

STYRING GJENNOM NETTVERK

Koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk i norske byregioner

Ann Karin Tennås Holmen



UNIVERSITETET I BERGEN

Ph.d. - avhandling

Institutt for Administrasjon og organisasjon

Det samfunnsfaglige fakultet

Universitetet i Bergen 2011

Til mamma og pappa

FORORD

Arbeidet med denne avhandlingen startet i mars 2007, hvor jeg fra mai 2007 ble en del av den organiserte forskerutdanningen ved UiB. Avhandlingsarbeidet er delvis et resultat av prosjektfinansieringen fra Norges forskningsråd-programmet DEMOSREG (2006-2010) hvor vi på IRIS gjennomførte forskningsprosjektet "Det nye regionale Norge". Delvis er arbeidet resultat av den interne satsningen på IRIS "Urban Governance", som resulterte i boken "Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer. Til sist er arbeidet et resultat av tålmodig og stegvis "jobbe innimellom forskjellige prosjekter" på min særdeles fabelaktige arbeidsplass IRIS og "jobbe på kvelden" etter at mine søte små er i seng.

Avhandlingsarbeidet har medført en rekke nye opplevelser, refleksjoner og ikke minst relasjoner. Jeg vil derfor først rette en takk til alle de informanter som har gjort datamaterialet levende og tilgjengelig. Jeg er også svært takknemlig for veileder professor Anne Lise Fimreite og biveileder doktor Arild Aurvaag Farsund sin støtte og rettleiding gjennom hele perioden. Arild sin rolle har imidlertid etter hvert blitt mange: faglig veileder, personlig coach, prosjektkollega, reisefølge., testinkubator for mine mer eller mindre gode ideer og ikke minst en god venn. Tusen takk for enormt tålmodig oppfølging! Tålmodig takk skal også søster Mette og Erik ha for samvittighetsfull og nyttig gjennomlesing og vasking av avhandlingen til slutt.

Jeg vil videre takke alle mine kollegaer her på IRIS i 4. etasje som bidrar til et flott arbeidsmiljø. Dere er fantastiske og uunværlige hele gjengen! Sjefen Einar fortjener en stor takk for tilrettelegging etter beste evne i vanskelige økonomiske tider.

Avhandlingsarbeidet førte meg også over dammen til deilige Danmark. Jeg er svært takknemlig ovenfor mine danske venner i Roskilde, som ikke bare bidro til læring og faglig utvikling gjennom et spennende halvår, men som også bidro til en livserfaring vår lille familie aldri ville vært foruten. Takk Jacob og Eva for at dere så varmt tok imot meg og takk til alle dere fantastiske mennesker og kollegaer som delte min hverdag ved Centre for Democratic Network Governance. Alle mine venner i "vårt" danske bofellesskap: Åhusene vil for alltid bo i våre hjerter etter dette gjesteoppholdet ved RUC.

Til sist vil jeg takke min nærmeste familie, som har levd med meg gjennom dette avhandlingsarbeidet. Gro og Dag som har bidratt stort til ferier og arbeidsrom. Mamma og Pappa, Mette og Unna som er så stolt av meg uansett hva jeg gjør. Mine skjønne små, Simen og Elise som gjør hver dag så rik og festlig. Å så Erik da...han med stor H som er og alltid vil være min kjæreste, beste venn og mitt fjell. "Takknemlighet for at det e' oss og kjærligheten til dæ kan ikke beskrives,- men utrolig kor godt det føles!"

Stavanger juni 2011

Ann Karin Tennås Holmen

INNHold

| | |
|------------------------------|------|
| FORORD | v |
| INNHold | vii |
| ABSTRACT | xi |
| ARTIKLER I AVHANDLINGEN..... | xiii |

DEL I - STYRING GJENNOM NETTVERK..... 1

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUKSJON | 1 |
| 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål..... | 5 |
| 1.2 Koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering | 7 |
| 1.3 Demokratisk og effektiv samfunnsstyring gjennom nettverk?..... | 8 |
| 1.4 Forskningsstemaets relevans og posisjon..... | 10 |
| 1.5 Struktur i avhandlingen | 13 |
| 2. SAMFUNNSSTYRING GJENNOM NETTVERK..... | 15 |
| 2.1 Samfunnsstyring: tre idealtyper..... | 15 |
| 2.2 Governance: interaktiv samfunnsstyring | 17 |
| 2.3 Styringsnettverk - styring gjennom nettverk..... | 18 |
| 2.4 Analyse av styringsnettverk med nyinstitusjonelle blikk..... | 22 |
| 2.5 Oppsummering | 33 |
| 3. SAMARBEID OM NÆRINGSUTVIKLING GJENNOM BYREGIONALE STYRINGSNETTVERK..... | 37 |
| 3.1 Næringspolitikk som byregional brobygger | 39 |
| 3.2 Case I: vinter OL til Tromsø 2018 | 42 |
| 3.3 Case II: Strategisk næringsplanprosess i Bergen og omegn | 44 |
| 3.4 Case III: Strategisk næringsplanprosess i Stavangerregionen | 47 |
| 3.5 Oppsummering: byregionale casestudier..... | 49 |
| 4. METODE OG DATA..... | 51 |
| 4.1 Valg av analyseenheter | 51 |
| 4.2 Opplegg for datainnsamling..... | 55 |
| 4.3 Datagrunnlag og analysemetode | 56 |
| 4.4 Oppsummerende metodiske betraktninger | 63 |

| | |
|---|----|
| 5. STYRING GJENNOM NETTVERK: TRE ARTIKLER..... | 65 |
| 5.1 Koordinering av styringsnettverk..... | 65 |
| 5.2 Demokratisk ansvarlighet i styringsnettverk | 67 |
| 5.3 Institusjonalisering av styringsnettverk | 69 |
| 5.4 Oppsummering | 70 |
| 6. AVSLUTNING: EFFEKTIV OG DEMOKRATISK STYRING GJENNOM STYRINGSNETTVERK? | 71 |
| 6.1 Studiens hovedfunn..... | 71 |
| 6.2 Hovedfunn og teoretiske refleksjoner | 75 |
| 6.3 Styringsnettverkene betydning for effektiv og demokratisk samfunnsstyring..... | 80 |
| 6.4 Avsluttende refleksjoner..... | 82 |
| LITTERATUR: KAPITLENE 1-6 | 85 |

DEL II - ARTIKLER93

| | |
|---|-----|
| 7. ARTIKKEL 1 – MANAGEMENT IN BETWEEN: COORDINATION OF INTERESTS IN GOVERNANCE NETWORKS..... | 95 |
| 7.1 Introduction | 95 |
| 7.2 Theoretical considerations | 97 |
| 7.3 Methodology | 100 |
| 7.4 Management of regional development processes: three Norwegian cases..... | 102 |
| 7.5 Operative management performance – balancing significant tensions..... | 108 |
| 7.6 Conclusions | 111 |
| References | 114 |
| 8. ARTIKKEL 2 - GOVERNANCE NETWORKS IN CITY-REGIONS: IN THE SPIRIT OF DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY? | 117 |
| 8.1 Introduction | 117 |
| 8.2 Democratic accountability in governance networks | 119 |
| 8.3 Case study design | 122 |
| 8.4 Strengthening democratic network accountability through inclusion, transparency and control | 124 |
| 8.5 Conclusions | 136 |
| References | 138 |

| | |
|--|-----|
| 9. ARTIKKEL 3 - "FRA LØSE KONTAKTER TIL FORMALISERTE KONTRAKTER": UTVIKLING AV BYREGIONALE STYRINGSNETTVERK | 141 |
| 9.1 Innledning | 141 |
| 9.2 Perspektiv på styringsnettverk i utvikling | 143 |
| 9.3 Metode og datagrunnlag | 146 |
| 9.4 Utvikling av tre regionale styringsnettverk | 149 |
| 9.5 Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter – institusjonaliserende trekk?..... | 158 |
| 9.6 Konklusjon | 161 |
| Litteratur | 164 |
| Vedlegg 1: Dokumenter anvendt i casestudiene | 167 |
| Vedlegg 2: Generell spørreguide og informanter..... | 168 |

ABSTRACT

In recent years the city region has developed as an arena for policy development. In this arena different interests and values are coordinated in order to solve complex problems. In Norwegian city regions this is especially visible within development policy. In this policy arena, city centers and surrounding municipalities are working together and both public and private stakeholders are involved. In this thesis this is referred to as governing through networks, or network governance. The development of governance networks as frame for policy development raises principal questions related to whether this is a wanted development regarding efficient and democratic governance.

Case studies of three city-regional cases from Tromsø, Stavanger, and Bergen are studied along three main dimensions; coordination, democratic accountability, and institutionalization. The main question under investigation is what significance development of a governance network can have for effective and democratic governance. The balance lies in the relation between creating better and more efficient collaborative solutions and at the same time securing acceptance and legitimacy based on democratic norms. Such an approach provides important arguments related to the future role of governance networks as a coordination mechanism, a tool for governance, and as a policy arena.

The main goal with this dissertation is to develop a better understanding of how governance networks are organized and how this affects network processes and the overall influence in Norwegian city regional development policy. Three research questions are posed and discussed through three articles. Through these articles a basis for a comprehensive analysis is laid. The first article focuses on coordination of different interests and how this is played out within the frames of governance networks. The article points at the significant role of the operative manager working in between interests by creating room for balancing efficient and democratic performance. Adaptation and structural conditions given by public authorities affect how this role is played out.

The second article addresses the challenge of creating democratic accountable governance networks. The article utilizes an extended notion of democratic accountability, and argues that governance networks involved in policy processes have to take their role as democratic accountable actors seriously. In order to inspire confidence between governance networks and regional society, inclusion through metagovernance is not alone a sufficient solution. Transparency (openness, predictability, and clarity in roles) and control (open arenas and responsiveness) are also essential for a governance network to be perceived as democratic accountable.

The third article discovers how governance networks can develop from loose links toward an integrated and stable arena with clear purposes and functions. Essential conditions for such development are maturation over time and legitimacy. It is argued that a governance network consolidates its role in the city-region by having a clear function as coordinator and as an arena for regional development policy. This role is evaluated continually and depends on governance network members and existing government institutions to perceive the purpose, way of organizing, and output as acceptable.

In the overall, comprehensive chapters of the dissertation, the relationship between the three articles in both the empirical and theoretical sense is assessed, and the main research question is discussed. Perspectives on network governance are used in order to identify and describe network processes in the three studied cases. Institutional perspectives are used in order to understand and explain variation in observations of organization and process (coordination, democratic accountability, and institutionalization) and further how it affects effective and democratic governance.

The results of the overall analysis (based on the three articles) can be summarized along empirical, theoretical, and normative purposes and contribution.

Empirically, the analysis contributes to increased insight in how governance networks, based on different organizational forms and purposes, develop in city regional contexts. The study illustrates how these variations affect the network process and outcome. The way of organizing, making strategies, and producing results determined whether their environment accepts the governance network. The internal process between network members is closely coupled to the environment. Because of this link, the borderline between “within” and “outside” the network is blurred. This further affects the possibility for the governance network to strengthen and develop further.

Theoretically, the analysis contributes to combine network approaches with institutional perspectives, proving that mechanisms in network governance cannot be explained by ‘one’ logic. Establishment of governance networks is based on a functional reason where actors join in with different motives and goals. At this point different values and logics meet. The institutional framework also illustrates how governance networks are flexible and dynamic, and organizations or institutions are not. Networks have to work and adjust to the environment continually. They have few stable administrative capacities to meet demands related to involvement, transparency, reporting, and documentation compared to democratic institutions. This institutional picture supports the argument for a post-liberal understanding of democracy, replacing the traditional representative democratic norm. This brings me to the normative purpose and contribution.

Normatively, the thesis argues for governance networks as useful arenas and governance tools in policy processes crossing geographical and institutional borders. A critical point is how these processes are handled today. The thesis illustrates that establishment of governance networks is not a “one-time activity”, but demands continual evaluation and a sharp and active relation between public authorities and the members of the governance network. It demands flexible follow-up where the balance between control and guidance do not pressure the dynamics between the members of the governance network. Predictability for all parties and operative management is in this respect essential. Efficient network governance within acceptable democratic norms is therefore not a responsibility governance networks carry alone. It is also a responsibility of public authorities in order to make sure that the governance networks function and their potential is being used to the maximum extent possible.

ARTIKLER I AVHANDLINGEN

Holmen, A. K. T. (2011) “*Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter*”: utvikling av byregionale styringsnettverk. Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift, Vol. 27(2):87-111.

Holmen, A. K. T. (2011) *Governance Networks in City-regions: In the spirit of Democratic Accountability?* Public Policy and Administration, Vol. 26 (4) Published online before print April 21, 2011, doi: 10.1177/0952076710375773 (kommer i oktober)

Holmen, A. K. T. (2011) *Managing in between: coordination of interest in Governance Networks*. Sendt til Nordic Journal of Social Research

Andre publikasjoner relatert til avhandlingen:

Farsund, A. A og A. K. T Holmen (2011) Towards a New Regional Landscape. *Urban Research and Practice*. Vol. 4 (1): 23-37. 2011.

Farsund, A. A., A. K. T. Holmen og E. Leknes (2010) Er nettverkstyring fremtiden for byregionene? I: Leknes og A.A Farsund (red.) *Norske storbyregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget I Agder.

Holmen, A. K. T (2008) Governance Networks in city regions and provinces. *Arbeidsnotat – IRIS 2008/328*. Stavanger: International Research Institute.

Holmen, A. K. T (2009) Fra løse nettverk til byregionale institusjoner. *Stat og Styring* Vol. 3. Oslo: Universitetsforlaget

Holmen, A. K. T (2009) Nettverksnoia – et rop om demokratisk ansvarlighet? *Stat og Styring* Vol. 2. Oslo: Universitetsforlaget

Holmen, A. K. T. (2009) Styring gjennom nettverk – tre casestudier. *Arbeidsnotat IRIS 2009/022*. Stavanger: International Research Institute

Holmen, A. K. T. og A. A. Farsund (2010) Perspektiver på styringsnettverk og nettverkstyring. I: E. Leknes og A. A Farsund (red.) *Norske storbyregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget I Agder.

DEL I - STYRING GJENNOM NETTVERK

Styring gjennom nettverk

1. INTRODUKSJON

Denne avhandlingen er opptatt av styring gjennom nettverk. Spesielt rettes oppmerksomheten mot situasjoner der aktører fra ulike sektorer samarbeider om utforming av offentlig politikk på frivillig og likeverdig basis. I avhandlingen omtales dette fenomenet som styring gjennom nettverk, der ulike aktører med komplementære ressurser søker å fremme nye, mer effektive og samtidig legitime løsninger på komplekse samfunnsutfordringer (Rhodes 1997, Agranoff og McGuire 2003, Marcussen og Torfing 2007). Ettersom styring gjennom nettverk i økende grad er blitt en vanlig form for politikktutvikling på stadig flere samfunnsområder, har også interessen for og viktigheten av den politiske organisering og styring økt tilsvarende. Det empiriske fokuset i avhandlingen rettes mot byregionale politikktutviklingsprosesser der ulike aktører i by- og omlandskommuner samarbeider om felles næringsutviklingsstrategier. Politikktutviklingsprosesser forstås i denne sammenheng som prosesser før, under og i etterkant av en politisk beslutning. Denne formen for politikktutvikling kan involvere en rekke aktører, men skal ut fra idealene om det demokratiske styringssystemet, skje innenfor en ramme som befolkningen oppfatter som akseptabel (Olsen 1988).

Interessen for byregionale styringsnettverk, kan begrunnes ut fra flere utviklingstrekk: De siste tiårene har høy befolkningsvekst, betydelig infrastrukturbygging og nye mønstre i lokalisering av boliger og næringsvirksomhet ”sprengt” byenes administrative grenser. By og omland er blitt tettere integrert, og indikatorer som bekrefter et felles arbeids-, bolig- og servicemarked er med på å definere de funksjonelle byregionene. Et funksjonelt samarbeid i en byregion kjennetegnes ved at tradisjonelle geografiske-, administrative kommunegrenser og også sektorielle grenser marginaliseres når by og omland integreres. Som en følge av dette oppstår det derfor styringsutfordringer på tvers av institusjonelle og geografiske grenser (Fimreite og Medalen 2005, Vatne 2005, Farsund og Leknes 2010). Byregionen har gjennom dette vokst frem som en arena for politikktutvikling hvor ulike interesser og verdier krysses og koordineres for å løse sammensatte utfordringer. I norske byregioner har dette spesielt vært synlig innenfor næringsutvikling og utviklingspolitikk, hvor by- og omlandskommuner sammen med regionale næringsaktører i dag arbeider mer sammen (Farsund og Leknes 2010).

Byregionen har fått tildelt rollen som ”motor eller navet for verdiskaping og regional utvikling” (St.meld.nr. 31 2002-2003). I mangel på eksisterende byregionale koordinerings- og styringsorganer, har samarbeid mellom ulike aktører ført til dannelsen av en rekke

nettverksløsninger for å samordne aktivitetene (Aars 2005, Farsund og Leknes 2010). Nettverksløsningene omtales her som styringsnettverk. Styringsnettverk indikerer en relativt stabil ramme for interaksjon mellom autonome og gjensidig avhengige aktører som er involvert i utformingen av offentlig politikk. Innenfor denne rammen forhandler aktørene seg frem til felles løsninger som skal føre frem til et gitt resultat eller ”output”. Styringsnettverkene er i utgangspunktet ikke organisasjoner eller institusjoner, men heller fleksible rammer for interaksjon. Aktørenes motiver og mål koples sammen gjennom styringsnettverkets funksjon¹ (Pierre og Peters 2000, Koppenjan og Klijn 2004, Sørensen og Torfing 2009).

Fremveksten av styringsnettverk som ramme for politikkutvikling, har dannet grunnlag for diskusjoner både internasjonalt og nasjonalt om hvorvidt styring gjennom nettverk er en fordelaktig utvikling ut fra krav om effektiv og demokratisk samfunnsstyring. Sammenliknet med amerikansk litteratur på dette området, som er mer rettet mot administrering av nettverk (eks. Milward og Provan 1998, 2000, Agranoff og McGuire 2003), er det i Europa viet mer oppmerksomhet til spenningen mellom styringsnettverk, institusjoner og det representative demokrati (Sharpf 1993, Rhodes 1997, Jessop 1998, 2003, Kooiman 2003, Pierre og Peters 2000, Sørensen og Torfing 2009). Utfordringen er knyttet til styringsnettverk som beslutningsarena for ikke-folkevalgte interessegrupper som fremstår i en ”lukket form”. Samtidig pekes det på muligheter for involvering av andre aktører som kan fremme det demokratiske idealet (Agger 2005, Klijn og Edelenbos 2007 2006, Hansen 2007, Dryzek 2007, Sørensen 2010). Bekymring rettes også mot en marginalisering av de folkevalgtes rolle og betydning, men det pekes samtidig på muligheten styringsnettverkene gir offentlige myndigheter i form av nye styringsverktøy (Jessop 2003, Mainz 2003, Sehested 2003, Goetz 2008, Sørensen og Torfing 2009).

Forskning på norske forhold hvor styring skjer gjennom styringsnettverk omfatter flere av de samme problemstillingene (Ringholm 2007, Røiseland og Vabo 2008). Det er viktige norske bidrag som påpeker de demokratiske utfordringene ved at beslutninger forflyttes fra de folkevalgte beslutningsarenaene og betydningen dette har for legitimitet (eks. Østerud, Engelstad og Selle 2003, Aars og Fimreite 2005, Fimreite og Medalen 2005, Røiseland 2006, Higdem 2007, Røiseland og Vabo 2008). Andre norske studier viser hvordan styringsnettverk

¹ Styringsnettverk og nettverkstyring omtales mer utfyllende i kapittel 2

kan bidra til endrede former for deltakelse og medvirkning (Aars og Kvalvåg 2005, Falleth, Hanssen og Saglie 2008, Ringholm 2004, Nyseth og Ringholm 2008). Styringsnettverk med utgangspunkt i partnerskapsbegrepet har også vært diskutert i forbindelse med fylkeskommunens myndighets- og utviklingsrolle (Arbo 2002, Amdam og Bukve 2004, Higdem 2007). Videre har det de siste årene kommet noen norske bidrag om styringsnettverk som styringsverktøy for offentlige myndigheter. Eksempelvis diskuterer Hovik og Vabo (2005) og Haveri m.fl (2009) hvordan valgte kommunepolitikere og kommunestyret kan fungere som metastyrere. Metastyring kan forstås som en strategi offentlige myndigheter kan anvende for å fasilitere styringsnettverk. Metastyringens funksjon er å bringe frem de ulike aktørers kapasiteter og samordne disse (Sørensen og Torfing 2005a, Jessop2003). Aars og Fimrete (2005) argumenterer også for den positive betydningen av politikere og deres inngripen i styringsnettverk. I tillegg argumenterer Farsund, Holmen og Leknes (2010) for en mer aktiv og bevisst politisk metastyring av styringsnettverk i norske byregioner.

Til tross for de demokratiske utfordringer, er det en generell oppfatning i Norge om at styring gjennom nettverk kan forenes med demokratiske prinsipper og institusjoner. Dette er også avhandlingens primære antakelse. De sentrale bidragene nevnt ovenfor, viser at dette er et økende empirisk fenomen, hvor det fortsatt er behov for økt innsikt. Bidraget fra denne avhandlingen vil utvikle kunnskapen om *hvordan* styringsnettverkene kan styrke sin rolle i å løse sine oppgaver innenfor rammen av demokratiske prinsipper. Styring gjennom nettverk betraktes her både som en strategi offentlige myndigheter kan anvende i politikktutvikling samtidig som det betraktes som en arena hvor andre enn folkevalgte representanter kan delta inn i politikktutviklingsprosesser. Dette stiller imidlertid krav til kunnskap om premisser for effektiv og demokratisk styring, men og konsekvenser av ulike valg av organiseringsløsninger. Organiseringen av styringsnettverkene antas å ha betydning for hvordan politikktutviklingsprosessene tar form.

Avhandlingen fokuserer på tre elementer: *Koordinering av styringsnettverkene, demokratisk ansvarliggjøring av styringsnettverkene og videreutvikling av styringsnettverkene*. Det antas at styringsnettverkene organisering påvirker disse og som videre har betydning for effektiv og demokratisk styring. Elementene blir viet oppmerksomhet hver for seg i litteraturen, men blir i avhandlingen sett i sammenheng. Avhandlingen vil bidra med en analyse av hvordan styring gjennom nettverk virker inn på koordinering, forstått som horisontal samordning av ulike interesser og ressurser. Den vil bidra med analyse av demokratisk ansvarlighet, forstått

som muligheten borgere har til å kontrollere de styringsnettverkene. I tillegg vil avhandlingen bidra med en analyse av hvordan nettverksorganiseringen og nettverksprosessene virker inn på videreutviklingen av styringsnettverk. Dette kan forstås som institusjonalisering av i utgangspunktet løse koplinger til mer stabile styringsnettverk. Det er i den forbindelse at erfaringene fra byregionale utviklingsprosesser kan bidra med relevante erfaringer.

Det empiriske feltet i avhandlingen er politikktviklingsprosesser i de tre norske byregionene: Stavanger, Bergen og Tromsø. I Stavanger og Bergen er det utviklingen av en regional næringsplan som står i fokus, mens i Tromsø følges søknadsprosessen for å bli kandidat for vinterolympiaden i 2018. Alle de tre prosessene representerer sentrale utviklingsstrategier som vil ha betydning for byene og byregionene. Prosessene hadde som mål å skape effektive løsninger gjennom felles strategier, men var samtidig avhengig av at strategiene ble forankret og opparbeidet seg demokratisk legitimitet i regionen.

For bedre å forstå hva som påvirker disse prosessene anvendes to institusjonelle perspektiver: den instrumentelle og den normbaserte tilnærmingen. Med utgangspunkt i de to perspektivene kan vi utlede forventninger til a) hvilke handlingslogikker som preger aktørene som er involvert, b) hvordan handlingslogikkene preger koordinerings-, ansvarliggjørings- og institusjonaliseringsprosessene, og c) hvorvidt handlingslogikkene virker stimulerende for effektiv- og demokratisk samfunnsstyring.

