Edward og Michael Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations*. Beverly Hills, CA: Sage Publications
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W.(1996): "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies*
- Rhodes, R.A.W (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Signy Irene Vabo og Jacob Aars: (2006). "Kommunal selskapsdanning i vekst – eit demokratisk problem?" Vedlegg til Lokaldemokratikommisjonens andre NOU som blir overlevert 4. april 2006
- Rokkan, Stein med Angus Campbell, Per Torsvik og Henry Valen (1970): "Citizen Participation in Political Life: a Comparison of Data for Norway and the United States." i Rokkan, Stein med Angus Campbell, Per Torsvik og Henry Valen: *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of Development*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røiseland, Asbjørn (2002): "Strategier og modeller for kommunal integrasjon", i *Plan 6/2002*
- Salamon, Lester M. (red.) (2002): "The New Governance and the Tools of Public Action" i *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford : Oxford University Press
- Selznick, Philip (1949): *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*. Berkeley: University of California Press
- Skare, Audun (1996): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. Om partienes rolle i lokalpolitikken". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (12).
- Stavrum, Gunnar (2000): *Knutepunkt Sør – felles selskap for næringsutvikling?* Oslo: GS analyse, rapport
- Stone, Clarence (1989): *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University of Kansas Press
- Stubseid, Gunhild (2001): *Knutepunkt Sør. Fra uforspliktende samtaler til formalisert samarbeid*. Kristiansand:Høgskolen i Agder, masteroppgave i offentlig administrasjon.
- Sullivan, Helen (2003): "New forms of Local Accountability: Coming to Terms With 'Many Hands'", i *Policy & Politics* Vol. 31, No. 3
- Thompson, Dennis F. (1987): "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands" i *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 4
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR-notat 2000:128, Oslo NIBR
- Wahlke, John C., L. Ferguson og Heinz Eulau (1962): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*, New York: John Wiley
- Øgård, Morten (2001): *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: I felles takt mot New Public Management?* Oslo:Institutt for statsvitenskap, UiO
- Aardal, Bernt (2002):  
*Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget
- Aars, Jacob (2004): "Politiske partier og andre rekrutteringsveier i lokalpolitikken" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 45, no. 3, ss. 483-508

Aars, Jacob og Anne Lise Fimreite 2005: Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3, pp 239-256.  
Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*, Oslo: Samlaget

## Annet skriftlig materiale

Forprosjekt 15.01.02: digitale.hardanger.no

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr 107.

Ot.prp. nr. 21 (1993-94) *Om endring i lov av grunnskolen av 13. juni 1969.*

Ot.prp. nr 36 (1996-97) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

St.meld. nr. 41 (1991-92) *Om idretten.*

St.meld. nr. 40 (1992-93) ... *vi små, en Alen lange...* Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

St.meld. nr 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*

St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*

Transportforvaltningsprosjektet i Kristiansandsregionen (2003):

Søknad om deltakelse i forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i Kristiansandsregionen.