Målet med avhandlingen kan på bakgrunn av dette oppsummeres på følgende måte:

Avhandlingen skal bedre forståelsen av hva som skjer i styringsnettverk hvor ulike aktører deltar i utformingen av offentlig politikk. Avhandlingen skal også bedre forståelse av styringsnettverkens organisering, og hvordan det påvirker nettverksprosessene og styringsnettverkets posisjon i byregionen. Balansegangen ligger i forholdet mellom å skape effektive samhandlingsformer hvor ressurser, kompetanse og ideer utveksles, og samtidig sikre aksept og forankring ut fra demokratiske normer. En slik tilnærming kan bidra til økt bevissthet om hvilke konsekvenser styringsnettverk har som koordineringsmekanisme, styringsverktøy og politikktviklingsarena.

Dette overordnede mål gjenspeiler de normative, empiriske og teoretiske mål ved avhandlingen:

Empirisk mål: Avdekke og forklare variasjoner i hvordan styring gjennom nettverk tar form i byregionale styringsnettverk som påvirker politikktviklingsprosesser. Øke kunnskapen om hvordan byregionale styringsnettverk kan utvikle seg, og konsekvenser av dette.

Teoretisk mål: Utvikle og anvende et institusjonelt rammeverk for å forklare hvordan ulike handlingslogikker driver koordinerings-, ansvarliggjørings- og institusjonaliseringsprosesser ved styring gjennom nettverk. Nettverkstilnærminger og institusjonelle perspektiver vil videre utfylle hverandre i diskusjonen om hvordan variasjoner i prosessene virker inn på kravet om at styringsnettverkene skal være både effektive og demokratiske.

Normativt mål: Bidra inn i en aktuell debatt om styringsformer i en byregional kontekst. Dette gjøres ved å utforske styringsmuligheter og begrensninger for offentlige myndigheter ved styring gjennom nettverk og samtidig diskutere mekanismer som kan bidra til å gjøre styring gjennom nettverk effektiv og demokratisk.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Avhandlingens sentrale idè er å undersøke premisser for og konsekvenser av politikktvikling gjennom nettverk. Dette berører generelle tema innenfor statsvitenskapelig forskning. Det dreier seg om offentlig politikktvikling, styring, institusjoner og rammer for offentlige beslutninger, demokrati og effektiv problemløsning av komplekse samfunnsproblemer. Generelt berører dette brede prinsipielle problemstillinger knyttet til hvordan samfunnet styres, hvordan komplekse problemer kan løses og hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for at beslutninger skal oppfattes som legitime. Hvordan disse byregionale nettverkene fungerer og utvikler seg er viktig i forhold til hva de produserer, hvem de representerer og hvordan handlinger og beslutninger legitimeres.

Det overordnede spørsmålet som skal besvares i denne avhandling er:

”Hvilken betydning kan utvikling av styringsnettverk ha for effektiv og demokratisk samfunnsstyring?”

Det overordnede spørsmålet danner grunnlag for tre spesifikke forskningsspørsmål. De tre forskningsspørsmålene er utviklet med utgangspunkt for studien, og anses å være fundamentale i diskusjonen knyttet til balansen mellom demokrati og effektivitet ved styring gjennom nettverk. Hvert av spørsmålene behandles enkeltvis i tre artikler, men vil også behandles sammenhengende i kappens avslutning (kapittel 6):

1) *Hvordan koordineres byregionale styringsnettverk?* Med utgangspunkt i at likeverdighet og gjensidig avhengighet er basis i samhandlingen i nettverk, er det nødvendig å undersøke hvordan koordineringen av ressurser og aktører skjer i de byregionale nettverkene. Litteraturen fremhever ulike strategier for å drive frem slike prosesser som kan ivareta de mangfoldige kapasiteter som gjør seg gjeldene gjennom de deltakende aktørene. Artikkel 1 har til hensikt å avdekke hvordan koordineringsprosessene drives, hvilke strategier og verdier som er førende og hvordan koordineringsaktiviteten er forankret i forhold til det tradisjonelle styringssystemet.

2) *Hvordan kan styringsnettverk holdes demokratisk ansvarlig?* Dette forskningsspørsmålet fremheves i artikkel 2, men er også et sentralt element i artikkel 1 og 3. I litteraturen er dette det største ankepunkt mot de fleste former for nettverksorganisering når medlemmene ikke er folkevalgte representanter eller når de institusjonelle rammer for ansvarsfordeling ikke er innfridd. Artikkel 2 har til hensikt å drøfte muligheter for demokratisk ansvarlighet ut fra prinsipper om inkludering, gjennomsiktighet og kontroll. Disse normative demokratiske standarder vil evaluere hvorvidt de byregionale styringsnettverkene opptrer demokratisk ansvarlig og hvilke krav til demokratisk ansvarlighet det er mulig å stille.

3) *Under hvilke betingelser kan styringsnettverk utvikle seg til byregionale institusjoner?* Behovet for koordinering av aktører og ressurser på tvers i byregioner reiser spørsmålet om hvordan disse samarbeidsarenaene utvikler seg. Litteraturen observerer fremveksten av mer eller mindre stabile styringsnettverk, men hvilke drivere avgjør styringsnettverkets fremtid og betydning? Artikkel 3 har til hensikt å undersøke hvordan styringsnettverkene i casene utvikler seg fra løse koplinger til mer stabile strukturer og relasjoner mellom aktørene, og videre hvilke drivere som kan forklare den gitte utviklingen. Analysen danner grunnlag for en diskusjon rundt styringsnettverkens fremtidige posisjon og hvorvidt styringsnettverk kan være kilden til varige politiske institusjoner som opererer i et samspill med eksisterende styringsinstitusjoner.

Sammenhengen mellom de tre problemstillingene og relasjonen mellom koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering klargjøres i neste avsnitt.

1.2 Koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering

Styring gjennom nettverk og nettverkstyring kan betraktes på ulike måter. For det første kan det anvendes som et analytisk rammeverk på et observerbart fenomen. For det andre kan styring gjennom nettverk betraktes som en årsak eller som en konsekvens. En tredje mulighet er å betrakte styring gjennom nettverk som en form for organisering av en politikktutviklingsprosess. Med prosesser mener jeg her aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid. Det kan være beslutningsprosesser, meningsdanningsprosesser, iverksettingsprosesser eller læringsprosesser. Med organisering menes de faste rammene eller bindingene som prosessene utspiller seg innenfor. Organiseringen av nettverket setter rammer for deltakelse, situasjonsoppfatninger, problemoppfatninger og løsningsforslag. Den gir rolleforventninger og regler for hvem, hva og hvordan det skal utføres (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004).

I denne avhandlingen fungerer nettverkstilnærmingen som et analytisk rammeverk som anser styring gjennom nettverk som både en måte å organisere politikktutviklingsprosesser på, men som samtidig innebærer en konsekvens for prosessen og utfallet. I avhandlingen antas det på bakgrunn av dette at organiseringen av de styringsnettverk som er gjenstand for casestudiene, virker inn på prosesser som er sentrale for styringsnettverkene effektivitet og demokratiske forankring. Prosessene avhandlingen fokuserer på gjenspeiler de tre hovedtemaene; koordinering, demokratisk ansvarliggjøring og institusjonalisering. Organiseringen av styringsnettverkene redegjøres for i kapittel 3.2, 3.3 og 3.4. Hvordan valg av nettverksorganisering påvirker de tre hovedtemaene beskrives og drøftes i de tre artiklene (oppsummert i kapittel 5, full versjon i avhandlingens del II).

Med bakgrunn i tidligere forskning antas det i avhandlingen at disse tre hovedelementer også må sees i sammenheng. *Koordinering* av nettverksprosesser, hvor demokratiske grunnprinsipper og fleksibel samordning av identiteter og ressurser er førende, antas å styrke styringsnettverkets evne til å produsere effektive løsninger. Løsningene vil da tilfredsstillende individuelle behov, og samtidig oppfattes som demokratisk ansvarlige. *Demokratisk ansvarlighet* kan styrkes i styringsnettverk gjennom inkludering av offentlige myndigheter, gjennomsiktighet og mulighet for kontroll. Videre vil et demokratisk ansvarlig styringsnettverk ha større forutsetninger for videreutvikling i retning av mer stabile strukturer (*institusjonalisering*). Variasjoner mellom casene forekommer både når det gjelder struktur

(nettverksorganisering) og prosess (koordinering, demokratisk ansvarlighet og institusjonalisering), noe som danner grunnlag for en viss læring mellom casene.

Den beskrivende tilnærmingen av styring gjennom nettverk bidrar til å gi karakteristika av hvordan politikktutvikling skjer gjennom nettverk i forhold til koordinering, ansvarliggjøring og eventuell institusjonalisering. Tilnærmingen gir imidlertid ingen klare forklaringer på hvorfor aktørers verdier og handlinger varierer. Jeg vil derfor anvende institusjonelle perspektiver for å forstå og forklare eventuelle variasjoner i prosessene.

1.3 Demokratisk og effektiv samfunnsstyring gjennom nettverk?

Når vi antar at utforming av politikk og styring også skjer gjennom nettverk, vil et institusjonelt perspektiv kunne fungere som et analytisk rammeverk for å forstå og forklare variasjoner og sammenhenger i nettverksprosessene. Styringsnettverkene og de deltagende aktørene opererer i tett samspill innen sosiale og politiske strukturer. Det er nærliggende å anta at de har interesser, holdninger og oppfatninger som er preget av det organisatoriske, eller institusjonelle ståstedet de har (Sørensen og Torfing 2005a). I avhandlingen tas det utgangspunkt i et normbasert og et instrumentelt perspektiv. De to retningene vektlegger institusjonenes sentrale rolle i å løse koordinasjonsproblemer i samfunnet.

Det normbaserte perspektivet vektlegger meningsdannelse, kollektiv "empowerment", integrative verdier og inkrementell tilpasning gjennom erfaring, modning og refleksjon som sentrale verdier i styringsnettverkens utvikling.

Det instrumentelle perspektivet vektlegger strategisk kalkulasjon, avgrenset (negativ) koordinering, aggregative verdier og effektivisering som en følge av konkurranse som sentrale verdier i styringsnettverkens utvikling (Nielsen 2005, March og Olsen 1998, Sørensen og Torfing 2005a).

De institusjonelle perspektivene anses som supplerende forklaringsrammer som fanger opp:

a) hvilke handlingslogikker som kan observeres i koordineringen av styringsnettverket, i forhold til demokratisk ansvarlighet i styringsnettverket, og til sist hvilke handlingslogikker som bidrar til videreutvikling og eventuelt institusjonaliseringen av styringsnettverket.

b) hvilke handlingslogikker som kan bidra til effektive og demokratiske løsninger (March og Olsen 1998).

Demokrati og demokratiske prinsipper er i vårt samfunn basert på en representativ demokratiforståelse. Demokrati forstått som tradisjonelt representativt demokrati er svært vanskelig å oppfylle når styring skjer gjennom nettverk, i og med at nettverksdeltakere ikke er folkevalgte representanter. Post-liberale demokratiforståelser utfordrer imidlertid ideen om at demokrati er begrenset til folkevalgte beslutningsarenaer, og åpner for at borgere kan delta aktivt i politikkkutvikling også på andre arenaer. Styring gjennom nettverk kan ut fra en slik forståelse bidra til øke fleksibiliteten i våre demokratiske institusjoner (Sørensen og Torfing 2007). Her er det imidlertid noen forskjeller som også gjenspeiles i ulike institusjonelle perspektiver.

Instrumentelle (post-liberale) tilhengere fremhever at demokratiske institusjoner må vurderes ut fra deres evne til å løse samfunnsproblemer mer effektivt enn andre styringsinstitusjoner. Et demokrati må ivareta funksjonalitet og effektivitetshensyn ved at enkeltaktørenes rettigheter og muligheter legges til grunn. Dette skjer imidlertid i samspill med styringsinstitusjoner som kontinuerlig evalueres ut fra deres evne til å møte praktiske og konkrete problemer (Fung og Wright 2003).

Normbaserte (post-liberale) tilhengere fremhever at demokratiske institusjoner må vurderes ut fra deres evne til å involvere, engasjere og ”empower” borgere. Dette ligger tett opp til en integrativ demokratiforståelse som fokuserer på demokrati som et middel for deliberasjon. Borgerdeltakelse og frivillige organisasjoner er en sentral del av denne demokratiforståelsen for å utvikle demokratiske borgere (March og Olsen 1995, Stoker 2006). Samspillet mellom demokratiforståelsene er grunnlaget for avhandlingens vurdering av demokratiske styringsnettverk som jeg vil drøfte i kappens kapittel 6.

Effektivitet er et mangfoldig begrep. Sett i lys av styring gjennom nettverk henger forståelsen av effektivitet tett sammen med legitimitet. Et styringsnettverk kan vanskelig produsere effektiv politikkkutvikling hvis det ikke aksepteres og oppfattes som legitimt av omgivelser og de som berøres. Legitimitet forstås her som:

“...a shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power, such that the actions of those who rule are accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the action of the former conform to pre-established norms” (Schmitter 2001: 2).

Styringsnettverkernes involvering i utformingen av offentlig politikk stiller krav til dets demokratiske legitimitet. Demokratisk legitimitet impliserer at legitimiteten er bestemt av demokratiske regler og normer som igjen er forankret i folket. Legitimitet oppnås her som en

følge av at forventninger til krav om demokrati (input legitimitet) og effektivitet (output legitimitet) blir innfridd (Maynz 2003, Sørensen og Torfing 2005b).

Legitimiteten til styringsnettverkene er avhengig av at oppgavene som er gitt blir løst. Dette har flere dimensjoner: a) at det etableres en klar sammenheng mellom hvilke problemer som skal løses og hvilke muligheter en har til å løse dem, b) at styringsnettverket drives uten for høye kostnader for alle deltakerne og c) at de resultatene som styringsnettverket leverer er tjenelig for medlemmer og andre berørte aktører. Hvilke resultater eller effekter som oppfattes som legitimerende for styringsnettverkets aktiviteter vil i stor grad henge sammen med de forventninger som styringsnettverket selv legger opp til og som omgivelsene utvikler (Sharpf 1997). En viktig langsiktig bekreftelse for denne type effektivitet er at styringsnettverket får tilslutning til å videreutvikle samarbeidet og oppgaveløsningen. I avhandlingen legges det derfor vekt på at både input og output legitimitet bestemmer hvorvidt styringsnettverkene kan oppfattes som effektive.

De institusjonelle perspektivene er på denne måten et bidrag i å forklare ulikheter i struktur og prosess i casene, men og som grunnlag for en normativ diskusjon om hva som ut fra caseerfaringene anses som "gode" løsninger for funksjonelle styringsnettverk som opererer i samspill med det demokratiske system.

1.4 Forskningstemaets relevans og posisjon

Dette forskningsbidraget ligger innenfor tradisjonen av offentlig politikk og da spesielt innenfor litteraturskolene som fokuserer på horisontal styring. Horisontal styring omfatter grensekryssende og tverrgående samarbeid ved politikktutvikling, eksempelvis mellom kommuner og mellom private og ulike offentlige aktører. Dette fenomenet blir formidlet gjennom ulike merkelapper. Nettverkstyring, styringsnettverk, samstyring, samarbeidende styring og ikke minst governance er utbredte betegnelser innenfor litteraturen på dette området. Forskningstemaet har de siste årene ikke bare vokst i Europa, Amerika og Australia, men også i Norge. Som litteraturhenvisninger vil vise, drar avhandlingen veksler på bidrag fra alle disse verdenshjørner både teoretisk og empirisk og søker å anvende dette på norske forhold. Avhandlingen berører mange forskningsområder, men relateres spesielt til byregional forskning, nettverksforskning og mer teoretisk definerte forskningsområder.

Forskningen om byregional utvikling kan hovedsakelig knyttes til tre hovedområder. Det første området er forskning som gir kunnskap om den geografiske og romlige forståelsen av

byregional utvikling. Den andre hovedretningen er studier av byregional utvikling i lys av økonomisk utvikling. Her har bl.a Porter (1990) vært en sentral bidragsyter med sine teorier om klynger og konsentrasjon av relaterte næringer i avgrensede geografiske områder (Porter 1990, Amin og Thrift 2002). Klyngetilnærmingen har vært og er anvendt både som en strategi for-, men også en forklaring på utviklingen av byregionale områder. I Norge har dette vært sentrale perspektiver for storbyforskningen og utviklingen av storbyene som motor for regional utvikling (St.meld.nr 11 (1991-92), St.mld.nr 33 (1992-93), St.meld.nr 31 (2002-03)). Den tredje hovedretningen innenfor byregional forskning er nyregionale perspektiver. Disse fokuserer på nye former for organisering og styring innenfor byområder. Mye av forskningen på dette området er relatert til landende innenfor EU, hvor by- og omland er grunnlag for alternative former for organisering. Innenfor denne litteraturen diskuteres byregional organisering også i forhold til demokratiske idealer og allokering av oppgaver og ansvar i et mer horisontalt styringsbilde (Brenner 2003, Heinelt og Kubler 2005, Hoffman-Martinot og Sellers 2005, Collin og Robertson 2007, Healey 2007,). I norsk sammenheng er dette et forskningsfelt som har utviklet seg i takt med byregionenes vekst og betydning (Amdam og Bukve 2004, Aars 2005, Fimreite og Medalen 2005, Vatne 2005, Hanssen, Klausen og Vabo 2006, Farsund, Hidle og Lysgård 2008). Likevel er dette et område i stadig endring som har behov for dokumentasjon og analyser. Spesielt gjelder det forholdet mellom effekten av grensekryssende samarbeid og de demokratiske utfordringer som dette antas å medbringe. Her vil avhandlingen bidra med erfaringer fra utviklingsprosesser i tre norske byregioner.

Avhandlingen kan og relateres til *nettverksforskning* på styring og utvikling av offentlig politikk som forekommer mellom tradisjonelle styringsinstitusjoner (multi-level governance). Dette er et forskningsfelt som de senere år har tatt mange retninger både nasjonalt og internasjonalt. Nettverksforskningen fokuserer på at samfunnsproblemer kan løses på tvers av institusjoner, administrative grenser og sektorer. Denne formen for politikkutvikling involverer flere aktører enn de som er valgt inn under det representative demokrati og som tradisjonelt styrer politikkutviklingen. Mitt bidrag vil berøre forholdet mellom kommuner, men vil spesielt fokusere på skjæringsfeltet mellom tradisjonelle styringsinstitusjoner og andre private og frivillige aktører. Slike forhold omtales ofte som "horisontale nettverk".

I kjølvannet av horisontale nettverk er det spesielt tre hovedtema som peker seg ut i litteraturen. For det første har det vokst frem en omfattende litteratur som tar for seg hvordan

disse nettverkene ser ut og hvordan de skiller seg fra hverandre (Kooiman 1993, Bukve 1994, Milward og Provan 1998/2000, Agranoff og McGuire 2003, Agger 2005, Falleth og Hovik 2009). For det andre er spørsmål om effektivitet og funksjonalitet blitt sentrale i diskusjonen rundt nettverkene. Dette vises i den voksende litteratur knyttet til ”management” eller effektiv koordinering av ulike ressurser i nettverkene, samt styring gjennom nettverk som et instrument for offentlige myndigheter (Mandell 1990, Kickert, Koppenjan og Klijn 1997, Jessop 2003, Koppenjan og Klijn 2004, Börzel og Panke 2007, Klijn 2007, Head 2008, Skelcher og Sullivan 2008, Sørensen og Torfing 2009). Til sist utgjør spørsmål om demokrati, ansvarliggjøring og representativitet en sentral del av litteraturen om nettverk og styring (Stoker 1998, Jessop 1998, Behn 2001, Kooiman 2003, Kersbergen og Waarden 2004, Aars og Fimreite 2005, Torfing og Sørensen 2005a og b, 2007, 2009, Esmark 2007, Dryzek 2007, Klijn og Skelcher 2007). I min avhandling berøres alle de tre nevnte hovedtema. Det fokuseres på premisser for og konsekvenser av styring gjennom nettverk

Teoretisk relateres avhandlingen spesielt til perspektiver på styring og styringsinstitusjoner. For å forstå hvordan offentlig politikk utformes gjennom nettverk, er det en vel anvendt tilnærming å forstå denne utviklingen gjennom nyinstitusjonelle perspektiver. Det er også her denne avhandlingen har sitt fokus. Nyinstitusjonelle perspektiver er innenfor governance tradisjonen anvendt for å forklare dannelse av, endring og stabilitet i styringsnettverk (Bulmer 1993, Kickert, Koppenjan og Klijn 1997, Sharpf 1997, March 1999, Peters 1999, Bang 2003, Sørensen og Torfing 2005a, Torfing 2005). De nyinstitusjonelle perspektivene har grunnleggende forskjeller i handlingslogikker og kan tjene som både deskriptive og normative ledetråder for å forstå og fortolke politikktviklingsprosesser. Avhandlingens utgangspunkt er at både normbaserte og instrumentelle handlingslogikker er sentrale for nettverksprosesser når effektive og demokratiske hensyn skal ivaretas.

Dette forskningsprosjektet tilhører familien av tilnærminger som oppfatter empiriske fenomener som en mulighet til å studere teoretiske elementer og dimensjoner. Næringsutviklingsprosesser i byregioner, hvor ulike aktører er involvert i politikktvikling, blir ansett som en relevant arena for å studere kjennetegn og utfordringer ved koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk. Dette gir et godt grunnlag for å diskutere hvilke institusjonelle verdier som er førende og hvilken betydning dette har for demokratiske og effektive politikktviklingsprosesser og løsninger.

1.5 Struktur i avhandlingen

Kappens oppbygning er som følger:

Kapittel 2 presenterer en teoretisk-analytisk overbygning for de tre artiklene. Målet med kapittelet er å redegjøre for hva som menes med styring gjennom nettverk og styringsnettverk. Her gjør jeg videre rede for hvordan denne formen for samfunnsstyring og organisering skiller seg fra andre ”idealformer” for styring. Kapittelet har også til hensikt å presentere institusjonelle perspektiver å redegjøre for hvordan disse bidrar inn i en analyse av demokratisk og effektiv samfunnsstyring gjennom nettverk.

Kapittel 3 er en tematisk og empirisk introduksjon. Her redegjøres det for koplingen mellom styringsnettverk, næringsutvikling og byregioner generelt og videre hvordan denne koplingen spesielt kommer til uttrykk i casestudiene. Casepresentasjonene gjør rede for hovedtrekkene i prosessen og organiseringen av styringsnettverket.

Kapittel 4 gir en beskrivelse av og begrunnelse for de metodiske aspekter ved studien. Kapittelet fokuserer på casestudie som metode, valg av analyseenheter, datainnsamling og analysemetode. Videre drøftes svakheter ved studien og alternative metoder som kunne vært anvendt.

Kapittel 5 har et todelt formål. For det første oppsummeres artiklene ut fra de empiriske og teoretiske resultater. For det andre diskuteres funnene i forhold til de overordnede institusjonelle perspektiver. Målet med en slik tilnærming er å kople både den empiriske og teoretiske relasjonen mellom artiklene, som videre danner grunnlag for en mer teoretisk orientert analyse i kapittel 6.

Kapittel 6 oppsummerer avhandlingens hovedfunn. Her drøftes hovedfunnene fra artiklene i forhold til den overordnede problemstillingen og den teoretiske overbygningen presentert i kapittel 2.

De tre artiklene (Holmen 2011a, b og c) som hver svarer på de tre forskningsspørsmålene stilt innledningsvis, er grunnlaget for kappen, og presenteres i full versjon i del II av avhandlingen. Datakilder oppsummeres i vedlegg 1 og 2.

2. SAMFUNNSSTYRING GJENNOM NETTVERK

Samfunnsstyring gjennom nettverk på tvers av sektorer, institusjoner og organisasjoner aktualiseres når vi skal studere politikktutviklings- og beslutningsprosesser i norske byregioner. Her arbeider aktører fra offentlig og privat sektor sammen om felles samfunnsutfordringer ut fra prinsipper om gjensidig avhengighet, likeverdighet og forhandlinger i håp om å skape bedre resultater. For å analysere hvilken betydning utviklingen kan ha på politikktutviklingsprosessene i norske byregioner, presenteres det i dette kapittel et teoretisk rammeverk. Det teoretiske rammeverket har til hensikt å tjene to formål:

- a) bidra i analysen til å identifisere og beskrive samfunnsstyring gjennom nettverk og
- b) bidra til å forstå og fortolke variasjoner i organiseringsformene og deres betydning for politikktutviklingsprosessene; koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering. Videre fortolkes politikktutviklingsprosessene i lys av demokratisk og effektiv samfunnsstyring.

Dette kapittelet gjør rede for kjennetegn ved styring gjennom nettverk som organiseringsform i politikktutvikling sammenliknet med andre idealformer for styring, samt hvordan jeg forstår fenomenet i avhandlingen. For å forstå og fortolke variasjoner i både organiseringen av nettverkene, men og prosessene vil det videre i kapittelet utledes hypoteser med utgangspunkt i to institusjonelle perspektiver; et normbasert perspektiv og et instrumentelt perspektiv. Kombinasjonen av den beskrivende nettverkstilnærmingen og de forklarende institusjonelle perspektivene vil videre danne grunnlaget for en samlet analyse av avhandlingens tre artikler som samlet besvarer avhandlingens overordnede problemstilling (kappens kapittel 5 og 6).

2.1 Samfunnsstyring: tre idealtyper

For å kunne beskrive og forstå samfunnsstyring gjennom nettverk er det nødvendig å se dette i forhold til andre idealtyper for styring. Selv om det finnes en rekke klassifiseringer av styring, refereres det vanligvis til tre ”idealtyper” for samfunnsstyring: hierarki, marked og nettverk (Powell og DiMaggio 1991, Jessop 1998, 2003, Koiiman 2003).

Hierarkier kjennetegnes ved autoriteter og regler og er basert på at staten styrer samfunnet. Den hierarkiske styringsform ligger til grunn for det demokratiske samfunnsideal og har til hensikt å sikre like rettigheter og lik behandling for innbyggerne. Det demokratiske samfunnsideal bygger på at alle samfunnsmedlemmer skal telle likt i spørsmål om hvordan

samfunnet skal organiseres og styres. Makt og ansvar er plassert hos statsborgerne som kollektiv. Makten blir delegert til de demokratiske institusjonene gjennom et politisk system basert på fri meningsdannelse og valg der én person har én stemme. Det representative demokrati med den parlamentariske styringskjede kjennetegnes ved at befolkningen velger sine representanter til de folkevalgte organer som fastlegger lover for samfunnslivet og bevilger penger til offentlige formål. Byråkratiet og forvaltningen, som er hierarkisk bygd opp, forbereder saker og setter de folkevalgtes vedtak ut i livet (Olsen 1988). I engelskspråklig litteratur betegnes denne styringsmodellen som ”*government*”.

Markedet er i henhold til økonomisk teori en spontan koordineringsmekanisme som gir rasjonalitet og konsekvens for aktørens egeninteressebaserte handlinger. Individene er rasjonelt kalkulerende og forfølger egeninteresse i konkurranse med andre aktører. Markedsstyring bygger på ideen om et samfunn hvor makt og ansvar ligger hos suverene enkeltindivider. Konkurranse antas å skape selvstendige, innsatsvillige og ansvarsbevisste mennesker som løser sine egne problemer. Det er ”markedets usynlige hånd” som sikrer en optimal allokering av private goder. Det ideelle markedet er selvregulerende og styres ikke med utgangspunkt i politiske målsettinger. Økende kompleksitet fører sammen med markedssvikt til behov for koordineringsmekanismer, og det er her staten kommer inn i bildet. Statens funksjon er å levere tjenester og yte service til innbyggerne på områder hvor det ikke finnes velfungerende markeder (Powell 1990).

Samfunnsstyring i dag representerer en mer kompleks, mangfoldig og dynamisk virkelighet enn det de to idealtypene legger til grunn (Kooiman 1993, Fimreite og Medalen 2005, Klijn og Skelcher 2007). *Styring gjennom nettverk* omtales som en tredje form for samfunnsstyring. Den kjennetegnes ved en gjensidig avhengighet, tillitsrelasjoner, forhandlinger og løserestrukturer som binder aktørene sammen rundt felles aktiviteter (Stoker 1998, Jessop 2003, Maynz 2003, Fimreite og Medalen 2005, Klijn og Skelcher 2007). Formålet med samhandlingen er å involvere aktører med ulike men komplementære ressurser, for å fremme bedre, mer effektive og legitime resultater. Nettverkens makt er dels avhengig av medlemmenes ressurser og dels av hvilke resultater de klarer å oppnå. Innenfor nettverksperspektivet lever de ulike styringsidealene side om side, og det er en kombinasjon av dialog og forhandlinger mellom ulike typer aktører som bidrar til styring av samfunnet (Mayntz 2003). I forbindelse med fremveksten av nettverksperspektivene er betegnelsen

”governance” ofte brukt for å beskrives en mer samhandlingsorientert politikkutvikling på tvers av tradisjonelle grenser.

Idealformene for styring det her refereres til, har vært sentrale i fremveksten og diskusjonene rundt betegnelse *government* og *governance*. Betegnelsene har dominert deler av den statsvitenskapelige litteraturen i Europa siden begynnelsen av 1990-tallet, og til dels i Norge det siste 10 år. Betegnelsene har til hensikt å illustrere en endring fra mer hierarkisk styringsform, og mer i retning av en horisontal og prosessuell form for samfunnsstyring. Governance betegnelsen har fått en dominerende posisjon innenfor ulike teoritradisjoner, noe som har ført til uklarhet om begrepets meningsinnhold.

2.2 Governance: interaktiv samfunnsstyring

Governance blir som vist over, anvendt som en motsats til *government*, for å illustrere et skifte i den tradisjonelle hierarkiske måten å styre på. Todelingen kan gi inntrykk av at de politiske organer har gitt fra seg all beslutningskompetanse til nye former for desentraliserende samarbeid mellom offentlige og private aktører. Dette ville være en feilaktig fortolkning. Todelingen har til hensikt å illustrere at samfunnsstyring i dag skjer gjennom ulike formelle og uformelle prosesser, mekanismer og institusjoner (Koiiman 2003, Fimreite og Medalen 2005, Sørensen og Torfing 2005a, 2009, Klijn og Skelcher 2007). *Government* innebærer at staten, valgte politikere og byråkratiet styrer. *Governance* illustrerer en mer interaktiv styring hvor samhandling mellom et mangfold av gjensidig avhengige aktører med ulike ressurser finner sted. Disse styringsformene finnes med andre ord side om side.

Konseptet *governance* er i dag anvendt innenfor mange fagdisipliner². Disiplinene har mange likhetstrekk, men har samtidig forskjellige tilnærminger til begrepet. Dette har ført til uklarheter rundt begrepet. En rekke forsøk er gjort for å nyansere og presisere det innenfor ulike disipliner. Eksempelvis er begrepet *good governance* anvendt i Verdensbankens anbefalinger. Her vektlegges politisk legitimitet gjennom demokratisk forankring, administrativ ansvarlighet og økonomisk effektivitet som sentrale mål. Innenfor internasjonale relasjoner diskuteres muligheten for styring uten stat, hvor det da fokuseres på institusjonelle betingelser for *economic governance*. I privat sektor refereres det ofte til *corporate governance*, som fokuserer på kontroll og ansvarlighet ved ulike deltakere og

² Statsvitenskap, jus, offentlig administrasjon, økonomi, sosiologi, geografi og historie (Kersbergen og Waarden, 2004).

interessenter i styringssystemet.³ New Public Management (NPM) blir i store deler av litteraturen behandlet som en form for *Marked governance* som har til hensikt å forbedre prestasjoner gjennom ytelsesindikatorer og markedsmekanismer (Klijn 2007). *Multi-level governance* eller flernivåstyring, er en annen tilnærming som anvendes for å illustrere flernivåstyring, altså makt og autoritet spredt på flere nivå. Dette er en tilnærming som i stor grad er anvendt i forbindelse med offentlig styring og integrasjon i EU (Rosamond 2000, Bache og Flinders 2004). Videre refereres det til *nettverk-governance* som har et bredere fokus. Politikktutvikling skjer her gjennom interaksjon på tvers av nivåer, sektorer, aktører og interessenter (Bang 2003, Mayntz 2003, Sørensen and Torfing 2007,). Nettverk-governance begrepet dekker alle stadier i politikktutviklingen: planlegging, beslutningstaking og implementering. I denne avhandlingen rettes oppmerksomheten mot den sistnevnte governance tilnærming og litteraturtradisjon.

Som denne gjennomgangen viser tolkes *governance* bredt. Enkelte vil hevde at nettopp dette gjør perspektivet lite anvendelig (Bevir og Rhodes 2003). I avhandlingen behandles governance som et overordnet analytisk rammeverk som kan fange opp roller, relasjoner, endringene og utviklingen av politikktutviklingsprosesser i byregioner. Det antas med utgangspunkt i dette rammeverk at strukturer i form av valg av nettverksorganisering vil ha betydning for prosesser hvor elementer som koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering settes i fokus. Oppmerksomheten vil på bakgrunn av dette rettes mot litteraturskolene som er opptatt av strukturer og prosesser ved horisontal og interaktiv styring. Styring omfatter da grensekryssende samarbeid ved politikktutvikling, eksempelvis mellom kommuner og mellom private og ulike offentlige aktører som samlet kan betraktes som et styringsnettverk.

2.3 Styringsnettverk - styring gjennom nettverk

Styring gjennom nettverk er et tosidig fenomen som for det første illustrerer styring gjennom konkrete beslutninger og handlinger. For det andre illustrerer det en dynamisk og fleksibel koordineringsprosess. *Styringsnettverk* er en betegnelse på en relativ stabil sammensetning av

3 For utdypende forklaringer på de forskjellige tilnærmingene nevnt, se litteraturhenviing i Kersbergen og Waarden 2004 og Rhodes 2000.

autonome og likeverdige aktører som samhandler og forhandler om offentlige verdier⁴. Styringsnettverkene er basert på frivillig deltakelse, men hvor aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og bidrar med ulike ressurser inn i nettverket. Aktørenes motiver er ikke alltid eksplisitte eller absolutte og kan endres over tid (Koppenjan og Klijn 2004). Beslutninger tas på bakgrunn av forhandlinger mellom deltakerne (Kooiman 1993, Rhodes 1997, Sørensen og Torfing 2005a og b, 2009). Målet for beslutningsprosessene er å etablere en felles forståelse og beslutning basert på konsensus eller kvasikonsensus som igjen kan lede fram til nye mål og beslutninger (Eriksen og Weigård 1999, Koppenjan og Klijn 2004)⁵. Interaksjonsprosessen vil over tid kunne utvikle seg til en ramme hvor aktørene deler regler, normer, verdier og ideer.

Forskningstradisjonene offentlig administrasjon og statsvitenskap har begge vært opptatt av styringsnettverk. For det første har involvering og demokratiutfordringer vært omdiskuterte tema (Pierre 2000, Rhodes 2000, Heinelt og Kübler 2002, Aarsæther og Vabo 2002, Kooiman 2003, Aars og Fimreite 2005, Agger 2005, Sørensen og Tofing 2005 a og b, 2009, Stoker 2006). For det andre har styringsnettverk blitt fremhevet som et nyttig verktøy for å løse komplekse samfunnsproblemer. Sentrale spørsmål i den sammenheng har vært hvordan slike styringsnettverk kan koordineres for å oppnå best mulig resultat og hvordan forhandlinger og rammebetingelsene kan legge til rette for dette (Mandell 1990, Kickert, Koppenjan og Klijn 1997, Milward og Provan 1998, Bevir and Rhodes 2003, Mayntz 2003, Agranoff 2007, Koppenjan og Klijn 2004, Klijn 2005, Sørensen og Torfing 2005b, Healey 2007, Mandell og Keast 2009).

I Norge har nettverktilnærmingen fått økende oppmerksomhet de siste 10 år. Spesielt har spørsmål knyttet til styringsutfordringer ved nettverksorganiseringer dannet grunnlag for nye debatter (Veggeland 2003, Ringholm 2004, Vabo m.fl 2004, Aars og Fimreite 2005, Fimreite og Medalen 2005, Hovik og Vabo 2005, Hansen m.fl 2006, Bukve 2008, Nyseth og Ringholm 2008, Røiseland og Vabo 2008)⁶. Denne avhandlingen tar utgangspunkt i at styringsnettverk

4 Offentlige verdier forstås her som verdier som kommer alle samfunnsmedlemmer til gode, enten hver enkelt er med på å betale for dem eller ikke. Verdiene kan komme til uttrykk både direkte eller indirekte gjennom politiske beslutninger som berører allmennheten (Østerud m.fl. 1997).

5 Kvasikonsensus: en enighet som er basert på at aktørene har resonert gjennom konfliktene og funnet ut hvorfor de er uenige, og derigjennom etablert en plattform for videre samarbeid (Eriksen og Weigård 1999:298)

er et viktig supplement til de tradisjonelle demokratiske styringsinstitusjonene. Det antas at styringsnettverk kan bidra til andre og mer effektive løsninger og at det gjør det demokratiske system mer fleksibelt. Styringsnettverkene kan bringe relevante beslutningstakere inn i politikkutviklingsprosesser, og kan fungere som rådgivende ”undernivå” til formelle politiske beslutninger. På denne måten deler alle aktørene et ansvar, men for befolkningen er det kun de folkevalgte som kan stilles til ansvar gjennom valg (Kooiman 2003, Sørensen og Torfing 2005b).

2.3.1 Avgrensning og anvendelse av styringsnettverk

Diskusjonen rundt hva et styringsnettverk er, når det oppstår og når det opphører er preget av flere stemmer. Jeg vil her trekke frem noen av disse for å redegjøre for min anvendelse og forståelse av styringsnettverk. I følge Sørensen og Torfing (2005a) er grensen mellom styringsnettverk, grupper og organisasjoner flytende. Grupper av aktører kan utvikle seg til styringsnettverk og styringsnettverk kan utvikle seg til en formell organisasjon, hvor det da vil opphøre som et nettverk⁷. I Norsk sammenheng gjør Røiseland og Vabo (2008) et skille mellom styringsnettverk og ”samstyring” for å klargjøre overgangen mellom styringsnettverk og organisasjon. De argumenterer for at samstyring kan omfatte både nettverk og organisasjonsstrukturer, men ved etablering av eksempelvis et halvoffentlig AS vil samstyringen betegnes som en organisasjon (Røiseland og Vabo 2008). Konseptet ”samstyring” fokuserer på stabilisering og konsensus i relasjonene mellom aktørene. Innenfor avhandlingens forståelse av styringsnettverk vil det imidlertid forekomme forhandlinger som fører frem til en felles forståelse, men som og kan være preget av konflikter, vanskelige

⁶ Innenfor offentlig administrasjon har planleggingstradisjonen stått sterkt i Norge. Her har perspektiver på styring gjennom nettverk vært representert i lengre tid, og kan spores tilbake til tidlig 90-tallet. Strategisk næringsplanlegging var da et instrument som ble introdusert av Kommunal- og regional departementet og vokste frem gjennom perspektiver på kommunikativ planlegging (Bukve 1994, 2001, Amdam og Veggeland 1991, Amdam og Amdam 2000, Pløger 2002). Videre har dette perspektivet blitt videreutviklet i forbindelse med regional utvikling og samordning (Onsager og Selstad 2004, Amdam 2005, Amdam og Bukve 2004, Falleth m.fl. 2008, 2009). Dette er et perspektiv som presenterer relevante og interessante innfallsvinkler på styring gjennom nettverk, men som ikke anvendes eksplisitt i denne avhandling.

⁷ Forskjellen mellom en organisasjon og en institusjon er flytende, men en tommelfingerregel kan være å se effekten av institusjoner som reproduksjon og effekten av organisasjon som måloppnåelse. Effekten av institusjoner er at de sosiale interaksjonsmønstre gjenskapes, noe som er et resultat av tillært handling innenfor relativt stabile handlingsrammer. Institusjoner blir til organisasjoner i den grad de utstyres med fast kompetanse og ressursstrukturer, beslutningsprosedyrer, målsetninger og handlingsanvisninger (Torfing 2005:47).

diskusjoner og kompromisser. En annen faktor er at aktørenes verdier og motiver kan variere og være ukjent for andre deltakere i styringsnettverket.

Styringsnettverkene assosieres også med mer formelle og hybride organisasjonsformer som koordinerer offentlige og private aktører og som spiller en viktig rolle i utforming og levering av offentlige tjenester til innbyggere og samfunn. Det er med andre ord en form for representasjon i medlemsdeltakelsen, en form for strukturering og koordinering av medlemmene, som danner grunnlag for forutsigbarhet og felles nytte i utformingen av offentlig politikk. Graden av formalisering av styringsnettverket vil imidlertid variere på samme måte som det er variasjon i deres aktørsammensetning, størrelse, grad av åpenhet og varighet (Sørense og Torfing 2009, Klijn 2005, Agranoff 2003).

Denne tolkning og anvendelse av konseptet styringsnettverk åpner for ulike grader av formalisering og institusjonalisering av styringsnettverket. Årsaken til at denne fortolkningen av styringsnettverk anvendes i avhandlingen er tosidig: *For det første* viser mangfoldet i organiseringsformene relevansen ved å forstå og forklare hvordan disse virker på politikkutvikling i byregionen. Variasjonene i nettverksorganiseringene antas å virke inn på prosessene; koordinering av styringsnettverket, demokratisk ansvarlighet i styringsnettverk og eventuelle utviklingstrekk som stabiliserer byregionale styringsnettverk av mer generell karakter ved grenseoverskridende samarbeid om politikkutvikling. *For det andre* er utviklingen i og av styringsnettverk interessant for å forstå betydningen av styringsnettverk som *aktører* innenfor byregional politikkutvikling (Klijn og Skelcher 2007:588). Styringsnettverk forstås i den sammenheng som en ”bevegende nettverksorganisering” i stadig endring. Det kan avvikles etter en tid, opprettholdes i samme form eller videreutvikles. I de sistnevnte tilfeller kan styringsnettverkene utvikles til organisasjoner eller institusjoner. Konseptet styringsnettverk gir muligheter for en fleksibel ramme når vi studerer interaksjon mellom ulike aktører og overgangen til andre organiseringsformer.

Styringsnettverk og styring gjennom nettverk anvendes i avhandlingen som en beskrivende tilnærming. Det bidrar for det første til å kategorisere og identifisere sentrale kjennetegn ved et styringsnettverk (som gjensidig avhengighet, likeverdighet, forhandlinger, frihet). For det andre bidrar tilnærmingen til å beskrive hvordan de studerte styringsnettverk er organisert (som aktørsammensetning, formål/oppgave, grad av åpenhet og varighet). Tilnærmingen egner seg imidlertid ikke like godt til å forklare og fortolke hvordan sammensetningen og samhandlingen mellom aktørene virker og hvorfor det er slik. Det er i denne hensikt at

institusjonelle perspektiver kan bidra. Institusjonelle perspektiver vektlegger institusjoners eller institusjonaliseringens rolle i forståelsen av hvordan mennesker handler innenfor organisasjoner, systemer eller samfunn. Det er derfor et sentralt verktøy når politikktviklingsprosesser studeres – også når styring skjer gjennom nettverk.

2.4 Analyse av styringsnettverk med nyinstitusjonelle blikk

Et institusjonelt perspektiv bygger på en antagelse om at ulike institusjoner er med på å forme og påvirke holdninger, oppfatninger og handlingsmønstre. Begrepet institusjon, kan imidlertid forstås på mange måter. Peters definerer institusjoner som et strukturerende kjennetegn ved samfunnet eller et politisk system som kan være formell eller uformell. Institusjonene er i noen grad stabile over tid og påvirker individuell atferd. Medlemmene deler noen felles verdier og oppfattelser (Peters 1999:18).

Institusjonelle perspektiver er tradisjonelt anvendt innenfor stats- og samfunnsvitenskapen for bedre å forstå hvordan institusjoner, organisasjoner og organisatoriske forhold spiller en rolle for samfunn og politikk (Peters 1999, Powell og DiMaggio 1991). Nyinstitusjonelle perspektiver er mer åpne for uformelle strukturer som former aktørenes atferd, enn de tradisjonelle institusjonelle perspektiver⁸. De nyinstitusjonelle perspektivene handler om hvordan institusjoner dannes og hvordan institusjoner påvirker aktører og deres beslutninger. Perspektivene gir grunnlag for å analysere utviklingen av de rammene som politiske beslutningsprosesser foregår innenfor (Stoker 2006, Peters 1999).

Når vi antar at utforming av politikk og styring i norske byregioner også skjer gjennom nettverk, vil et nyinstitusjonelt perspektiv kunne fungere som et analytisk rammeverk for å forstå nettverksorganiseringen, nettverksprosessene utviklingen av disse. Styringsnettverkene og de deltakende aktørene opererer i tett samspill med andre sosiale og politiske strukturer. Det er derfor nærliggende å anta at aktørene som er involvert har interesser, holdninger og oppfatninger som preger deres atferd. På en annen side antas det at det gjennom nettverksforhandlinger utvikles regler og normer i en dynamisk interaksjon. Disse danner grunnlag for organisatoriske eller institusjonelle kjennetegn ved styringsnettverket som

⁸ Tradisjonell (klassisk) institusjonell tilnærming fokuserer i større grad på formelle, stabile strukturer og blir ofte betegnet som det "historiske hjertet" i studiet av offentlig politikk og styring som bør være en del av verktøyet til en hver statsviter (Rhodes 1997). Sentrale bidragsytere til tradisjonell institusjonell tilnærming er Finer (1932) og Robson (1960) (Kilde: March og Stoker 2002).

påvirker aktørenes holdninger og handlinger (Sørensen og Torfing 2005a, 2007, Koppenjan og Klijn 2004).

2.4.1 Hovedskille: Instrumentell og normbasert nyinstitusjonalisme

Det refereres i dag til ulike nyinstitusjonelle perspektiver, som hver har sine forklaringsgrunnlag. Det er imidlertid to grunnleggende elementer som enhver nyinstitusjonell teori forholder seg til: *For det første* gjelder det forholdet mellom institusjoner og individuell / kollektiv atferd og handling. Sentrale spørsmål her er hvorvidt institusjonene er rammer for kalkulerende atferd, eller om det er kultur (det passende) i institusjonene som etter hvert former aktørenes oppfatninger og verdier. *For det andre* gjelder det årsaken til at noe institusjonaliseres og hva som driver institusjonelle endringsprosesser. Sentrale spørsmål er om det er behov for å koordinere handlinger eller behov for å løse konflikter som skaper institusjonelle endringer (Nilsen 2005). Hvilke svar disse spørsmålene får vil avhenge av de handlingslogikker som er dominerende. De ulike logikker gir med andre ord forklaringskraft til ulike institusjonelle perspektiver. Det er med bakgrunn i dette skillet at jeg anvender de to perspektivene: normbasert og instrumentell nyinstitusjonalisme.⁹

Normbasert nyinstitusjonalisme er først og fremst forbundet med arbeidene til James G. March og Johan P. Olsen (Peters 1999, Lowndes 2002). I dette perspektivet er institusjoner både formelle og uformelle rammer for samhandling mellom aktører som handler ut fra en "passendelogikk". Logikken innebærer at tilsynelatende nøytrale regler og strukturer omfatter verdier som fastsetter "passende" atferd for aktørene innefor gitte settinger. March og Olsen (1989, 1995) fokuserer på politiske institusjoner ettersom det er politiske institusjoner som skaper rammer for politisk handling, løser en rekke konflikter og samfunnsproblemer og styrer samfunnet. Det argumenteres for at politiske institusjoner påvirker aktørers atferd ved å forme deres verdier, normer, interesser, identiteter og tro. Det betyr at aktørenes preferanser i stor grad preges av institusjonene de er tilknyttet. Politikken er integrativ i den forstand at aktørene søker å overbevise hverandre om at deres forslag til løsninger er i overensstemmelse med felles behov (March og Olsen 1998:124), noe som impliserer at politikk også dreier seg om meningsdanning og det å oppdage mål. En normbasert tilnærming binder ikke

⁹ Omtaler og klassifiseringer av ulike nyinstitusjonelle retninger er mangfoldige. Jeg har støttet meg på klassifiseringer som i hovedsak er hentet fra Peters 1999, March og Olsen 1998, Lowndes 2002, Nielsen 2005, Sørensen og Torfing 2005a

styringsnettverk til forutbestemte mål eller verdier, men anser dem heller som avhengig av den konkrete situasjonen.

Som jeg vil vise i den videre fremstillingen, fremhever perspektivet dannelse og utvikling av verdier og identiteter hos de involverte aktører. På denne måten kan aktørene formes av de rammebetingelser som styringsnettverket legger til grunn, men danner også grunnlag for en videreutvikling av styringsnettverket gjennom gjensidige erfaringer, åpenhet, læring, tillit og modning.

Instrumentell (Rational Choice) nyinstitusjonalisme har sine røtter både i økonomisk teori (bl.a. North 1990) og statsvitenskap (bl.a. Ostrom 1990, Scharpf 1997). Tilhengerne av dette institusjonsperspektivet hevder at valg tas på bakgrunn av struktur, regler og insentiver (Peters 1999). I statsvitenskapen vokste dette perspektivet i stor grad frem som følge av endringer i økonomisk teori. Aktørene er i utgangspunktet individuelle og nyttemaksimerende. Institusjoner er viktige fordi de setter rammene for aktørenes atferd, og det er institusjonene som strukturerer handlingene og gir dem mening. Aktørenes valg og handlinger gjøres på bakgrunn av rasjonalitet innenfor et institusjonelt og strukturelt system som innebærer belønning og straff (Scharpf 1997).

I dette perspektivet handler aktørene ut fra en konsekvenslogikk, der preferansene er dannet uavhengig av institusjonene. Politikktutviklingen er aggregativ, der strategiske aktører søker å få størst mulig gjennomslag for egne interesser. Den enkelte aktørs mulighet til gjennomslag for egne krav er avhengig av ressurser, trusler eller løfter. Samarbeid er en mulighet for aktørene, men normalt sett vil de være mest opptatt av å maksimere egne interesser. Samhandling og samarbeid skjer som en følge av at aktørene ikke kan klare å løse problemene alene. Løsning av komplekse samfunnsproblemer krever en form for koordinasjon mellom aktører fra ulike systemer. I følge det instrumentelle perspektivet vil aktørene på bakgrunn av dette inngå i horisontale samarbeid hvor deres mål lettere og mer effektivt kan oppnås. Her vil aktørene ha mulighet til å forhandle seg frem til bedre løsninger enn hva de kunne klart alene. Det er imidlertid institusjonene som setter rammer for mulige handlinger og avgrenser spillerommet og handlingsmuligheter, men institusjonene påvirker ikke selve handlingene (Ostrom 1990).

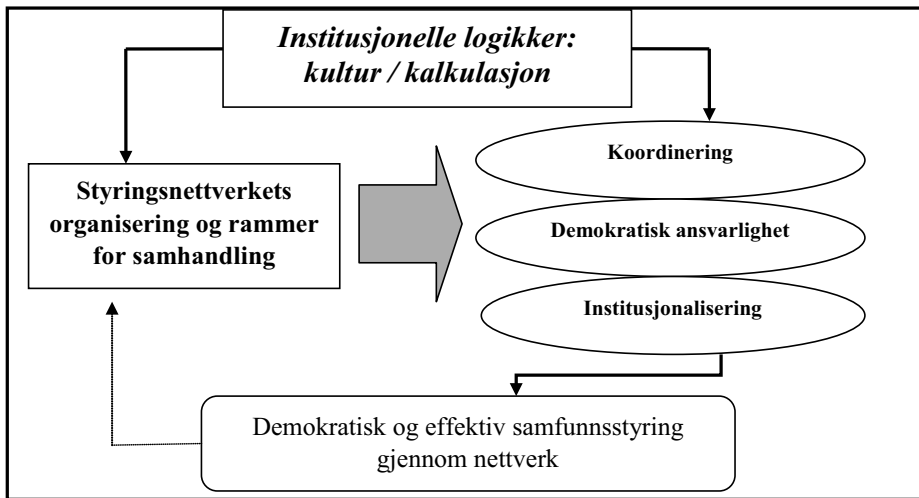
Relasjon mellom perspektivene: Sammen utgjør de presenterte perspektivene to ulike forklaringsrammer for hvordan vi betrakter og forstår styringsnettverkene og prosessene

knyttet til disse. Forklaringsrammene opererer likevel i et samspill og behandles her som supplerende og ikke gjensidig utelukkende. Enhver handling antas å involvere elementer av ulike verdier. Dette gjelder spesielt i styringsnettverk som består av ulike aktører som kan legge til grunn forskjellige logikker for samhandlingen. March og Olsen (1998) fremhever fire fortolkninger av situasjoner hvor perspektivene kan kombineres:

I den første fortolkning antas det at en klar logikk dominerer en uklar logikk. I situasjoner hvor preferanser og konsekvenser er klare, mens identiteter og regler er tvetydige, vil konsekvenslogikken tendere til å være viktigst. I motsatt tilfelle vil passendelogikken dominere i situasjoner hvor identiteter og fortolkninger er klare, mens preferanser og forventede konsekvenser er uklare. *Den andre* fortolkningen skiller mellom store beslutninger og mindre justeringer. På den ene siden kan større beslutninger sees som resultat av konsekvenslogikk, mens en normbasert logikk er en beskrivelse av justeringer innenfor disse rammene. På den andre siden kan regler sees som forutsetninger for kalkulasjon. Først når regelsettet er klargjort, kan mindre beslutninger fattes gjennom rasjonell aveining mellom alternativer. *Den tredje* fortolkningen representerer en erfaringsbasert utvikling hvor økt erfaring innen et område bidrar til at en beslutning i økende grad blir regelbasert. *I den fjerde* fortolkningen er hver av logikkene et spesialtilfelle av den andre. Det vil si at regler og identiteter er virkemidler som minimerer transaksjonskostnader i forbindelse med iverksettelsen av konsekvenslogikk. Alternativt kan konsekvenskalkulasjon sees som en form for regelbasert handling forbundet med bestemte identiteter og situasjoner.

Styringsnettverkens karakter utleder en antakelse om at de institusjonelle perspektivene sammen danner et bedre grunnlag for å forstå hvordan organiseringen av nettverkene virker inn på nettverksprosessene. March og Olsen (1998) mener at de to institusjonelle perspektivene inneholder handlingslogikker som trolig finnes i de fleste prosesser. Perspektivene preger også forståelsen av styringsnettverkens demokrati- og effektivitetskrav. Jevnfør diskusjonen i innledningskapittelet kan krav om demokrati og effektivitet i nettverksituasjoner preges av både instrumentelle og normbaserte logikker og preferanser. Kort sagt vil et instrumentelt perspektiv vektlegge at det produseres bedre resultater enn "andre institusjoner" som demokratikrav til styringsnettverkene. I tillegg påpekes det at funksjonelle og institusjonelle løsninger kontinuerlig evalueres. Den kontinuerlige evalueringen danner grunnlag for styringsnettverkets legitimitet. Hvilke resultater som oppfattes som legitime vil imidlertid være tett koplet til de forventninger som

styringsnettverket legger opp til og som omgivelsene utvikler (Sharpf 1997). Et normbasert perspektiv vil vektlegge involvering og ansvarliggjøring som demokratisk krav til styringsnettverkene (Sørensen 2010). Effektivitet bestemmes på bakgrunn av dette av input legitimitet, hvor forventninger er at demokratiske regler og normer overholdes. Selv om de nyinstitusjonelle perspektivene behandles som supplerende perspektiver, representerer de hver for seg ulike handlingslogikker som preger styringsnettverkene gjennom aktørenes handlinger og preferanser. Figur 1 illustrerer hvordan de institusjonelle perspektivene anvendes i analyseopplegget



Figur 1: Analyseopplegg

Som figuren viser antar jeg i avhandlingen at organisering av styringsnettverket og ulike institusjonelle handlingslogikker som aktørene preges av, virker inn på prosessene koordinering, demokratisk ansvarlighet og institusjonalisering. Koplingen og samspillet mellom prosessene antas videre å påvirke demokratisk og effektiv samfunnsstyring. Sammenhengen begrunnes ut fra hypotesen om at velfungerende koordinering av identiteter og ressurser vil styrke styringsnettverkets evne til å produsere effektive løsninger. Likevel vil det avhenge av styringsnettverkets evne til å opptre demokratisk ansvarlig hvor gjennomsiktighet og forutsigbarhet er viktige mekanismer for at styringsnettverkets handlinger blir oppfattet som ansvarlig og akseptabel. Styrking av intern og eksternt legitimitet gjennom fleksibel koordinering og demokratisk ansvarlighet kan videre danne grunnlag for at styringsnettverket stabiliseres i retning av en varig byregional arena. Den siste stiplede pilen indikerer at demokratinormer og krav om effektivitet videre kan påvirke styringsnettverkets

karakteristika. Koordinering, ansvarlighet og institusjonalisering (som og refererer avhandlingens tre forskningsspørsmål), oppfattes på bakgrunn av dette som sentrale dimensjoner for utviklingen av styringsnettverk. De institusjonelle perspektivene fungerer som rammer for å forstå og fortolke de variasjoner som kan observeres i de tre utviklingsprosessene i Tromsø, Bergen og Stavanger. Videre fungerer de nyinstitusjonelle perspektivene som grunnlag for å diskutere hvilke handlingslogikker som fungerer best i forhold til effektiv og demokratisk samfunnsstyring. I de påfølgende tre avsnitt vil det utledes forventninger til de tre dimensjonene med bakgrunn i de institusjonelle perspektivene¹⁰. Forventningene oppsummeres i egen tabell i avsnitt 2.5.

2.4.3 Koordinering i og av styringsnettverk

Avhandlingens første forskningsspørsmål: *hvordan koordineres byregionale styringsnettverk?*, tar utgangspunkt i antakelsen om at koordinering påvirker effektiv og demokratisk styring gjennom nettverk. *Koordinering* henviser til hvordan aktører og deres ressurser samordnes i styringsnettverk. Aktørenes ressurser samlet sett legger grunnlag for å produsere bedre løsninger på felles utfordringer enn det aktørene kunne klart alene (Klijn 2005, Kooiman 2003). For å besvare forskningsspørsmålet legges det her vekt på tre sentrale elementer som operasjonaliseres og undersøkes; a) hvorfor koordinere (mål og motiver)?, b) hva utløser koordineringen (kapasiteter)? og c) hvordan kan dette gjøres (koordineringsstrategier)?¹¹. Med utgangspunkt i de institusjonelle perspektivene kan det på bakgrunn av disse tre elementene utledes ulike forventninger om hvordan koordineringen skjer, men også hva perspektivene anser som vellykket koordinering.

Motivet er grunnlaget for samhandlingen og har betydning for koordineringen av styringsnettverket. Det normbaserte perspektivet fremhever at motivet til aktørene og målet for samhandlingen ikke er å styrke den enkelte aktør eller organisasjon på andres bekostning, men heller gjøre det mulig for flertallet å styre sammen med utgangspunkt i de nødvendige ressurser (March og Olsen 1995:107). Aktørenes preferanser antas å være endogene, dvs. at

10 De nyinstitusjonelle perspektiver er ikke i utgangspunktet utviklet for å analysere styringsnettverk. Det er derfor foretatt en overføring av de institusjonelle perspektivene som er anvendt på styringsnettverk, som er basert på min egen og andres (spesielt Sørensen og Tørfing 2005a, 2007, 2009, Klijn 2005, Agranoff og McGuire 2003, Sullivan og Skelcher 2002) fortolkning.

11 Elementene dannet grunnlaget for spørreguiden som ble brukt i intervjuene.

deres identiteter, oppfatninger og handlingsvalg er formet av den institusjonen de tilhører (Peters 1999). Grunnlaget for nettverkskoordineringen er derfor å samordne identiteter og ressurser gjennom mellommenneskelige relasjoner. Læring gjennom hverandres erfaringer og tillit er derfor viktig for aktørene. Gjennom interaksjonen kan de bygge opp styringskapasiteter og videreutvikle en institusjonalisert passendelogikk (March og Olsen 1995, Sørensen og Torfing 2005a). Ut fra det instrumentelle perspektivet motiveres aktører av en konsekvenslogikk med utgangspunkt i egen intensjon. I en interaksjon vil motivene til aktørene aldri være fullstendig åpne, noe som skyldes at aktørene alltid vil forsøke å maksimere eget utbytte. Tillit er derfor en forutsetning for at aktørene skal våge å investere ressurser i et felles prosjekt (Kooiman 1993). Dette er grunnlaget for det Scharpf (1993) omtaler som ”relasjonelle kontrakter”, hvor nettverksdeltakerne inngår i en form for avtale med hverandre om hvordan hver enkelt deltaker skal handle for å fremme nettverkets felles mål.

Basert på aktørenes ulike motiver og preferanser utløser koordineringen *kapasiteter* gjennom de ressursene som gjøres tilgjengelig. Kapasiteter henviser her til styringsnettverkets evne og mulighet til å handle ut fra disse ressursene (Painter og Pierre 2005). Det normbaserte perspektivet fremhever at kapasiteten som utløses gjennom koordinering er summen av rettigheter, ressurser, kompetanse og talent som aktørene besitter (March og Olsen 1995). Kapasiteten kan utvikles og styrkes (empowerment) gjennom koordinering som preges av læring, dialog og demokratiske prinsipper. Koordineringen må nødvendigvis ikke dannes omkring en bestemt styringsoppgave, men kan også samles om et felles interessefelt eller utfordring som videre kan utløse felles målsetninger og prioriteringer for styringsnettverket. I følge det instrumentelle perspektivet må koordineringen ballansere styringsbehov og styringsressurser for å utløse potensialet i styringsnettverkets sammensatte ressurser. På grunn av aktørenes ulike (eller ukjente) motiver, vil styringsnettverkens evne og mulighet til å handle utløses ved både negativ og positiv koordinering. Dette betyr at aktørene må unngå å påvirke hverandres interessefelt negativt, men samtidig gjøre hva de kan for å utnytte felles handlingsmuligheter (Scharpf 1993). Det betyr i praksis at koordineringen skal konsentreres om problemstillinger aktørene kan enes om (Mandell og Keast 2009). Perspektivet fremhever en ”samarbeidende motstand”, der det er balansen mellom konkurranse og samarbeid som vil utløse bedre løsninger gjennom koordineringen (Scharpf 1993:46, Mayntz 2003). Forhandlinger mellom de ulike aktørene i nettverket blir på bakgrunn av dette et viktig element for å komme frem til kompromisser.

Koordineringsstrategier argumenteres å være sentral for å utløse styringsnettverkets kapasiteter (Koppenjan og Klijn 2004, Sørensen og Torfing 2009, Agranoff 2007). Det er fellesskapet mellom de autonome aktørene som bestemmer koordineringsstrategiene, ikke tanker og handlinger fra ett lederskap. Det normbaserte perspektivet fremhever kollektiv ”empowerment” som handler om å gi aktørene som deltar i interaktive styringsprosesser myndighet gjennom å skape rettigheter, fordele ressurser og utvikle kompetanse (March og Olsen 1995). Spesielt handler det om å berike aktørene gjennom kollektiv generering av erfaringer, forståelse og refleksiv handling. Dette er i følge den normbaserte tradisjonen det sentrale grunnlaget for ideell koordinering av nettverksprosesser for effektive og demokratiske politiske handlinger (Sørensen og Torfing 2000). Det instrumentelle perspektivet fremhever en form for metastyring som ramme for interaksjonen mellom de ulike interessene (Kooiman 1993, 2003). Videre må koordineringsstrategiene innebære gode meklingssegenskaper og det å kunne skape hensiktsmessige og styrte former for interaksjon mellom ulike interesser som er representert i styringsnettverket.

2.4.4 Ansvarliggjøring av styringsnettverk

Avhandlingens andre forskningsspørsmål: *hvordan kan byregionale styringsnettverk holdes demokratisk ansvarlig?*, tar utgangspunkt i antakelsen om at ansvarlighet påvirker effektiv og demokratisk styring gjennom nettverk. I et demokratisk system snakker vi om demokratisk legitimitet, som viser til at legitimiteten bestemmes av det representative demokratis regler og normer som igjen er forankret i folket (Dryzek 2007, Olsen 1988). *Demokratisk ansvarlighet* henviser til styringsnettverkets forpliktelse og ansvar som aktører i utformingen av offentlig politikk, og hvordan borgere har mulighet til å holde styringsnettverk ansvarlig for sine handlinger (Behn 2001, Mulgan 2000). For å besvare forskningsspørsmålet legges det her vekt på tre sentrale elementer som operasjonaliseres og undersøkes; a) hvilke verdier anses som ansvarlig (verdier)?, b) hvilke prinsipper rettferdiggjør styringsnettverkets handlinger (legitimitetsgrunnlag)? og c) hvordan er styringsnettverket koplet til de demokratiske representative institusjoner (metastyring)?¹². Med utgangspunkt i de institusjonelle perspektivene kan det utledes ulike forventninger om hva som bestemmer ansvarliggjøringen i styringsnettverk, men også hva perspektivene normativt anser som vellykket ansvarliggjøring.

¹² Elementene var og sentrale i den grunnleggende spørreguiden som ble brukt i intervjuene.

Styringsnettverk som er involvert i produksjonen av offentlige verdier kan sies å være forpliktet til å opptre ansvarlig. Hvordan styringsnettverket velger å forholde seg til denne forpliktelsen avhenger av deres grunnleggende *verdier* (oppfatninger og holdninger). Det normbaserte perspektivet vektlegger integrative verdier som tilgjengelighet, gjennomsiktighet og inkludering. Deliberasjon og tillit er grunnlaget for felles beslutninger og forståelse. Det instrumentelle perspektivet vektlegger aggregative verdier som lik fordeling og enkeltindividenes rettigheter. (Mach og Olsen 1989). I styringsnettverk vil derfor verdier som lik rett til å delta i beslutningsprosesser uavhengig av kompetanse og ressurser være sentral. Forhandlinger, bytte- og belønningssystemer vil her være grunnlaget for beslutninger.

Hvilke verdier som preger styringsnettverket vil videre ha innvirkning på styringsnettverkets *legitimitetsgrunnlag*. Det normbaserte perspektivet vektlegger input legitimitet som det viktigste prinsipp som rettferdiggjør styringsnettverkets valg og handlinger. Input legitimitet fokuserer på de demokratiske standarder som kopler politiske beslutninger til befolkningens preferanser. Verdier som ble presentert i avsnittet over; tilgjengelighet, gjennomsiktighet og inkluderende spiller en viktig rolle for at styringsnettverkets handlinger oppfattes som akseptable. Dette er mekanismer som øker omgivelsenes kjennskap til styringsnettverkens motiver og hensikter, noe som igjen påvirker forutsigbarheten, forventninger og ikke minst tilliten til styringsnettverkets handlinger. Det instrumentelle perspektivet vektlegger i større grad resultater og hva styringsnettverket produserer som det viktigste prinsipp som rettferdiggjør styringsnettverkets handlinger og valg. Legitimitet vurderes her ut fra samsvaret mellom forventede resultater og faktiske resultater. De som berøres av styringsnettverkets handlinger og dens effekter skal være involvert i prosessen. På denne måten ansvarliggjøres de deltakende aktørene ovenfor hverandre, men også i forhold til utfallet av prosessen (Fung and Wright 2003, Feiock 2007).

Styringsnettverkens rolle i utformingen av offentlig politikk gjør at koplingen til de eksisterende styringsinstitusjoner har en betydning for demokratisk ansvarlighet. *Metastyring* betraktes som en strategi offentlige myndigheter kan anvende for å ”slippe tømmene uten å miste kontrollen” og angir samtidig graden av intervensjon av offentlige myndigheter i styringsnettverk. (Sørensen og Torfing 2005a, 2007, 2009, Aars og Fimreite 2005, Klijn og Skelcher 2007, Mayntz 2003, Kooiman 2003, Esmark 2007). Bidragsyttere relatert til det normbaserte perspektivet er opptatt av åpenhet, inkludering og dialog som kan fremmes gjennom metastyring. Metastyringens funksjon er å bringe frem de ulike aktørenes kapasiteter

og identiteter og samordne disse gjennom felles erfaringer og læring. I praksis betyr dette en "hands off" styring, hvor myndighetene bistår nettverket med de nødvendige ressurser. Myndigheter skal ikke påvirke styringsnettverkets selvregulerende funksjon som kan bygge opp styringskapasiteter og videreutvikle en institusjonalisert passendelogikk. Gjennom erfaring og læring vil normer for passende atferd utvikles. Normene vil også ha en metastyrende funksjon (March og Olsen 1995). Bidragsytere innenfor det instrumentelle perspektivet er opptatt av at det er aktørene selv i nettverket som avgjør handlingene. Det betyr at metastyring skjer i form av rammer som setter grenser eller "rules of the game" for styringsnettverkets handlinger. Rammene betraktes som en forutsetning for et effektivt styringsnettverk (Sharpf 1997, Mayntz 2003). I praksis innebærer det en "hands off" styring, hvor myndighet bidrar med rammer som regulering og incitament for effektiv koordinering. Det fremheves også i dette perspektivet at metastyring kan tolkes som en ny form for myndigheter å styre og oppnå innflytelse på i et samfunn preget av kompleksitet og diversitet (Kooiman 1993).

2.4.5 Utvikling og institusjonalisering av styringsnettverk

I avhandlingens tredje forskningsspørsmål: *under hvilke betingelser kan styringsnettverk utvikles til byregionale institusjoner?*, tas det utgangspunkt i antakelsen om at styringsnettverk kan stabiliseres og utvikle seg til varige arena for politikktutvikling. En slik antakelse åpner opp for diskusjonen om nye byregionale institusjoner. Styringsnettverk er en fleksibel ramme for samhandling mellom autonome aktørene. De kan videreutvikles og stabiliseres, opprettholdes eller avvikes (Sørensen og Torfing 2005a). *Institusjonalisering* av et styringsnettverk henviser til en endringsprosess hvor atferdsmønstre bringes inn i fastere former og hvor det utvikles felles verdier og forståelse innenfor denne rammen (Nilsen 2005). For å besvare forskningsspørsmålet legges det her vekt på tre sentrale elementer som operasjonaliseres og undersøkes; a) hva er årsaken til endring og utvikling i styringsnettverk? (formål), b) hvordan skjer endringer i styringsnettverket? (endringslogikk) og c) hva betyr omgivelsene for denne utviklingsprosessen? (omgivelsenes betydning for endring)¹³. Med utgangspunkt i de institusjonelle perspektivene kan det på bakgrunn av elementene utledes ulike forventninger om hva som bestemmer utviklingen i og av styringsnettverk.

13 Elementene var og sentrale i den grunnleggende spørreguiden som ble brukt i intervjuene.

Det normbaserte perspektivet ved March og Olsen (1989) fremhever at *formålet og årsaken* til endring og institusjonalisering er styringsnettverkets forsøk på å sikre sin tilpasning til omgivelsene. Det kan også være et resultat av nye utfordringer som styringsnettverket er blitt kjent med gjennom erfaringsbasert læring. Det instrumentelle perspektivet fremhever at årsaken til endring kommer som en følge av manglende måloppnåelse hvor styringsnettverket ikke har klart å leve opp til sine forventninger. Formålet med institusjonaliseringen er derfor å effektivisere for å vinne frem i konkurransen om oppgaver eller mål. I den sammenhengen vil de satse på å utvikle egne kunnskaper og kapasiteter, noe som igjen vil endre oppfatningen om hvilke muligheter de har (North 1995).

Endringslogikken i styringsnettverket indikerer hvordan endring skjer. Det normbaserte perspektivet fremhever at endring er en kontinuerlig prosess. Styringsnettverk vil ut fra dette perspektivet endres inkrementelt gjennom fortolkning og tilpasning. Tid blir derfor en sentral faktor, fordi mindre endringer over tid vil kunne føre til større endringer på sikt. Denne endringstypen er som oftest verken styrt eller planlagt. Endring kan imidlertid også være mer styrt innenfor dette perspektivet, men da som en følge av aktiv søkning etter nye løsninger gjennom at det iverksettes forandringer for at en skal lære og reflektere av endringene (Peters 1999). Det instrumentelle perspektivet fremhever at det er rasjonelle aktører som designer eventuelle endringer i en institusjon (Peters 1999). I et styringsnettverk antas det at endring skjer som en følge av reformer, strukturelle rammer og regler som har betydning for styringsnettverket. Et eksempel på dette kan være bortfall av oppgave og formål.

Utvikling og eventuelt institusjonalisering av styringsnettverk er tett koplet til deres *omgivelser*, noe begge perspektivene påpeker. I det normbaserte perspektivet vil endringer bli utløst av styringsnettverkets normer og handlinger og deres møte med omgivelsene. Styringsnettverket vil ut fra dette respondere og justerer sine handlinger med hensyn til omgivelsenes preferanser og det som oppfattes som "mest passende". De vil reflektere over fortiden og forsøke å lære av den, de vil observere andres handlinger og søke å reprodusere disse. Videre vil styringsnettverk eksperimentere med ulike alternativer og beholde de mest fordelaktige (Olsen 1995:197). Det instrumentelle perspektivet vektlegger betydningen av endrede rammebetingelser i styringsnettverkets omgivelser. Endringer i omgivelsene (f.eks i økonomi eller teknologi) vil bidra til at styringsnettverket må tilpasse seg for å løse dette. I slike tilfeller er det nødvendig at spillereglene og rammebetingelsene endres internt for at

styringsnettverket skal kunne vinne frem i konkurransen i sine omgivelser (Ostrom 1990, Kooiman 2003).

2.5 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet gjort rede for opprinnelsen til styringsnettverkbegrepets posisjon innenfor governance litteraturen. Styringsnettverk er definert som en ramme for interaktiv styring mellom autonome, men gjensidig avhengige og likeverdige aktører fra ulike sektorer. Aktørene har stor frihet og kan til en hver tid trekke seg ut av styringsnettverket. Rammene for styringsnettverket er fleksible, slik at styringsnettverkene strukturelle trekk og organisering vil variere. Hensikten med å velge styringsnettverk som ramme for å drøfte utvikling av mer horisontale styringsformer i norske byregioner, er å vise mangfoldet i hvordan styring kan skje. I tillegg gir tilnærmingen mulighet til å vise nettverkene dynamiske og fleksible karakter. Mangfoldet og spennvidden i de ulike nettverkløsninger gir grunnlag for å diskutere utfordringer og potensialer for hvordan samfunnsstyringen skjer gjennom nettverksprosessene i byregionen.

I avhandlingen tas det utgangspunkt i at byregionalt samarbeid om næringsutvikling er begrunnet i behovet for koordinasjon heller enn å løse konflikter. Jeg oppfatter styringsnettverkene i byregionene som sammensatte arenaer hvor samordning og koordinering av ulike aktører, ressurser og kapasiteter er det overordnede motiv for å arbeide sammen. Aktørenes motiver er uklare, men de deler et felles ønske om å være en del av styringsnettverkets oppgaver og formål. Forklaringsvariabelen på forskjeller i både organisering av samhandlingen og utviklingen i prosessene ligger i forholdet mellom kalkulasjon (instrumentell institusjonalisme) og kultur (normbasert institusjonalisme). Begge perspektivene er opptatt av hvordan institusjoner kan bidra til å løse samhandlingsutfordringer. De tre elementene (som og refererer avhandlingens tre forskningsspørsmål): koordinering, ansvarlighet og institusjonalisering, er på bakgrunn av dette sentrale i utviklingen av styringsnettverk. De institusjonelle perspektivene fungerer som komplementære rammer for å forstå og fortolke de variasjoner som kan observeres i de tre utviklingsprosessene i Tromsø, Bergen og Stavanger. Tabell 1 oppsummerer forventningene som ble diskutert i de forrige avsnitt.

Tabell 1: Institusjonelle perspektiver som ramme for å forstå koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering¹⁴

| | Normbasert nyinstitusjonalisme | Instrumentell nyinstitusjonalisme |
|-------------------------------------|---|--|
| Koordinering | | |
| 1. Motiver for samhandling | Samordning av identiteter og ressurser ved mellommenneskelige relasjoner | Relasjonelle kontrakter som middel for å nå egne mål |
| 2. Grunnlag for kapasitet | "Empowerment" gjennom dialog, læring og demokratiske prinsipper gir kapasitet | Negativ koordinering og ballanse mellom konkurranse og samarbeid. |
| 3. Koordineringsstrategier | "Kollektiv empowerment": Koordinering gjennom samspill og samarbeid | Koordinering gjennom metastyring (rammer) og mekling (mellom interesser) |
| Ansvarliggjøring | | |
| 1. Ansvarliggjørende verdier | Integrative verdier. Åpenhet, inkludering og gjennomsiktighet. | Aggregative verdier. Enkeltaktørens rettighet og mulighet. |
| 2. Legitimitet | Fokus på input legitimitet | Fokus på output legitimitet |
| 3. Metastyring | "Hands off" styring med fokus på aktørenes identiteter, kapasiteter og det "passende" | "Hands off" metastyring av rammer, men aktørene tar beslutninger innenfor disse. |
| Institusjonalisering | | |
| 1. Formål | Intelligent tilpasning gjennom erfaring, modning og refleksjon. | Effektivisering (konkurranse). |
| 2. Endringslogikker | Kontinuerlig og inkrementell tilpasning. | Reformer, strukturelle og regelbaserte endringer. |
| 3. Omgivelsenes betydning | Omgivelsenes krav om endring/tilpasning. | Endrede rammebetingelser i omgivelsene. |

Det teoretiske rammeverket som her er presentert muliggjør a) en undersøkelse av koordineringsstrategier i norske byregionale styringsnettverk, og en analyse av hvordan dette innvirker på effektivitets- og demokratiske hensyn (artikkel 1), b) en undersøkelse av styringsnettverk og deres evne til å opptre demokratisk ansvarlig, og en analyse av mekanismer som påvirker demokratisk ansvarlighet i styring gjennom nettverk i norske byregioner (artikkel 2) og c) en analyse av utviklingstrekk i byregionale styringsnettverk, og grad av institusjonalisering (artikkel 3).

¹⁴ Kategoriene er basert på grunnleggende ulikheter mellom perspektivene som det refereres til i litteraturen. Argumenter rundt disse finnes i avsnittene 2.4.3, 2.4.4, og 2.4.5.

Videre har det meta-teoretiske rammeverket i dette kapitlet hatt som mål å vise noen elementer hvor nettverkstilnærmingen og de institusjonelle perspektivene er relatert til hverandre. Lesere bør merke seg at hver av de tre artiklene tar et eget teoretisk utgangspunkt i forhold til problemstilling og teoretisk-analytisk rammeverk. Artiklene relateres likevel til hverandre ved at de representerer det samme empiriske felt og samme datagrunnlag som videre analyseres ved hjelp av det meta-teoretiske rammeverket. Dette teoretiske rammeverk er derfor basis for videre diskusjoner i presentasjonen av artiklene (kapittel 5), den avsluttende analyse (kapittel 6), og samtidig et bakteppe for å stille nye spørsmål.

3. SAMARBEID OM NÆRINGSUTVIKLING GJENNOM BYREGIONALE STYRINGSNETTVERK

Avhandlingens forskningstema er rettet mot funksjonelle byregioner. En funksjonell byregion er et geografisk område som består av en eller flere nærliggende byer og deres omland. Funksjonelle byregioner defineres gjerne som et felles arbeids-, bolig- og servicemarked. Pendlingsstatistikk er vanlig å anvende for å avgrense en byregion. Kommunene i regionen kan betegnes som senterkommune (bykommune), rundt denne ligger forstadskommuner og pendlingskommuner, ut fra deres viktigste funksjon i regionen som helhet (Sehersted 2003, Fimreite og Medalen 2005, Vatne 2005, Healey 2007, Farsund mfl. 2006).

De siste 10 årene har sterk befolkningsvekst, betydelig infrastrukturutbygging og nye mønstre av lokalisering av boliger og næringsvirksomhet sprenget de norske byenes administrative grenser. Gjennom felles arbeids-, bolig- og servicemarked, har by og omland blitt mer integrert og de tradisjonelle kommunegrensene blir mindre betydningsfulle. Grensene er imidlertid flytende, da relasjons- og samhandlingsmønstre endres hyppig. Derfor vil kartet over byregionene stadig forandre seg, særlig der byene ligger tett¹⁵ (Farsund mfl. 2008). Dette har gitt utslag i nye styringsmønstre og samhandling på tvers av etablerte grenser.

Dette er på ingen måte et særnorsk fenomen. Utvikling av urbane områder, byregioner og metropoler forekommer i stor grad over hele verden. Begrepene anvendes overlappende, men i hovedsak er "City region" og "Metropolitan area" betegnelser som sammenfaller med vår forståelse av funksjonelle byregioner¹⁶. Omfanget og innholdet i disse betegnelse er fleksible ut fra funksjonelle begrunnelser for regioninndeling (bo-arbeid-service område). De funksjonelle regionsinndelinger er imidlertid sjelden sammenfallende med eksisterende institusjonelle/administrative grenser. Litteraturen som belyser disse fenomenene omtales bredt som "ny-regionale perspektiver". Disse argumenterer for at det ikke nødvendigvis er behov for institusjonell konsolidering som eksempelvis kommunesammenslåing for å løse grenseoverskridende oppgaver. Perspektivet argumenterer heller for interaktive organiseringer innenfor et bredere geografisk område. Disse kan stabilisere nettverksbaserte

15 Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet sine definisjoner av norske byregioner. I Storbymeldingen nr. 31 2002-03 defineres 16 by- og storbyregioner i Norge ut fra SSB's klassifikasjoner.

16 "Metropolitan areas" anvendes i større grad når hovedsteder er involvert i den regionale klassifiseringen. I Norge har betegnelsen storbyregioner vært brukt for å illustrere byregionene knyttet til de største norske byene.

samhandlingsformer mellom relativt heterogene sammensetninger av aktører og agenter. Medlemskapet utvides og krympes alt etter som hvilke kapasiteter som er nødvendig. Dette innebærer at grensene blir stadig mer elastiske og uvesentlig (Brenner 2003, Hoffmann-Martinot og Sellers 2005, Collin og Robertson 2007).

Tradisjonelt har regionalisme fokusert på regionale styringsorganer, formelle beslutningsstrukturer, makt forankret i formelle beslutningsorganer og klare administrative grenser. Ny-regionalismen er relatert til "governance" tradisjonen hvor fokuset rettes mot prosesser i stedet for prosedyrer og strukturer¹⁷. Det handler om å finne de beste prosesser og ressurser for å komme frem til gode samfunnsløsninger. Makten fordeles da mellom ulike kompetanser, sektorer og aktører, noe som gjør at de tradisjonelle beslutningsorganer gir fra seg makt samtidig som de bemyndiger et bredt spekter av aktører. Europeisk litteratur på dette området viser at denne ny-regionale trenden er i sterk fremvekst i de største europeiske byområdene (Hoffmann-Martinot og Sellers 2005, Collin og Robertson 2007).

Utviklingen av byregioner i Norge kan med fordel forstås innenfor ny-regionale perspektiver. Jeg vil her peke på noen elementer som har vært medvirkende til å forsterke utviklingen av byregionene. Dette er også hensiktsmessig for å forstå fremveksten av byregionale styringsnettverk. *For det første* har det ikke vært et krav fra Stortinget de siste 15 år om at kommunene skal slå seg sammen. Det siste forsøket på å utforme en struktur med store og funksjonelle kommuner strandet i Stortinget da St. meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* ble behandlet. Stortinget vedtok at ingen kommunesammenslåing skulle gjennomføres uten at det var lokalt forankret i alle kommuner som skulle inngå i en ny enhet. I byregionene har dette betydd at kommunesammenslåing har blitt en uaktuell løsning på grenseoverskridende styringsutfordringer (Farsund og Leknes 2010). *For det andre* har kommuneloven fra 1992 gitt kommunene større frihet til å utforme organiseringen av sin egen virksomhet. Effekten er at det har skjedd en utskillelse av virksomhet i kommunale foretak (KF), interkommunale selskaper (IKS), rene aksjeselskap (AS) og ulike former for nettverksløsninger (Christensen mfl. 2004). *For det tredje* har kommunene forholdt seg til et regionsnivå preget av usikkerhet og endring. Dette har ført til endring av oppgaver og forflytting av ansvarsområder som igjen har resultert i at kommunene selv har tatt tak i konkrete utfordringer og i mange tilfeller alliert seg med nabokommuner. I enkelt tilfeller har

17 Se kapittel 2

dette medført at fylkekommunen og bykommunene har havnet i et konkurranseforhold i å løse oppgaver.

For å løse felles utfordringer, krav til effektivitet innenfor rammen av manglende kommunale ressurser, har funksjonelle samarbeid mellom nærliggende kommuner eskalert. I stedet for institusjonelle reformer, har senterkommuner og omegnskommunene selv, innenfor de eksisterende rammer, funnet frem til funksjonelle koordinerings- og samarbeidsløsninger på ulike områder. Det samarbeides om felles tjenesteproduksjon og infrastrukturbygging. I tillegg har bykommunene vist stort potensial som ledere i strategiske prosesser som tar sikte på å koordinere aktører på tvers av sektorer og styringsnivå. Dette har fungert spesielt godt på områder som ligger i gråsonen mellom offentlig sektor og det private næringsliv.

Det store paradokset i denne sammenheng er at styringsutfordringene ved styrkede byregioner er forbundet med økt samarbeid. Det samarbeides i større grad vertikalt, ved at flere styringsinstitusjoner og styringsnivåer kommuniserer og møter samfunnsutfordringer sammen med deres ulike ressurser (flemnivåstyring/ multi-level governance). På samme tid er det horisontale samarbeidet utviklet i byregionene, ved at aktører fra offentlig og privat sektor samarbeider på ulike politikkområder. Ulike aktører ser nytten i å arbeide sammen. Dette fenomenet problematiseres imidlertid både innenfor forskningslitteraturen, men også på arenaene hvor politikken utformes (Farsund mfl. 2006). På den ene siden kan økt samarbeid betraktes som en konsolidering av ressurser hvor komplekse samfunnsutfordringer kan løses mer effektivt. På den andre siden pekes det på styringsutfordringer i forhold til de demokratiske styringsidealene i Norge.

I denne avhandlingen blir dette paradokset synliggjort innenfor politikkområdet næringsutvikling. Næringsutvikling har vært ett av de områdene hvor offentlige og private aktører har samarbeidet strategisk og systematisk for å løse felles utfordringer i byregionen. Neste avsnitt belyser hvordan næringsutvikling som politikkkfelt har bidratt til å utvikle samarbeid mellom kommuner knyttet til de største byene og mellom private og offentlige aktører.

3.1 Næringspolitikk som byregional brobygger

Næringspolitikk har vært og er et politikkområde som i lengre tid har vært basert på samarbeid mellom ulike aktører og kryssing av institusjonelle og sektorielle grenser. Utvikling av en felles næringspolitikk i de norske byregionene, har i stor grad vært betinget av

det initiativ kommunene selv har tatt. Hvordan kommunene har tatt tak i næringspolitikken, har imidlertid endret seg over tid. Tabell 2 sammenfatter de viktigste utviklingstrekk de siste 50 år (Bukve 1994, Farsund og Leknes 2005).

Tabell 2: Lokal næringspolitikk som politikkområde (Bukve 1994, Farsund og Leknes 2005)

| | 1965 – 78 | 1978 – 87 | 1987 - 2000 | 2000 - |
|--------------------------------|---|------------------------------|--|----------------------------------|
| Verdi | Omfordeling | Lokal ressursutvikling | Konkurransesevne | Regional næringsutvikling |
| Aktør | Tiltaksordføreren | Tiltaks-konsulenten | Den strategiske planleggeren | Den strategiske tilretteleggeren |
| Teknologi | Forhandlings-kompetanse | Bedrifts-økonomiske modeller | Planleggings-modeller | Nettverks-organisering |
| Oppgave-struktur | Tilrettelegging av næringsområder | Bedriftsrettet rådgiving | Strategisk næringsplanlegging | Innovasjon og bedriftsutvikling |
| Intern organisering | Lite formalisert | Formalisert | Egen avdeling | Sentral næringsetat |
| Relasjon til staten | Utnytting av distriktspolitiske virkemidler | Formidling av statlig støtte | Statlige plankrav/prosjektfinansiering | Autonomi |
| Relasjon til bedriftene | Forhandlings-relasjon | Hjelperelasjon | Forvaltningsrelasjon | Nettverksrelasjon |

Tabellen illustrerer endringer i organiseringen rundt næringspolitikk, og gir en oversikt over hvordan næringspolitikk har endret arena. Det er imidlertid enkelte elementer fra de siste tidsperiodene som kan utdypes i denne sammenheng

Det nasjonale fokuset på distriktenes problemer og muligheter bidro til at næringspolitikk i første omgang var noe små og mellomstore kommuner i distriktene satset på. Det var også her fylkeskommunen hadde sin viktige rolle som den operative aktør i regionalpolitikken som vernet om de små kommuner (Bukve 1994). De største byene startet imidlertid i denne perioden å mobilisere egne prosjekter for å skape mer strategisk aktivitet og satsning rundt næringsutvikling.

Oljeprisfallet i 1986 hadde gitt de største byene en påminnelse om at også de måtte ta en aktivt grep i næringspolitikken både lokalt og nasjonalt. I årene 1992 og 1993 ble det gjennomført og publisert flere såkalte Porter-studier (Reve, Lenserg og Grønhaug 1992)¹⁸

¹⁸ Porterstudiene argumenterer for utvikling av næringsklynger lokalt og regionalt for å skape økonomiske vekst globalt. Konsentrasjon av faktorforhold, etterspørselsforhold, konkurranseforhold og relaterte forhold ved hjemmebasen skaper en klynge. Klyngen av lokale/regionale aktører holdes sammen av sosial kapital.

som omfattet de største norske byregionene. Alle storbystudiene tok opp sammenhengen mellom storbyen og regionen rundt. De regionale Porter-studiene bidro til at det ble etablert nettverk mellom viktige beslutningstakere på tvers av næringer, av styringsnivåer og mellom næringsliv og offentlig sektor (Kvadsheim og Farsund 1995.). Dette fikk etter hvert følger da studiene ble lagt til grunn for arbeid med strategiske næringsplaner i byene. Ideen om at det eksisterer regionale næringsklynger som kan stimuleres gjennom samarbeid mellom bedrifter og offentlige myndigheter ble en integrert del av byenes næringspolitikk i denne perioden (Kvadsheim og Farsund 1995, Farsund 2010).

Byenes mobilisering ble fulgt opp i nasjonal politikk. St. meld. nr. 11 (1991-92) *Norge trenger storbyene* etterfulgt av St. meld. nr. 33 (1992-93) *By og land hand i hand*, var de første statlige initiativ til en storbypolitikk. Her ble byen som kommunikasjons- og innovasjonssentrum fremhevet. Denne felles erkjennelse mellom de største byene og nasjonale politikere la grunnlaget for en mer aktiv næringspolitikk med utgangspunkt i storbyene. Mot slutten av 1990- tallet ble også de første mer formaliserte og stabile samarbeid mellom ulike aktører i storbyregionen etablert (eks. Oslo Teknopol og Arena for regional næringsutvikling i Stavangerregionen). Storbymeldingen (St. meld. nr. 31 (2002-03): *Om utviklingen av storbypolitikk*, var likevel det statlige initiativet som legitimerte storbyenes rolle som senter / klynger for næringsutvikling og innovasjon. Resultatet av denne utviklingen kan oppsummeres i to sentrale observasjoner: økt betydningen av næringsklynger som hovedstrategi for næringsutvikling, og forankring av næringsutvikling i byregionale nettverk på tvers av administrative og geografiske grenser (Farsund og Holmen 2011, Farsund 2010).

Empirien som ligger til grunn for denne avhandlingen er casebeskrivelser fra storbyregionene hvor næringsutvikling finner sted gjennom nettverk. Utviklingsprosessene som studeres er basert på generell næringsutvikling og ikke næringsspesifikke felt (som eksempelvis olje, turisme, fiskeri osv.)¹⁹. Casebeskrivelsene følger prosessen tilbake i tid innenfor et avgrenset tidsrom, for å identifisere hvordan arbeidet mot den gitte målsetning ble organisert. Videre ble det lagt vekt på å fange opp hvordan denne organiseringen påvirket prosesser knyttet til horisontal koordinering, demokratisk ansvarlighet og en eventuell institusjonalisering av nettverket i byregionen.

19 Mer utfyllende omtale av casene er tilgjengelig i Arbeidsnotat IRIS 2009/022 [styring gjennom nettverk – tre casestudier](#)

3.2 Case I: vinter OL til Tromsø 2018

Caset omfatter søknadsprosessen som Tromsø (og omegn) gjennomgikk for å bli den norske søknadskandidaten for å arrangere vinter OL i 2018. Caseperioden er avgrenset og strekker seg fra det tidspunkt hvor Tromsø besluttet å stille som søkerkandidat for vinter OL 2018 i juni 2006 til Idrettstyret i NIF valgte Tromsø som nasjonal kandidat i mars 2007.

Drømmen om OL til Tromsø startet allerede i 2002, hvor en liten gruppe personer formet ideen om en vinterolympiade til Tromsø. Ideen ble raskt forankret hos ansvarlige politikere, som tok ballen videre. OL til Tromsø var en utviklingsstrategi som næringsliv, offentlige institusjoner og folk flest kunne samle seg om. Det var stor entusiasme rundt prosessen på landsbasis, i landsdelen Nord Norge og i Tromsø by. Det felles engasjementet av lokale og regionale aktører ble samlet i det kommunalt opprettede selskapet Tromsø 2014 AS. Den opprinnelige selskapsdannelsen ble senere omdannet til Tromsø 2018 AS (omtales Tromsø 2018 heretter) da søknaden for OL i 2014 ble avslått i desember 2004. Tromsø 2018 skulle være en virksomhet som ”skal være tilpasset de oppgaver som skal utføres i henhold til etablerte prioriteringer, målsettinger og strategier, samt samfunnets krav til virksomheten”. OL prosjektet var deres første prioriterte oppgave.

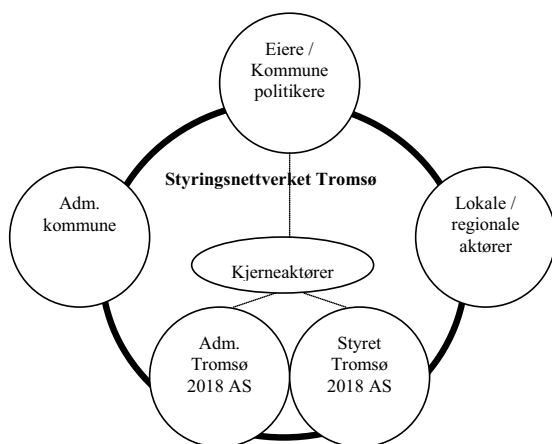
Den overordnede visjonen og målet med OL prosjektet var å sette Nord-Norge på verdenskartet, øke landsdelens attraktivitet og sikre vekstimpulser, fremtidstro og optimisme. OL-prosjektet skulle samle idretts-Norge generelt og utvikle rammebetingelser og muligheter for idretten i Nord-Norge spesielt. Tromsø kunne tilby ”et spesielt konsept med unik arktisk natur, tidenes mest kompakte leker og spektakulære TV bilder som skulle promotere både samfunnsliv og næringsliv i Nord-Norge” (Tromsø 2018 søknad).

Svært mange av premissene for søknaden ble allerede lagt under 2014 søknadsprosessen, men struktureringen og profesjonaliteten var vektlagt i større grad rundt 2018 prosessen. Et nytt styre, administrasjon og ikke minst ny strategi for å vinne frem ble etablert i begynnelsen av caseperioden.

OL-ideen var ikke bare legitimert og akseptert lokalt og regionalt, men også hele landsdelen viste sin støtte til prosjektet. Søknadsarbeidet, gjennom Tromsø 2018, ble koordinert raskt og

effektivt, og gjorde det mulig å nå målsetningen²⁰. Søknadsprosessen påvirket politiske prioriteringer og politiske beslutninger i Tromsø og de omliggende kommuner. Eksempelvis ble arbeidet med arealplan, kommunedelplan og klimaplan i Tromsø kommune sterkt influert av OL-planene. Etableringen av Tromsø 2018 var også en del av en bredere næringsutviklingsstrategi. Bak etableringen lå en tanke om at Tromsø 2018 sin rolle skulle omfatte flere byregionale problemstillinger i fremtiden.

Styringsnettverket som var involvert i søknadsprosessen er bredt definert. Gjennom dokumenter og snøballmetoden i intervjuene ble styringsnettverket identifisert. Figur 2 illustrerer aktører som ble identifisert og definert som sentrale i dette arbeidet.



Figur 2: Oversikt over styringsnettverket i Tromsø casen

Det kommunalt eide Tromsø 2018, hadde oppgaven å drive søknadsprosessen fremover, og utgjorde med dette sentrum for styringsnettverket. Representanter fra både politikk og administrasjon i Tromsø kommune var også en del av styringsnettverket. I tillegg var en rekke andre regionale og lokale aktører representert, blant annet fra privat sektor og frivillig sektor (spesielt idretten). *Kjerneaktørene* er enkeltpersoner representert i styringsnettverket og illustrerer de mest aktive og sentrale pådriverne i prosessen som presset frem beslutninger og handlinger. De stiplede linjene illustrerer hvor disse enkeltaktørene hørte til.

²⁰ Eierskapet av Tromsø 2018 AS var delt mellom Tromsø kommune (35%), Troms fylkeskommune og lokalt næringsliv (til sammen 65%).

Søknadsprosessen strakte seg i praksis over et halvt år og bar preg av sterkt tidspress. Mange beslutninger skulle tas og det skulle produseres holdbare og realistiske argumenter og løsninger for at et Tromsø OL var mulig. Dette førte til at en rekke raske beslutninger ble tatt ved hjelp av tilgjengelige ressurser og nettverk. Bred involvering og inkludering i beslutningsprosessen ble derfor ansett som problematisk. ”Bykampen”²¹ gjorde også konkurranseelementet sentralt, hvor informasjon rundt søknadsprosessen ble holdt tett til brystet. Styringsnettverket og søknadsprosessen var derfor relativt lukket. Informasjon om aktiviteter og beslutningsprosesser var i stor grad unntatt offentligheten, noe som var mulig gjennom den valgte organisering av prosjektet. Dette førte imidlertid til en rekke spørsmål og diskusjoner knyttet til det demokratiske ideal, hvor de berørte parter i prinsippet skal ha mulighet til innsyn og påvirkning. Kritikken mot OL prosessen samlet seg i nettverket ”Nei til OL”, som var en sterk stemme gjennom hele perioden. Organiseringen gjennom det kommunale AS gjorde ansvarsforholdene uklare både for aktørene i nettverket, men og for befolkningen generelt. Sentrale spørsmål som ble rettet mot prosessen i perioden var: Hvem har det overordnede ansvaret for at dette går riktig for seg og hvem har ansvar for å informere hvem?

Søknaden ble en realitet og Tromsø ble valgt som den nasjonale kandidaten. Sterke spekulasjoner knyttet til hvordan dette gikk til preget media lokalt, regionalt og nasjonalt i den påfølgende tiden. I etterkant av den avgrensede caseperioden (etter mars 2007) ble imidlertid realismen i og prosessen rundt OL prosjektet satt på prøve. OL prosjektet ble sterkt kritisert både i forhold til manglende åpenhet, uryddige forhold rundt det kommunale selskapet, bevilging av offentlige midler til prosjektet og personlige habilitetsspørsmål. Prosjektet fikk ikke nasjonal støtte og førte til at NIF trakk sin søknad om statsgaranti i oktober 2008. Tromsø 2018 ble avvirket og presenterte en sluttrapport som oppsummerte arbeidet i november 2008 (Sluttrapport fra Tromsø Romsa 2018 AS).

3.3 Case II: Strategisk næringsplanprosess i Bergen og omegn

Caset omfatter en strategisk næringsplanprosess (SNP) for Bergen kommune. Planarbeidet var utgangspunkt for en regional næringsutviklingsstrategi som skulle gjelde for perioden 2006-

²¹ Bykampen innebar en nasjonal konkurranse mellom Tromsø, Oslo og Trondheim om å bli kandidatby.

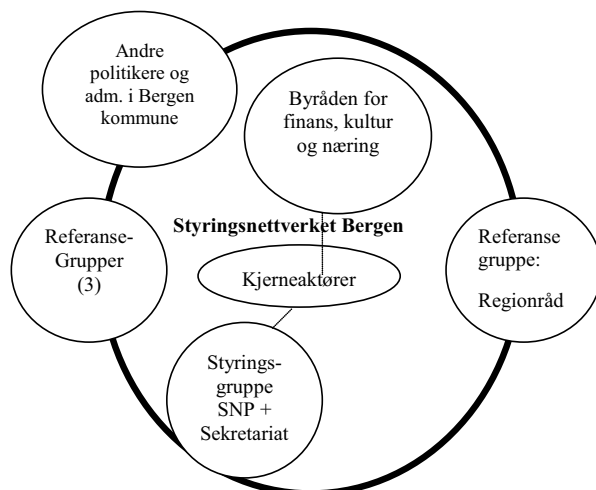
2009. Caseperioden er avgrenset og strekker seg fra det tidspunkt hvor det konkrete planarbeidet startet i januar 2005 og fram til ferdig plan ble presentert i september 2006.

Den overordnede og uttalte visjon og mål med det strategiske arbeidet var at dette skulle føre frem til et mer samordnet arbeid om næringsutvikling i byregionen. Dette skulle gjøres gjennom en strategisk plan som omfattet mer enn bare Bergen kommune sine strategier. Likevel var dette et kommunalt prosjekt, hvor de omliggende kommunene deltok som hørings- og informasjonsorgan.

I utgangspunktet er strategisk næringsplan en plan som har til hensikt å meisle ut utviklingsstrategier og skape grunnlag for handlinger. Det som kjennetegner strategiske næringsplanprosesser generelt er en sterk involvering av privat næringsliv og institusjoner som er sentrale i den lokale/regionale næringspolitikken. Dette var også grunnlaget for prosessen i Bergen.

Byråd for finans, kultur og næring satte i gang prosessen i samarbeid med sin administrasjon. Dette var en viktig politisk sak for høyre-byråden. Til grunn for planprosessen lå for det første strategiske næringsplanprosess fra 1995, hvor mange nettverksorganisasjoner ble dannet. I tillegg la en omfattende scenarioprosess i Bergen et solid fundament for et mer integrert og tett samarbeid mellom ulike aktører i Bergen og regionen rundt. Byråden hadde, sammen med flere regionale aktører, et sterkt ønske om å danne et samarbeidsorgan som skulle arbeide med utvikling av Bergensregionen. Planprosessen hadde på bakgrunn av dette en klar agenda fra byrådets side. Likevel var det ønskelig med en bredest mulig forankring av planen. Med utgangspunkt i SWOT-analyser²² av næringsområdene, samtaler med nettverksorganisasjonene samt sentrale elementer fra scenarioarbeidet ble det dannet en styringsgruppe og fire referansegrupper. Aktørene involvert i casestudien og som omtales som styringsnettverket under planprosessen, er derfor bredt definert. Figur 3 illustrerer de aktører som er identifisert og definert som sentrale i dette arbeidet.

²² SWOT analyser er en strategisk planleggingsmetode som anvendes for å analysere styrker (S), svakheter (W), trusler (T) og muligheter (O) involvert i et prosjekt, virksomhet eller som i dette tilfellet; utvikling av ulike næringer i byregionen Bergen.



Figur 3: Oversikt over styringsnettverket i Bergens casen

Sekretariat og prosjektleder for SNP-prosessen, som alle var fra byrådsavdelingen, plukket ut deltakere til tre grupper: innovasjon og entreprenørskap, kyst og energi og opplevelse og kultur. Regionrådet for Bergen og omland utgjorde den fjerde referansegruppen. Det regionale elementet var spesielt viktig i denne sammenheng for å forankre ideen om det felles samarbeidsorganet for Bergensregionen. Styringsgruppen, ledet av Byråden for Finans, kultur og næring, var internt uenige i en del saker, men delte oppfatningen rundt dannelsen av et slikt regionalt samarbeidsorgan.

Kjerneaktørene er de enkeltpersoner representert i styringsnettverket, som var mest aktive og sentrale pådrivere i prosessene som presset frem beslutninger og handlinger. De stiplede linjene illustrerer hvor disse enkeltaktørene hørte til. Flere av personene i styringsgruppen kan betraktes som kjerneaktører.

Referansegruppene hadde svake mandat og uklare rammer på hva som egentlig skulle være utfallet av gruppearbeidene. Deltakerne var ikke forpliktet og hadde ingen ansvar for det som ble produsert. De investerte sin tid, men bidro ikke nødvendigvis med sine spesifikke ressurser. Resultatet av arbeidet i referansegruppene var varierende. I noen tilfeller var det kun referater fra diskusjonen, mens i andre tilfeller var det konkrete tiltak som medlemmene ønsket iverksatt. Engasjementet rundt prosessen var varierende og mange informanter uttrykker at de hadde lite tro på den strategiske planen. Innspillene ble bearbeidet av sekretariatet og styringsgruppen og planen ble sendt ut på høring.

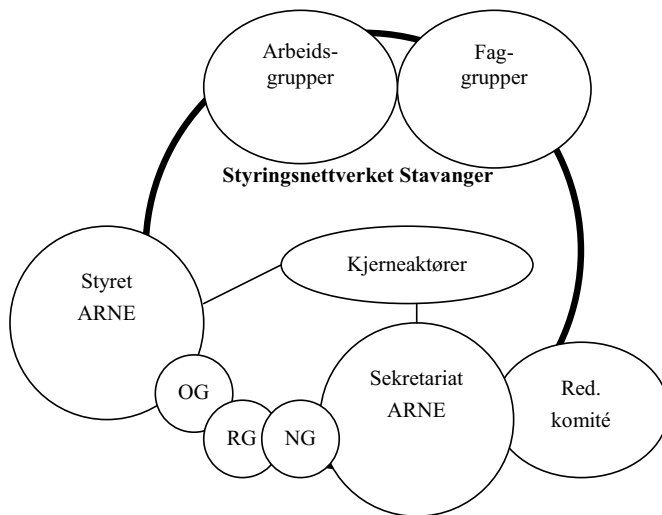
Styringsgruppen hadde et felles ønske om å utvikle et regionalt selskap som skulle trekke næringspolitikk ut fra kommunehuset og inn i et mer frittstående selskap. Dette var en drivende målsetning for styret, men som ikke var eksplisitt uttalt til referansegruppene som arbeidet med sektorvise strategier. Etablering av *Business Region Bergen* (BRB) ble en spydspiss både før, under og etter planarbeidet. Den felles prioritering førte til at det ble lagt mindre vekt på de andre områdene i planen. Kjernen av styringsnettverket handlet på denne måten svært strategisk ut fra sine målsetninger, hvor planprosessen fungerte som legitimeringsgrunnlag for kjerneaktørenes visjoner. Arbeidet med dannelsen av Business Region Bergen (BRB) startet formelt etter planvedtak. Business Region Bergen (BRB) ble stiftet 31. oktober 2007 for å drive regional næringsutvikling, etablerersenter, profilering og markedsføring av regionen.

3.4 Case III: Strategisk næringsplanprosess i Stavangerregionen

Caset omfatter en strategisk næringsplanprosess (SNP) for Stavangerregionen. Planen som skulle gjelde for perioden 2005 – 2020 var grunnlaget og utgangspunktet for en bredere regional næringsutviklingsstrategi. Caseperioden er avgrenset og strekker seg fra det tidspunkt hvor det konkrete planarbeidet startet i mai 2004 og fram til planvedtak i kommunene høsten 2005.

Stavangerregionen hadde gjennom det siste 10 år utviklet erfaringer og konkrete resultater fra samarbeid om næringsutvikling på tvers av kommunegrenser og sektorielle grenser. Samordningen og koordineringen av dette arbeidet skjedde gjennom ARNE-prosjektet (Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap). ARNE-prosjektet var initiert i 1999 og eid av de fire kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Her ble, i tillegg til næringspolitiske strategier, flere prosjekter gjennomført som involverte politisk ledelse, administrasjon og næringsaktører. Styret i ARNE var satt sammen av representanter fra de ulike sektorene. ARNE-prosjektet var drevet av et lite sekretariat hvor de fleste var ”utlånt” fra kommuner og fylkeskommunen. ARNE-prosjektet var også drivende part og kjernen ved utviklingen av den nye Strategisk næringsplan 2005 – 2020. Planprosessen hadde ikke bare til hensikt å videreutvikle de næringspolitiske strategier for ARNE kommunene, men og inkludere 10 nye omliggende kommuner i arbeidet. Totalt skulle 14 kommuner nå samle seg om en felles næringsutviklingsstrategi for Stavangerregionen.

Aktørene involvert i casestudien og som omtales som styringsnettverket under planprosessen, er derfor bredt definert. Figur 4 illustrerer de aktører som er identifisert og definert som sentrale i dette arbeidet.



Figur 4: Oversikt over styringsnettverket i Stavanger casen

Det ble lagt opp til en bred prosess som ble forankret både ”ovenfra” (ordførere, rådmenn i de 14 kommuner) og ”nedenfra” (næringsliv, næringskonsulenter fra 14 kommuner). To faggrupper som tilsvarte de mest sentrale næringsklyngene, mat og energi, ble etablert. I tillegg ble det etablert syv arbeidsgrupper som hver representerte sentrale drivkrefter for verdiskapning. Hovedrollen i koordineringsarbeidet var besatt av prosjektlederen og resten av sekretariatet i ARNE. Disse personene koordinerte informasjonsflyt, oppgaver, aktører som skulle møtes og innspill til det skrevne dokumentet. I tillegg ble det lagt betydelig koordineringsarbeid i tre store offentlige samlinger. Disse hadde til hensikt å samle aktørene, skape engasjement og forpliktelse til planen og samarbeidet.

Aktørene fikk på hver sine måter ansvaret for ulike oppgaver i løpet av prosessen. På den måten hadde svært mange personer ”sine hender” på strategidokumentet. Dermed la prosessen grunnlag for sterkere kjennskap og kontaktmønster mellom næringsaktører i regionen. Rådmennene og næringsansvarlige i kommunene ble også sammensatt i egne grupper for å diskutere forankring og implementering av planen. Mange av disse hadde aldri arbeidet sammen tidligere.

Som en følge av en mobilisering av 10 nye kommuner inn i et felles regionalt nærings samarbeid, ble ARNE-prosjektets posisjon og mandat styrket. For å følge opp de regionale strategier gjennom handlinger i tillegg til stadig flere regionale næringsutviklingsoppgaver, var det nødvendig å tilføre flere administrative og økonomiske ressurser. I løpet av 2004 ble ARNE samlet i et felles sekretariat og under felles ledelse lokalisert til Forus Næringspark AS²³. Dette gjorde at prosjektet fikk økte administrative og økonomiske ressurser. ARNE-prosjektet endret samtidig navn til Stavanger regionen næringsutvikling og styrket sin stab ytterligere som en følge av det utvidede samarbeidet. Den strategiske næringsplanen for Stavangerregionen hadde på bakgrunn av dette ikke bare funksjon som strategisk plan. Planarbeidet førte også til et utvidet byregionalt samarbeid mellom både næringsaktører og policyaktører som ble samlet og videreutviklet i det nye selskapet Stavangerregionen næringsutvikling.

3.5 Oppsummering: byregionale casestudier

Dette kapittelet har hatt til hensikt å redegjøre for det empiriske felt som denne studien er hentet fra. Generelt er det redegjort for sentrale kontekstuelle faktorer som omgir de spesielle caser hentet fra de tre norske byregionene. Spesielt er det gjort rede for organiseringen av styringsnettverkene.

Næringsutviklingsprosesser i byregioner kan betraktes som komplekse prosesser, hvor hensikten er å løse sammensatte problemstillinger. Alle de tre casestudiene kjennetegnes ved at de omfatter utviklingsprosesser som har betydning for byen og byregionen. Alle utviklingsprosessene er avhengig av en involvering av mange og ulike aktører for at målet skal nås. Aktørene i de tre prosessene er autonome og deltar i kraft av at de representerer en rolle, virksomhet eller institusjon. Gjennom prosessen bidrar de mer eller mindre med sine ressurser og deltar i diskusjoner om prioriteringer og utviklingsstrategier. På denne måten kan de tre valgte casene tolkes innenfor definisjonsrammen av et styringsnettverk. Casene skiller seg fra hverandre i samarbeidserfaring eller modenhet i regionalt samarbeid om næringsutvikling. Det er også et skille i valg av organisering av prosessen og type oppgave

²³ Forus Næringspark AS er eid av kommunene Stavanger, Sandnes og Sola. Gjennom eierskapet i Forus Næringspark AS samarbeider kommunene om å tilrettelegge nye tomteområder i Stavanger området.

som styringsnettverket skulle løse. Resultatene fra casestudien vil vise hvordan dette påvirker koordinerings- ansvarlighets og institusjonaliseringsprosessene i de tre case.

4. METODE OG DATA

I studien utgjør de tre presenterte casene analyseenhetene. I dette kapitlet gjør jeg rede for hvordan casestudien er designet og gjennomført. Til slutt vil implikasjoner ved mine valg kommenteres samlet.

Casestudier forstås her som:

“Empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 2003:13).

Hensikten med denne studien var å gå i dybden på eksempler der politikktutvikling skjer gjennom et nettverk av aktører. Dette var hovedårsaken til at casestudie ble valgt som forskningsstrategi (Gomm, Hammersley og Foster 2000, Lieberson 2000). Analyseenhetene ble begrenset til tre på grunnlag av tid og ressurser tilgjengelig. Casestudier er videre en anbefalt strategi når ”hvordan- og hvorfor-spørsmål” stilles – altså en forklarende tilnærming (Yin 2003, Seawright and Gerring 2008). Metoden åpnet muligheten for å undersøke, beskrive, illustrere og forstå styringsnettverk og styring gjennom nettverk i de ulike regionale kontekstene. I tillegg gir casestudie som metode rom for fleksibilitet i undersøkelsesopplegget. Gjennom de rike beskrivelsene som kvalitative case studier bidrar til, er det mulig å fange opp informasjon og faktorer en i utgangspunktet ikke visste om. I tillegg blir informasjon i casestudier samlet inn og analysert ut fra mange egenskaper innenfor hver enkelt case (Gomm m.fl. 2000). Det gir også mulighet for å håndtere ulike datakilder innenfor hver av casene. En siste begrunnelse for valg av casestudie som metode er at casestudier gjør det mulig å undersøke et fenomen innenfor sin egen kontekst, spesielt i tilfeller der grensene ikke er klare (Yin 2003). Politikk og praksis er prosesser i stadig endring, derfor fordret denne studien av styring på tvers av tradisjonelle sektorielle og administrative grenser en fleksibel og undersøkende tilnærming for å fange opp dynamikken.

4.1 Valg av analyseenheter

Ulike refleksjoner ligger bak valget av de enkelte analyseenhetene. Utvalget stammer først og fremst fra overveielser knyttet til forskningsprosjektet ”Det nye regionale Norge – byregioner eller landsdelsregioner”. Siktemålet med dette prosjektet var å undersøke to pågående regionaliseringsprosesser, som på mange måter fremsto som motstridende på dette tidspunktet

(2006-2007). Prosjektet undersøkte bl.a hvordan politikktutvikling innenfor en rekke politikkområder skjer innenfor byregionen og landsdelsregionen. Områdene Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge var inkludert i undersøkelsen. Undersøkelsen bekreftet våre antagelser om byregionen som en aktiv arena for uforming av næringspolitikk spesielt. Her arbeidet offentlige, private og frivillige aktører i stor grad sammen for å oppnå felles målsetninger. Geografiske og sektorielle grenser ble i disse sammenhenger visket ut og styring gjennom ulike nettverk var et hyppig anvendt styringsverktøy innenfor denne politikkarena (Leknes og Bjelland 2008a og b).

Fire begrunnelser var utgangspunkt for valget av case for min spesifikke undersøkelse:

Den første begrunnelsen for valg av case, var ønsket om å studere styring gjennom nettverk i forskjellige norske byregioner for å se på ulike erfaringer. I utgangspunktet var det et ønske å dekke alle byregionene inkludert i ”moderprosjektet”, men dette var ikke overkommelig innenfor målsetningen av mitt prosjekt. Tre byer ble valgt ut fra hensyn til hva som var realistisk ressursmessig innenfor avhandlingsarbeidet. Dette var byer vi hadde forkunnskaper om gjennom tidligere prosjekter og det nåværende ”Det nye regionale Norge” (Leknes 2008, Leknes og Bjelland 2008b, Leknes og Thygesen 2008, Hidle 2008a, Hidle 2008b, Hidle 2008c, Ellingsen 2008a, Ellingsen 2008b, Ellingsen 2008c).

Den andre begrunnelsen for valg av case var knyttet til politikkfelt. På bakgrunn av funn fra ”moderprosjektet”, ønsket jeg å fokusere på prosesser innenfor næringspolitikk. Spesielt var generell næringsutvikling som politikkfelt av interesse. Autonome aktører er her involvert i policyprosesser knyttet til formulering, finansiering og iverksetting av næringsutvikling og næringspolitikk (Aars og Fimreite 2005, Farsund og Holmen 2011, Airaksinen og Åstrøm 2009). Med dette som bakgrunn var generell næringsutvikling som politikkfelt en avgrensning i valg av case.

Den tredje begrunnelsen var knyttet til forståelsen av styringsnettverk (jmf. Sørensen og Torfing 2005a og b, 2009, Rhodes 1997, Koiiman 1993, Koppenjan og Klijn 2004). Casene skulle inkludere policyprosesser som berørte og inkluderte aktører på tvers av tradisjonelle og administrative grenser, og som stammet fra offentlig og privat sektor (ev. sivilt samfunn). Som et resultat av en gjensidig avhengighet for å oppnå ønskede og felles målsetninger skulle dette være prosesser der aktørene forhandlet seg frem til felles løsninger for å nå et gitt mål. Det interessante var å fange opp hvilke aktører som deltok og hvordan beslutningsprosessene gikk for seg innenfor et nettverk av aktører fra ulike sektorer med ulike ressurser, referanser

og mål. I følge perspektiver på styringsnettverk var det også ønskelig å studere prosesser med høy grad av frihet. Det vil si at aktørene var autonome, deltok av fri vilje og kunne til en hver tid trekke seg ut av nettverket.

Den fjerde begrunnelsen etterfulgte de tre førstnevnte, hvor byer, politikkfelt og type organisering var valgt, og omfattet valg av et konkret prosjekt eller prosess som kunne ramme casestudien inn. Ved å ramme inn omfanget av den uavhengige variabelen avgrenset vi generalitetene i konklusjonene våre (Gerring 2004, King m.fl. 1993). Dette hang også sammen med ønsket metode for å studere casene: tilbakeskuende prosessstudie med utgangspunkt i et policyoutput (Torfing 2007). Nødvendigvis måtte dette være et avsluttet prosjekt e.l som kunne følges tilbake i tid. På den måten var det mulig å få innsikt i prosessen frem mot policyoutput. Dette resulterte i at jeg valgte to omfattende regionale strategiprosesser og en omfattende regional mobiliseringsprosess. Denne form for avgrensning av case var også nødvendig siden de valgte casene var ”levende”. Til tross for at casene var avgrenset i tid og sted gjennom en spesifikk prosess, var dette caser som hadde en historie og en fortsettelse. Det innebærer at casene var i bevegelse og fortsatte sin utvikling etter min avgrensede studieperiode. Den spesifikke casestudieperioden var imidlertid valgt ut på grunn av at dette var sentrale og viktige hendelser for byregionen og byområdet. Det var alle strategiske prosesser som gjennom planlegging berørte byregionens fremtid knyttet til generell nærings- og utviklingspolitikk. Hvordan disse prosessene ble organisert ble antatt å virke inn på forankring, beslutninger og implementering av de strategier som ble lagt gjennom perioden.

Utgangspunktet for valg av case var å behandle casene som like (most similar system), og videre sammenlikne eventuelle variasjoner som kunne identifiseres og analyseres i casene (Peters 1998, Hopkin 2002, Lijphart 1971). De kontekstuelle faktorene var ulike, ved at de ble studert i forskjellige byregionale sammenhenger. Likevel var vurderingen at de kunne behandles som like ved at de alle var norske case, hadde relativt like rammebetingelser og var valgt ut fra samme avgrensning.

Ved nærmere kjennskap til casene, fremsto det imidlertid en rekke ulikheter mellom dem. Spesielt fremsto caset fra Tromsø som svært ulik casene Stavanger og Bergen. De to sistnevnte hadde imidlertid flere likeheter enn ulikheter. To ulikhetstrekk er sentrale og vil ha innvirkning på behandlingen av casene. For det første var det sentrale ulikheter mellom casene i *samarbeidserfaringer eller ”modenhet” i regionalt samarbeid* om og i

næringsutviklingsprosjekter. Stavanger hadde lange tradisjoner, mens Bergen de siste årene hadde arbeidet med å forankre ideen om et regionalt samarbeid. Tromsø hadde mindre erfaring, men fungerte som landsdelens hovedstad og hovedsete for en rekke aktiviteter. For det andre var det ulikheter mellom casene i *valg av organisering og da spesielt oppgaven som skulle løses* i prosessen. Casen fra Tromsø var i større grad en lukket prosess med en avgrenset oppgave, hvor andre aktører enn offentlige myndigheter var de sterke driverne. Her var hovedansvaret for prosessen delegert til et kommunalt eid AS, hvor kommunen fremsto som relativt passiv i strategiarbeidet. Den lukkede prosessen var en følge av konkurranseelementet og hvor det handlet om å vinne. Dette var en sterk drivkraft i prosessen. Bergen og Stavanger var organisert som åpne og brede planprosesser hvor kommuner og private aktører skulle samles om en felles regional plan. Oppgaven var derfor av en mer kontinuerlig karakter. Fokuset ble rettet mot forankring av og deltakelse i planprosessen. Det var ikke snakk om høy grad av risiko for aktørene ved å delta, og de fleste så nytten av et slikt prosjekt.

Anvendelsen av casene ble som en følge av dette endret fra å bli behandlet som like caser etter samsvarsmetoden til å bli behandlet ut fra *konfigurativ* eller sammensatt metode (Peters 1998). Studien omfatter få caser, og har til hensikt å forstå noen spesielle sammenhenger og karakteristiske trekk heller enn brede statistiske sammenhenger. Ved nærmere ettersyn av casene kunne vi anta at enhetene ville ha variasjoner både på den avhengige variabelen (organisering) og den uavhengige (prosessene: koordinering, demokratisk ansvarliggjøring og institusjonalisering), noe som legger opp til et ”mixet” komparativt design. For å forstå hvordan styring gjennom nettverk virker inn på ulike prosessuelle elementer i situasjoner hvor næringspolitikk utformes, var jeg tvunget til å ta hensyn til disse variasjonene. Selv om dette var tilfellet, er caser likevel interessante å sammenlikne (Christensen og Læg Reid 2001). Dette er også en fremgangsmåte George og Bennet (2005) argumenterer for gjennom ”process - tracing cases”. Denne metoden har til hensikt å analysere og generere data ut fra kausale mekanismer, prosesser, hendelser, handlinger, forventninger eller andre variabler som gir seg til kjenne og som kopler antatte årsaker til observerbare effekter. Her får vi også en mulighet til å forklare hvordan og hvorfor den uavhengige variabelen påvirker den avhengige. Dette var mulig å gjennomføre gjennom strategien *output-based backwards mapping* som blir omtalt i neste avsnitt.

Oppsummert har likhetene i casene vært et viktig grunnlag for valg av case. Ulikhetene, som senere ble identifisert, og da spesielt *modenhet i regionalt samarbeid og organisering av prosessene* er variasjoner som antas å ha betydning for prosessen frem mot policy output. Casene behandles på bakgrunn av dette som konfigurativ ved at det kan forekomme variasjoner både på den avhengige og den uavhengige variabelen. Ulempen ved å behandle casene på denne måten er selvfølgelig at forskningsopplegget er mindre stringent, slik eksempelvis et klart avgrenset komparativt design basert på ”most similar” eller ”most different cases” design kan bidra til. Fordelen er imidlertid at det gir fleksibilitet i forklaringer. Prosessene i casestudiene er komplekse og rike på informasjon. Dette til tross for at en relativ streng avgrensning av en spesifikk prosess. I mitt tilfelle innebærer det at *ulike* variasjoner i struktur og organisering av nettverkene antas å påvirke prosessene; koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering på ulik måte. Det antas også at prosessene videre kan påvirke nettverksorganiseringen. Ved en ”process tracing” metode har det vært mulig å holde åpent hvordan årsaks og virkningsforhold kan tolkes ut fra variasjoner på den avhengige variabel.

4.2 Opplegg for datainnsamling

Strategien for datainnsamling i dette avhandlingsarbeidet omtales som *output-based backwards mapping* (Torfing 2007), som representerer en tilbakeskuende forskningsprosess. Gjennom denne fremgangsmåten ble aktørene i styringsnettverkene identifisert. Videre ble organisering av prosessen og sentrale handlinger og beslutninger som førte frem til det spesifikke *policy output* kartlagt. Et policy output kan være en spesiell rapport, en handlingsplan, en regulering, et initiativ, en beslutning eller en iverksetting. Søkelyset rettes mot prosessen som ledet frem til utfallet (Torfing 2007, George og Bennet 2005). Ved å bruke denne fremgangsmåten var det mulig å følge involverte aktører, beslutninger og ikke minst endringer over tid tilbake til et gitt tidspunkt der man antar at aktiviteten knyttet til utfallet startet. Dette ga for det første en klar ramme for casestudien, samtidig som det ga muligheten til å fange opp et mangfold av elementer som påvirket policyprosessen over tid. Fremgangsmåten innebærer også at nettverket ikke var fullstendig definert til å begynne med, men ble identifisert gjennom studiet av prosessen.

Konsekvensen av å avgrense casene på denne måten er at historie og fremtid blir marginalisert. I dette studiet er casene ”levende” ved at de har en forhistorie, samt at de

fortsetter å leve videre etter den spesifikke perioden som er studert. Utfordringen her er flere: for det første kan sentrale forklaringsfaktorer ligge i forhistorien. For det andre påvirker hendelser i etterkant av caseperioden analysene, ved at effekter kommer til syne. Jeg valgte å ta vare på en rekke historiske trekk som viser grunnlaget, begrunnelsen og forutsetninger for hendelser innenfor de spesifikke caseanalysene²⁴. At livet har gått videre for mine caser har medført at jeg har fått ny informasjon om effektene av organiseringen og prosessene i enkelte av casene. Hovedfokuset har imidlertid blitt beholdt i størst mulig grad på de spesifikke caseperiodene.

For å fange opp aktuelle hendelser og handlinger som hadde betydning for resultatet, inngikk både dokumenter og informantutsagn som datakilder. De relevante informantene og dokumentene ble identifisert gjennom kartlegging i hovedprosjektet (se avsnittet 4.1), gjennom offisielle dokumenter knyttet til caset og i intervjuene. Denne metoden omtales som "snøballmetoden" og har som mål å identifisere relevante politikktaktører og dokumentasjon med grunnlag i deres omdømme innenfor det aktuelle politikfeltet (Bogasson 1998, Torfing 2007). Alle informantene ble forespurt om å uttale seg om hvilke aktører og dokumenter de mente var sentrale knyttet til saken. Ulempen med denne metodikken er at mye kvalitativ data gjøres tilgjengelig, noe som krever en prioritering og fokusering i etterkant. For å møte denne utfordringen ble det utarbeidet caserapporter fra hver av byene basert på en felles mal (Holmen 2009). De empiriske fremstillingene sammen med teoretiske dimensjoner har videre i avhandlingsarbeidet også gitt grunnlag for analyse på tvers av casene.

4.3 Datagrunnlag og analysemetode

Datagrunnlaget består av to hovedelementer: For det første har jeg studert ulike typer dokumenter innhentet fra involverte offentlige instanser, private og frivillige organisasjoner og dessuten ulike medier²⁵. Dette har vært nødvendig dokumentasjon i arbeidet med å kartlegge organisering og fremdrift i prosessen. For det andre har jeg anvendt intervjuer for å finne ut hvordan aktørene kom frem til beslutninger, hvem som var sterke pådrivere, og

24 Sentrale historiske hendelser som har betydning for caseperioden er omtalt i Holmen, A. (2009) *Styring gjennom nettverk – tre casestudier*. Notat IRIS 2009/022

25 Relaterte avisartikler og TV-program i forbindelse med Tromsø caset bidro med informasjon om hendelser tilbake i tid. Dette materialet ble sett i sammenheng med andre dokumentkilder.

hvordan prosessen ble oppfattet av ulike aktører. I tillegg til egne empiriske data er funn fra hovedprosjektet benyttet som bakgrunnsmateriale.

Den kvalitative tilnærmingen har gitt meg muligheten til å være åpne for ulike elementer som har relevans for policyprosessen. Dens fleksible karakter har gitt mulighet til å endre opplegget og supplere datamaterialet underveis. Kalleberg (1996) fremhever at datainnsamlingen på denne måten styres slik at problemstillingen i forskningsprosjektet blir mest mulig dekkende. Fleksibiliteten i denne undersøkelsen var muligheten til å justere spørreguiden og intervjustrategien. I tillegg ble det gjennomført oppfølgingsintervjuer. Dette ga anledning til å få tilstrekkelig informasjon i hver case, noe som styrker validiteten i studien. Vurderinger av validitet gjelder spørsmål om hvorvidt de dataene som er samlet inn, egner seg til å belyse den aktuelle problemstillingen. Kombinasjonen av dokumentkilder og informantintervjuer har resultert i at informasjon kan sjekkes fra ulike vinklinger, noe som styrker datamaterialets reliabilitet. Reliabilitet gjelder datamaterialets troverdighet eller pålitelighet. Dette drøfter vi i de påfølgende avsnittene i forbindelse med det konkrete datagrunnlaget.

4.4.1 Forskningsprosjektet "Det nye regionale Norge"

Gjennom forskningsprosjektet "Det nye regionale Norge" har kontekstuelle data blitt gjort tilgjengelige for avhandlingsarbeidet²⁶. Det innebærer at den regionale konteksten og den byregionale politikkarenaen er blitt definert gjennom romlige perspektiver, så vel som gjennom en kartlegging av institusjonelle praksiser. Det er gjennomført studier basert på et felles undersøkelsesdesign og forskningstema for å studere regionaliseringen i flere av landets byregioner. Disse kartleggingene og analysene har gitt muligheter for å forstå de kontekstuelle sammenhengene og helhetene i de enkelte regionale prosessene. De har også gjort det mulig å gi en dypere forståelse av de faktiske regionaliseringsprosessene enn statistiske analyser alene. Datainnsamling i hver av storbyene (og områdene rundt) er basert på en gjennomgang av aktuell statistikk, dokumenter, tidligere forskning og informantintervjuer med nøkkelaktører innenfor de ulike politikkfeltene.

26 Til sammen ni byregioner i Norge er undersøkt med utgangspunkt i storbykommunen gjennom en tre stegs prosess: 1) kartlegging av materielle/fysiske strukturer, 2) kartlegging av hverdagspraksis, og 3) kartlegging av institusjonalisert praksis (type aktører innenfor ulike politikkfelt i hver av regionene). Byregionene studert er Kristiansand, Arendal, Stavanger, Haugesund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø

Kartleggingene omfatter politikfeltene arealplanlegging, nærings-, samferdsels- og kulturpolitikk. Det ble utarbeidet rapporter fra hver av storbyene (Leknes 2008, Leknes og Bjelland 2008b, Leknes og Thygesen 2008, Hidle 2008a, Hidle 2008b, Hidle 2008c, Ellingsen 2008a, Ellingsen 2008b, Ellingsen 2008c). Kartleggingene la grunnlag for valg av case siden de bidro med kunnskap om samarbeidserfaringer i byregionene og om spesifikke prosjekter der det foregikk byregionalt samarbeid om næringspolitikk. Rapportene fra Stavanger-, Bergens- og Tromsø-regionen har fungert som et underlagsmateriale for casene som ble valgt ut til avhandlingsarbeidet. I tillegg har materialet fra denne delen av forskningsprosjektet dannet utgangspunkt for mange diskusjoner knyttet til regional forankring og politikktutvikling. På denne måten har de byregionale rapportene fungert som sjekkpunkter og som kvalitetssikring av mine egne funn. Dette styrker reliabiliteten til datamaterialet i avhandlingen.

4.4.2 Dokumentanalyse

Dokumentgjennomgang har sammen med kartleggingen i hovedprosjektet bidratt til å klargjøre kronologien i policyprosessen, kartlegge involverte aktører, dokumentere sentrale beslutninger i prosessen samt følge opp og verifisere informantutsagn. Kartleggingen og dokumentanalysen har sammen utgjort stammen i datamaterialet.

Når skriftlige kilder analyseres, er det viktig å ha klart for seg hvem som har ført dette i pennen, og i hvilken sammenheng og hensikt. Alle dokumentene som ble anvendt, var skrevet ut fra andre formål enn denne avhandlingen. Dette betyr at tekstmaterialet fortolkes av meg som forsker og tilpasses min anvendelse i studien. Dette påvirker datamaterialets samlede validitet og reliabilitet. Reliabiliteten eller troverdigheten til hvert dokument i tillegg til dokumentets relevans (validitet) for problemstillingen må på bakgrunn av dette vurderes. Dokumentene ble vurdert ut fra autentisitet, troverdighet, representativitet og betydning (Scott 1990). Dokumentene ble derfor lest med hensikten å ramme inn caseperioden i tid og sentrale hendelser igjennom prosessen. Dette dannet grunnlaget for å etablere en kronologisk oppbygging av hendelsene og beslutningene underveis. Dokumentene ga også oversikt over virksomheter og personer som hadde vært involvert.

Dokumentstudien er ikke basert på personlige dagbøker eller notater, men offentlige dokumenter og dokumentasjon fra ulike organisasjoner. Denne dokumentasjonen er supplert med en rekke vurderende kilder i form av kartleggingsrapporter, utredninger og meningsmålinger. Alle dokumenter i analysen er tilbakeskuende, noe som henger sammen

med den fremgangsmåten som er valgt²⁷. Dokumentene er gjort tilgjengelige gjennom ulike kilder. Informantene har gitt anbefalinger, eller samtaler har dannet grunnlag for nye søk etter dokumentasjon. Flere av informantene har selv bidratt til å gjøre dokumenter tilgjengelige. I tillegg er mange policydokumenter lastet ned fra offentlige instansers nettsider eller gjennom spesifikke henvendelser.

En utfordring har imidlertid vært de tilfellene der dokumentene ikke har vært tilgjengelige. Spesielt gjelder dette casen fra Tromsø, der svært mange av de sentrale beslutningsprosessene foregikk innenfor organisasjonen Tromsø 2018 AS. Den gjeldende offentlighetsloven på det tidspunktet ga aksjeselskaper mulighet til å holde dokumenter utenfor offentligheten. Dette var en sak som ble drøftet av de kommunale eierne (generalforsamling: formannskap ledet av ordfører). Konklusjonen var at informasjonen om prosessen gjorde Tromsø 2018 AS sårbar på grunn av den pågående konkurransesituasjonen mellom de tre kandidatbyene (jf bykampen). Det var i dette tilfellet nødvendig å supplere den offentlige dokumentasjonen med kilder som omfattet en bred debatt i media, en TV-dokumentar produsert av NRK (som fulgte prosessen inne i styrerommene) og dessuten kvalitative informantutsagn. I de to andre casene har dokumenter som ikke var tilgjengelige offentlig, vært gjort tilgjengelige gjennom prosjektlederne. Flere av de offentlige dokumentene beskriver den brede næringspolitikken i byregionen, samtidig som de identifiserer beslutninger knyttet til den spesifikke casen. Samlet sett har dokumentene fungert som kontroll av reliabiliteten til intervjumaterialet i tillegg til at de har skapt en kronologi og tidslinje i policyprosessen.

4.4.3 Intervju

Avhandlingsarbeidet bygger i stor grad på respondentintervjuer med mål om å samle inn tolkninger og erfaringer fra de tre policyprosessene. Fordelen med kvalitative intervjuer er at de er åpne og fleksible, noe som er en fordel når caser innenfor ulike kontekster analyseres. Det er også en stor fordel i caser der det er stor diversitet i typen aktører. Intervjuene hadde som målsetting å fange opp hvordan respondentene oppfattet og erfarte den aktuelle policyprosessen. I slike intervjuer er det respondenten selv som er hovedpersonen, noe som kan gi et datasett med svært ulike refleksjoner rundt den samme avgrensede prosessen. Dokumentanalysen og kartleggingen fungerte da som referanse som respondenten i mange tilfeller ga ulikt innhold ut fra deres erfaringer og subjektive meninger.

²⁷ Fullstendig oversikt over dokumenter finnes i vedlegg 1

Respondentene ble valgt ut med bakgrunn i at de hadde ulik tilknytning til den aktuelle policyprosessen. En rekke av respondentene ble valgt som en følge av kartleggingen i forskningsprosjektet "Det nye regionale Norge". Hovedvekten av respondentene kom imidlertid på plass som en følge av pilotintervjuene, mens noen få ble tilgjengelige underveis i undersøkelsesopplegget ut fra at respondentene mente nettopp disse aktørene hadde en relevans. Det fleksible forskningsdesignet ga rom for dette²⁸.

En intervjuguide ble anvendt i respondentintervjuene. Intervjuguiden ble utarbeidet ut fra tre steg. For det første ble det utarbeidet en generell spørreguide med hovedpunkter som ga grunnlag for informantintervjuene i alle caser. For det andre ble det utarbeidet en intervjuguide tilpasset den spesifikke regionale casen med utgangspunkt i den generelle spørreguiden. Til sist ble denne intervjuguiden tilpasset hver enkelt respondent ut fra hvilke roller de hadde i prosessen²⁹. Eksempelvis ble guiden justert etter om respondenten var direkte koplet til beslutningsprosessen eller om respondenten i større grad betraktet policyprosessen utenfra.

Intervjusituasjonen var basert på uformelle halvstrukturerte intervjuer, der den nevnte intervjuguiden lå til grunn som ramme for samtalen, men der respondenten ut fra sine personlige erfaringer og betraktninger av og fra prosessen, hadde mulighet til å velge fokusområde og interessefelt. Respondentene hadde i forkant fått tilsendt en e-post som gjorde rede for deres rolle som respondent og et hoveddriss av spørsmål som ville tas opp i samtalen. Innenfor intervjurammene var det stor variasjon i respondentens engasjement. Enkelte var svært nøkterne og svarte kun på konkrete spørsmål, mens andre var særdeles rause med informasjon. I de førstnevnte tilfellene var intervjuguiden et sentralt verktøy for å få frem all nødvendig informasjon. I de sistnevnte tilfellene var det behov for en viss begrensning av respondenten. Det er i slike tilfeller viktig at intervjuene vektet i det samlede datamaterialet, og at informasjonen sorteres i etterkant av slike "rike" intervjuer (Geertz 1973). De fleste intervjuene ble foretatt av undertegnede alene. Det ble tatt notater under intervjuet som umiddelbart ble skrevet ut etter samtalen.

Alle intervjuer ble foretatt innenfor en periode på ett år. Spredningen i tidspunkt er begrunnet både metodisk og praktisk. For det første ble det i slutten av 2007 gjennomført "pilotintervjuer" i hver av casene. Intervjuene testet spørreskjemaenes relevans og

28 Oversikt over informanter finnes i vedlegg 2

29 Generell intervjuguide finnes i vedlegg 2

anvendbarhet. I tillegg ble intervjuene gjennomført med personer som hadde god oversikt og kjennskap til saken, og som hadde anledning til å betrakte saken fra flere synsvinkler.

Majoriteten av intervjuene ble gjennomført i første halvår 2008. Casen fra Tromsø hadde på det tidspunktet fått stor oppmerksomhet grunnet en TV-dokumentar som beskrev søknadsprosessene i de tre nasjonale søkerbyene.³⁰ Tromsø-søknaden og enkeltaktører innenfor denne prosessen ble i TV-dokumentaren viet særskilt interesse og ble fremstilt i et kontroversielt og mindre positivt lys. TV-dokumentaren ble vist i slutten av januar 2008, men skapte store ettervirkninger lokalt, regionalt og nasjonalt. Intervjutidspunktene ble på bakgrunn av dette justert noe. I perioden mars/april minket noe av publisiteten rundt saken. Selv om saken fortsatt ble debattert, fikk den ikke like mye medieoppmerksomhet. I Tromsø ble intervjuavtalene inngått ca. 10 dager i forkant av den planlagte intervjuperioden. I løpet av denne 10-dagersperioden fikk saken en ny dreining: Administrerende direktør gikk av i 2018 AS, noe som førte til en omfattende debatt lokalt, regionalt og nasjonalt. Denne dreiningen gjorde at enkelte respondenter var særdeles tilbakeholdne med informasjon (spesielt styremedlemmer), mens andre var svært interesserte i å diskutere saken slik den sto nå, ikke tilbake i tid. Samlet sett hadde intervjumaterialet i etterkant av disse intervjuene noen mangler, ved at informasjon ble holdt tilbake på grunn av den tilspissede situasjonen. På bakgrunn av det ble det gjennomført oppfølgingsintervjuer i august måned. Jeg opplevde ikke tilsvarende utfordringer i Bergen og Stavanger. Tabell 3 viser fordeling og spredning.

Tabell 3: Oversikt over antall gjennomførte intervjuer i prosjektet

| | Oktober–desember 2007 <i>Pilot</i> | Januar–juni 2008 <i>Kjerne</i> | Juli–desember 2008 <i>Supplerende</i> | Totalt |
|---------------|---|---|--|---------------|
| Tromsø | 2 | 6 | 2 | 10 |
| Stavanger | 2 | 8 | | 10 |
| Bergen | 1 | 9 | | 10 |
| Totalt | 5 | 23 | 2 | 30 |

En svakhet ved en tilbakeskuende forskningsstrategi i intervjusituasjonen er informantenes evner til å erindre detaljer. Mange av informantene hadde problemer med å skille denne prosessen fra andre, siden de involverte personene ofte er deltakende i mange regionale prosesser. For å motvirke en slik svakhet ble det utarbeidet en ”tidslinje” for hver av casene,

30 NRK-dokumentaren ”Spillet om OL” ble produsert av redaksjonen i ”Brennpunkt” og sendt på NRK 1 19. februar 2008.

som dokumenterte kronologisk sentrale hendelser og beslutninger underveis i prosessen. Denne tidslinjen ble ikke bare et verktøy til bruk for informantene for å erindre prosessen, den ble også en verdifull kronologi for meg for å forstå gangen i prosessen. Tidslinjen ble stadig supplert gjennom intervjuer og dokumenter og holdt orden på tid og rekkefølge i prosessen.

En annen svakhet ved tilbakeskuende forskningsstrategi i intervjusituasjonen er informantenes evne til å rekonstruere. Retrospektive spørsmål under intervjuer gir svar på hvordan den intervjuede *nå* ser på tingene fra den gang. Glemsel og nye fortolkninger er viktige elementer i livene våre, og det kan ofte føre til en vridning i informantens rekonstruksjon (Trost 1996). På den måten kan de kritiske elementene forsvinne. Uenigheter i ettertid av hendelser kan også farge fortellingen som informantene gir om fortiden.

Diskusjoner om sannhet og konstruksjoner i intervjusituasjoner er relevant i den sammenheng. Dette gjelder både informanten, men også meg som forsker. Intervjusituasjonen kan betraktes som en utveksling av synspunkter mellom to personer som samtaler om et tema (Kvale 1997). Det vil alltid være en usikkerhet rundt hvorvidt informanten snakker "sant". Likevel skal jeg som forsker i etterkant tolke og rekonstruere intervjupersonens meninger og konstruksjoner. Spørsmålet som da melder seg er: "hva er sant?" og "hvordan kan jeg vite at den tolkningen jeg som forsker har tillagt betydningen er den beste eller mest riktige?". Dette var et svært relevant spørsmål i alle mine tre caser, hvor det i hovedsak var to hovedsynspunkter på hvordan prosessen ble oppfattet. Det eksisterte med andre ord flere "sannheter". I følge Burr (1995) har ikke alle konstruksjoner like stor gjennomslagskraft. Noen dominerer, andre blir marginalisert og noen blir "naturlige" eller "selvfølgelige" som blir oppfattet som sannheter i en spesifikk sosial eller kulturell sammenheng. Her utfordres jeg som forsker til å etterstrebe en ballanse og vekting av intervjumaterialet. Geertz (1973) mener i denne sammenheng at den fortolkende samfunnsvitenskapen må sees på som en vitenskap hvor målsetningen først og fremst ikke er preget av "den perfekte konsensus", men heller "raffinerings og debatt". Mitt mål var derfor å utvikle konkurransedyktige tolkninger i debatten mellom de presenterte "sannheter". Analysene av intervjuene er på bakgrunn av dette basert på meningsfortetting (i motsetning til meningskategorisering), som er en narrativ erkjennelsesform hvor intensjonene er å kunne gi beskrivelser av betydninger og meningssammenhenger (Kvale 1997). Målet var å utvikle beskrivelsene slik at de ble tilstrekkelig mettede, nyanserte og lojale ovenfor sammenhengens kompleksitet i hvert enkelt case.

4.4 Oppsummerende metodiske betraktninger

Casestudiene har hatt til hensikt å fange opp nettverksprosesser, skape forståelse av hvordan politikktutviklingen skjer og hvorfor det er slik. Strategien for datainnsamling er basert på en tilbakeskuende prosess med utgangspunkt i et konkret policyoutput. Dette er omtalt som "output-based backwards mapping" (Torfing 2007). Ulikt kildemateriale er benyttet i casene. For det første er det gjennom forskningsprosjektet "Det nye regionale Norge" gjennomført omfattende regionale kartlegginger. Dette har gitt grunnlag for valg av case i tillegg til en kontekstualisering av casene. For det andre er det gjennomført omfattende analyser av sekundærkilder i form av ulike dokumenter. Sist, men med størst vekt, er 30 informantintervjuer gjennomført i studien.

Kapittelet har gitt en beskrivelse av forskningsopplegget og begrunnelser for hvorfor en slik fremgangsmåte er valgt. Som i alle studier, og som også er kommentert underveis i kapittelet, kunne andre fremgangsmåter vært aktuelle. Spørsmålet er: hva har jeg mistet på veien ved å velge denne fremgangsmåten? Valget om å avgrense casene og prosessene gjennom et spesifikt policy output, har gitt en del utfordringer og begrensninger som er nødvendig å kommentere i den sammenheng. Fordelen med avgrensingen er kort oppsummert å begrense kompleksiteten i casebeskrivelsene og caseomfanget. Ulempen med en slik avgrensning er at en da velger bort de historiske betingelsene som kan ha virket inn på den avgrensede perioden som er studert. Forhistorien var i mine casestudier en faktor som viste seg å være av stor betydning for å forstå nettverksprosessene. Jeg har likevel forsøkt å holde hovedfokuset rettet mot de avgrensede caseperiodene.

Alternative fremgangsmåter som kunne vært anvendt for å studere nettverksprosesser er eksempelvis mer kvantitative nettverksanalyser, hvor systematiske sammenhenger mellom kontaktpunkter identifiseres. Sosiale nettverksanalyser er en metode som er anvendt i nettverksforskning for å kartlegge kontakt mellom aktører, konsentrasjonen og sentraliteten i nettverket (Borras og Olsen 2007). En slik statistisk analyse kan gi gode indikatorer på kontakt og tetthet, men gir i liten grad svar på hvorfor det er slik og hvilke konsekvenser dette har. Metoden kunne imidlertid vært anvendt i denne studien som mer systematiserende kartleggingsverktøy i forkant av intervjuene.

En annen aktuell fremgangsmåte er å studere nettverksprosesser gjennom narrativer. I motsetning til nettverksanalyser som kvantitativt kartlegger kontakt og sentralitet i relasjoner, fokuserer narrative analyser på nettverksaktørens fortolkninger og fortellinger. I narrative

analyser er målet å finne fortellerstrukturen i respondentenes utsagn gjennom f. eks analogier, metaforer og språklige virkemidler og gjennom dette identifisere en historiestruktur som gjenspeiler respondentens meningsdannelse (Bogason og Zølner 2007). Det som skiller intervjuformen i narrative analyser, sammenliknet med mine intervjuer er bl.a graden av struktur og tolkning av språklige virkemidler. I mine intervjuer ble det gjennom semi-strukturerte intervjuer lagt vekt på å fange opp respondentens meninger og fortolkninger, men det ble ikke systematisk analysert gjennom språklige virkemidler.

En klassisk utfordring når intervju anvendes som datagrunnlag og som også jeg reflekterte en del over: har jeg mistet noen synspunkter, har jeg tolket situasjonen rett? Jeg ønsket en forståelse av hva som skjer i prosessene i tilfeller hvor styring skjer gjennom nettverk og hvordan de virker. For å få tak i disse prosessene var jeg avhengig av å snakke med mennesker som har vært involvert i slike prosesser eller har vært påvirket av disse. Her kunne det vært anvendt en bredere tilnærming. Eksempelvis ville et spørreskjema kunne fungert som et grunnlagsmateriale i forkant av intervjuene. Dette ser jeg i etterkant ville styrket mitt informasjonsgrunnlag i forkant av intervjusituasjonen. I tillegg ville en slik undersøkelse gitt bredere fortolkningsgrunnlag av casene.

En siste refleksjon i forbindelse med innsamling av data, er sensitive opplysninger og aktuelle samfunnsdebatter. Tromsø caset satte meg inn i en situasjon som forsker jeg var noe uforberedt på. OL saken vekket engasjement, sinne, debatt og ikke minst følelser og figurerte i perioder stort i media. Opplysninger ble betraktet som sensitive, som noen informanter ville gi men som andre var svært tilbakeholdne med. Jeg var på bakgrunn av dette avhengig av å ta intervjuer i perioder for å få tilgang til ulike synspunkter. Hvorvidt dette eller den pågående mediestormen i saken påvirket mine analyser, er vanskelig å si med sikkerhet. Som forsker er vi også mottakelig for påvirkning, og det var viktig for meg i perioden hvor mediestormen var størst, å nansere argumentene brukt gjennom ulike dokumentkilder.

De metodiske utfordringene som jeg møtte underveis i studien, ble imidlertid etter beste evne forsøkt ivaretatt ut fra forskningsetiske prinsipper og praktiske muligheter og begrensninger.

5. STYRING GJENNOM NETTVERK: TRE ARTIKLER

De tre artiklene i avhandlingen belyser ulike deler av hovedproblemstillingen. De tre forskningsspørsmålene som ble adressert innledningsvis (kapittel 1.1), konkretiseres i hver av de tre artiklene. Den første artikkelen handler om koordinering av ulike interesser og hvordan dette skjer innenfor rammen av styringsnettverk. Den andre problematiserer demokratisk ansvarliggjøring ved bruk av styringsnettverk i utformingen av offentlig politikk. Den siste analyserer betingelser for utvikling av styringsnettverk. Alle artiklene tar utgangspunkt i samme geografiske lokasjon: norske byregioner, og er basert på samme casestudie av styringsnettverk i Tromsø, Bergen og Stavanger. Artiklene i sin fulle form finnes i del II av avhandlingen.

5.1 Koordinering av styringsnettverk

Artikkelen adresserer avhandlingens første forskningsspørsmål: *”Hvordan koordineres byregionale styringsnettverk?”*. Artikkelen retter oppmerksomhet mot rollen til den operative koordinator som driver den daglige aktiviteten i styringsnettverkene i de tre caser fra Tromsø, Bergen og Stavanger. Innenfor disse empiriske rammene undersøkes det hvordan organiseringen av nettverkene og prosessene der påvirker koordinatorens handlingsmuligheter. Hovedutfordringen til den operative koordinator er å balansere offentlige myndigheter og politiske strategier på den ene siden og mangfoldige nettverksmedlemmer på den andre siden. Gitt de ulike handlingsrom som den operative koordinatoren gis av offentlige myndigheter, analyserer artikkelen hvordan den operative koordinatoren presterer ut fra tre sentrale spenninger; effektivitet versus inkludering, intern legitimitet versus ekstern legitimitet og stabilitet versus fleksibilitet. Det spesifikke spørsmål som stilles i artikkelen er:

”hvordan påvirker strukturelle rammer gitt av offentlige myndigheter (metastyring) den operative koordinators mulighet og evne til å produsere ønskede resultater?”

Koordinering av styringsnettverk kan i følge litteraturen forekomme på ulike måter og utføres av forskjellige aktører. Prinsippet er at styringsnettverk ikke kan styres og ledes ut fra en tradisjonell forståelse av ledelse. Koordinering av ulike aktører og ressurser må skje ved hjelp av fasilitering, guiding eller gjennom rammer og design av nettverket. I

artikkelen tas det utgangspunkt i offentlig initierte og metastyrte (offentlig intervensjon) styringsnettverk. Graden av intervensjon gjennom metastyring varierer, men i alle de tre casene har en operativ koordinator fått oppgaven i å samordne ulike aktører i en utviklingsprosess mot felles mål. Utfordringen til den operative koordinator er å ballansere de ulike interesser, preferanser og forventninger på en måte som skaper ønskede resultater. I artikkelen sees det spesielt på kontakten mellom den operative koordinator og nettverksmedlemmene, på kontakten mellom den operative koordinator og de ansvarlige myndigheter (politisk lederskap) og graden av frihet til den operative koordinator innenfor disse rammene. Det tas utgangspunkt i antakelsen om at offentlige myndigheters grad av intervensjon i styringsnettverket og oppgaven som den operative koordinator har blitt tildelt, virker inn på handlingsrommet og da også mulighetene til å finne en balanse mellom effektivtets hensyn og demokratiske hensyn.

Resultatene viser at avgrensede oppgaver (i tid og omfang) kombinert med begrenset intervensjon og tilførsel av ressurser (penger og administrativ kapasitet), resulterer i at den operative koordinator må dra nytte av den fleksible rammen som styringsnettverket gir og rette sitt fokus på mål og resultater. Dette går på bekostning av inkludering, legitimitet og utsikter for et mer stabilt styringsnettverk. Videre viser resultatene at mer kontinuerlige oppgaver (med fokus på prosess), kombinert med tilførsel av offentlige ressurser (eks. administrativ kapasitet), resulterer i at den operative koordinator kan prioritere inkludering og anvendelse av de ressurser som gjøres tilgjengelig hos nettverksdeltakerne. Ved for sterk intervensjon av offentlige myndigheter kan kontakten med nettverksmedlemmene svekkes, ved at den operative koordinator er for sterkt farget av politiske motiver. Svak kopling mellom den operative koordinator og nettverksmedlemmene kan videre svekke den interne legitimiteten.

Vi kan forstå disse resultatene i lys av både instrumentelle og normbaserte forklaringsperspektiver. Motivene for samhandlingen kan forstås ut fra en normbasert logikk hvor samordning av engasjement, identiteter og ressurser gjennom menneskelige relasjoner skulle føre til felles nytte. Her fremmer den operative koordinator kollektiv ”empowerment” og kapasiteter gjennom dialog og læringsoverføring. Likevel kan prosessene fortolkes som et resultat av en politisk ønsket og styrt strategi, og kan derfor også forstås ut fra en instrumentell logikk. I dette bildet får den operative koordinator en mekleroppgave innenfor rammen av metastyring og skaper hensiktsmessige og styrte

former for interaksjon mellom aktørene representert i styringsnettverket. Dette avhenger imidlertid av at det er en balanse mellom styringsbehov og styringskapasiteter.

Oppsummert tyder resultatene på at koordinering av styringsnettverk forekommer på ulike nivåer, men at samspillet og dialogen mellom det politiske lederskap, den operative koordinator og medlemmene er avgjørende for effektive løsninger innenfor rammen av demokratiske normer. Den operative koordinator kan ha en nøkkelrolle i å samle ulike interesser til en felles forståelse eller spesifikke resultater. Dette betyr at offentlige myndigheter må være oppmerksom på denne "imellom" rollen og betydningen den kan ha for nettverksprosesser og resultater. Den operative koordinatorrollen vil i så måte være et nyttig verktøy for offentlige myndigheter for å gjøre bruk av ressursene involvert og for å finne den rette ballansen for offentlig intervensjon i styringsnettverk. På denne måten kan det oppnås en balanse mellom ulike interesser og fokus på resultater men fortsatt opprettholde mulighet for demokratisk innflytelse og kontroll.

5.2 Demokratisk ansvarlighet i styringsnettverk

Artikkelen adresserer avhandlingens andre forskningsspørsmål: *"hvordan kan styringsnettverk holdes demokratisk ansvarlig?"*. Artikkelen drøfter gjennom de tre byregionale casene hvordan styringsnettverkene kan styrke sin demokratiske ansvarlighet. Artikkelen tar utgangspunkt i utfordringen relatert til ansvarlighet i styringsnettverk som består av ikke folkevalgte aktører. Utfordringen er koplet til en bekymring om manglende kontroll, gjennomsiktighet og forutsigbarhet som gjennom tidligere forskning er identifisert. Artikkelen diskuterer og illustrerer sentrale nøkkelmekanismer som kan fungere som middel for å styrke demokratisk ansvarlighet i styringsnettverk. Det spesifikke spørsmål som stilles i artikkelen er:

"hvordan kan styringsnettverk styrke demokratisk ansvarlighet?"

Demokratisk ansvarlighet i styringsnettverk henviser til at beslutningstakere kan stilles ansvarlig ved at de må forklare å stå til regnskap ovenfor dem som de representerer. Aktørene i et styringsnettverk er ikke folkevalgte representanter, men deltar i kraft av sine ressurser og sin posisjon. På denne måten blir demokratiske prinsipper om representasjon utfordret ved styring gjennom nettverk. Forestillingen om demokratisk dialog som en utvidet forståelse av demokratisk ansvarlighet, vektlegger behovet for

informasjon, forutsigbarhet og åpne arena slik at befolkning (eller aktører utenfor nettverket) kan involveres. I artikkelen vektlegges spesielt betydningen av inkludering av politikere eller offentlig administrasjon gjennom metastyring av styringsnettverkene. En slik inkludering antas videre å ha positiv innvirkning på gjennomsiktighet og mulighet for kontroll av styringsnettverkene.

Resultatene viser at inkludering av valgte politikere ikke nødvendigvis fører til at utfordringer knyttet til demokratisk ansvarlighet løses. En fleksibel og aktiv bruk av metastyringsstrategier er nødvendig, hvor handlinger og reaksjoner til nettverket er en kontinuerlig prosess. Dette er spesielt tydelig i situasjoner hvor gjennomsiktighet og kontrollmekanismene er svake. Gjennomsiktighet i form av klar fordeling og kommunisering av roller, sammen med en forutsigbar beslutningsprosess reduserer usikkerhet og mistillit til nettverkets aktiviteter. I tillegg vil kontroll gjennom åpne arenaer hvor styringsnettverkets verdier og handlinger kan diskuteres, gjøre nettverket i stand til å respondere og samtidig justere sine handlinger i forhold til disse diskusjonene. Videre kan dette medføre økt tillit og legitimitet til aktivitetene styringsnettverkene er engasjert i.

Vi kan forstå resultatene i lys av et normbasert institusjonelt perspektiv hvor et fokus på åpenhet, inkludering og forutsigbarhet styrker styringsnettverkets input legitimitet. Dette bidrar også til at folkevalgte myndigheter kan overføre oppgaver til styringsnettverk som de kan løse bedre enn dem selv. På en annen side kan resultatene forstås ut fra det instrumentelle perspektivet ved at det er nødvendig med en klar ramme gjennom kontinuerlig og fleksibel metastyring. På den ene siden gir dette rom for aktørenes egne beslutninger innenfor denne rammen, men kan samtidig sikre kontroll, forutsigbarhet og legitimitet i forhold til de resultater som produseres.

Oppsummert tyder resultatene på at styringsnettverk involvert i offentlig styring må ta sin rolle alvorlig som demokratisk ansvarlig aktør. For å kunne oppnå troverdighet mellom styringsnettverket og sine regionale omgivelser (politikere, administrasjon, private aktører og sivilsamfunnet), må inkludering av valgte politikere på ulike stadier finne sted. Viktig er også åpenhet, forutsigbarhet og klarhet rundt hvem som har det faktiske ansvaret for styringsnettverkets handlinger og beslutninger. I tillegg må kontroll gjennom åpne arena, hvor det er mulig å respondere på styringsnettverkets handlinger, være tilstedet for at styringsnettverket skal oppfattes som demokratisk

ansvarlig. Disse elementer bygger tillitsrelasjoner som kan bidra til den kritiske balansen mellom de fordelene som styringsnettverket kan bidra til og demokratiske idealer.

5.3 Institusjonalisering av styringsnettverk

Artikkelen adresserer avhandlingens tredje forskningsspørsmål: *”under hvilke betingelser kan styringsnettverk utvikle seg til byregionale institusjoner?”*. Artikkelen tar utgangspunkt i den voksende andelen byregionale styringsnettverk som oppstår som et resultat av behovet for å samarbeide på tvers av geografiske grenser, sektorer, organisasjoner og institusjoner. De spesifikke spørsmål som stilles i artikkelen er:

”hvordan kan styringsnettverk utvikle seg fra løse koplinger til mer stabile relasjoner? og hvilke drivere kan forklare en slik utvikling?”

Nettverklitteraturen henviser til forskjellige typer nettverk med ulike funksjoner, formål og sammensetninger. Artikkelen gjør bruk av et utviklingskontinuum hvor ulike nettverkstyper er plassert ut fra graden av integrasjon i samarbeidsmønsteret; løse koplinger, samhandling og integrert samarbeid. Graden av integrasjon bestemmes av både strukturelle (varighet, risiko og mål/perspektiver) og relasjonelle (åpen informasjonsdeling, kollektiv maktfordeling og ansvarlighet) nøkkelkarakteristika.

Resultatene fra analysen viser at samspill og balanse mellom de strukturelle og relasjonelle karakteristika er en forutsetning for utvikling av styringsnettverket. Mangel på åpenhet og inkludering, tillit og kun strategisk informasjonsutveksling, kan medføre at de relasjonelle karakteristikkene svekkes. Videre viser resultatene at drivere som modning og legitimitet er sentrale for at styringsnettverket skal stabiliseres. En felles forhistorie og erfaring fra tidligere samarbeidsprosjekter kan gi drivkraft til konkretisering av felles fremtidsperspektiv, prosjekter og ansvarsfordeling innenfor rammen av en åpen og inkluderende prosess. Til sist illustrerer analysen at styringsnettverkene utvikles i samspill med tradisjonelle styringsinstitusjoner. De blir gitt og besitter en funksjon og kompetanse som ikke tradisjonelle styringsorganer kan fylle.

Vi kan forstå disse resultatene i lys av institusjonaliseringsprosesser hvor formålet med utviklingen både kan forstås som a) tilpasningsstrategier for offentlige myndigheter for

å orientere seg i en stadig mer kompleks og uoversiktlig styringssituasjon, eller b) strategi for å styrke sine konkurransefortrinn. Endringslogikken er da basert på en strategisk respons på den økende konkurransen mellom storbyer. Dette gjennom å tiltrekke seg nødvendig kapital og kompetanse for å fremme nyskaping og økonomisk vekst, eller som en følge av endrede rammebetingelser. På en annen siden kan vi forstå utviklingen ut fra logikken om en kontinuerlig og inkrementell endringsprosess over tid.

Oppsummert tyder resultatene på at styringsnettverkernes utvikling avhenger av et levende formål som er allment akseptert. Styringsnettverket lever i tett samspill med omgivelsene, og må til en hver tid arbeide for å overbevise at de overholder krav om demokratiske prinsipper og samtidig produserer forventede resultater for å oppfattes som legitime. Overbevisningen må skje både mellom medlemmer, men og ovenfor myndigheter og befolkning. Dette indikerer at institusjonaliseringsprosessene i disse casene ikke er fullendt, men at styringsbehovet i byregionen gir styringsnettverk en viktig funksjon i å samordne interesser. Spørsmålet i fremtiden er om styringsnettverkene vil institusjonaliseres eller om de tradisjonelle styringsmyndigheter vil endrer seg for å fylle dette styringsbehovet.

5.4 Oppsummering

De tre artiklene tar på ulike måter tak i de styringsutfordringer og muligheter som styring gjennom nettverk kan bidra til. Det sentrale poeng har vært å vise hvordan styringsnettverk som styringsmekanisme i utformingen av offentlig politikk kan utfordre men samtidig bidra til effektiv og demokratisk samfunnsstyring. Artiklene viser hvordan ulike formål, handlingslogikker og mer eller mindre tilfeldige valg av løsninger preger styringsnettverkene og hvordan dette gir seg utslag i styringsnettverkets prosesser. Artiklene viser at selv om styringsnettverkene har ulike formål og organiseres på ulike måter, støter de likevel på de samme utfordringer og krav. Styringsnettverkene er dynamiske ved at de er opprettet ut fra en funksjon, at deltakerne er autonome og deltar helt ut fra fri vilje og ønske. Styringsnettverkets uklare struktur og fremtid som aktør i byregionen gjør at de til en hver tid opplever spenningen mellom å produsere spesifikke resultater innenfor en ramme som både nettverksdeltakere, myndigheter og befolkning opplever som akseptabel.

6. AVSLUTNING: EFFEKTIV OG DEMOKRATISK STYRING GJENNOM STYRINGSNETTVERK?

I denne avhandlingen er forholdet mellom organisering av og prosesser i byregionale styringsnettverk analysert i tre artikler. Prosessene er studert gjennom tre dimensjoner; koordinering, demokratisk ansvarliggjøring og institusjonalisering, som sammen antas å ha betydning for effektiv og demokratisk samfunnsstyring. Artiklene analyserer hver av disse dimensjonene, men utgjør sammen et inntak til å besvare avhandlingens overordnede problemstilling:

”Hvilken betydning kan utvikling av styringsnettverk ha for effektiv og demokratisk samfunnsstyring?”

Det overordnede målet for avhandlingen har vært å bedre forståelsen av hva som skjer innenfor styringsnettverk hvor ulike aktører deltar i utformingen av offentlig politikk, og konsekvenser av grensekryssende samarbeid. Spenningen i dette skjæringsfeltet ligger i forholdet mellom å skape effektive samhandlingsformer hvor ressurser, kompetanse og ideer utveksles, men samtidig sikre aksept og forankring ut fra demokratiske normer.

6.1 Studiens hovedfunn

De tre studerte nettverksprosessene omfattes alle av den brede definisjonen av styringsnettverk. Prosessene er organisert ut fra at ulike aktører fra både offentlig, privat og sivil samfunn av fri vilje deltar med sine spesifikke ressurser. Alle de tre prosessene leder mot et spesifikt policy output som har betydning for fremtidige politiske prioriteringer i byen og området rundt. Videre er de som deltar i prosessene autonome aktører. En gjensidig avhengighet og en felles entusiasme driver imidlertid samarbeidet til å nå frem til ønsket utviklingsmål. Rammen rundt nettverksprosessene er relativt stabile og er videre forankret i en prosjektorganisasjon som er opprettet av offentlige myndigheter (kommune(e)). De er også demokratisk forankret gjennom politiske vedtak i kommunen(e).

Avhandlingen viser hvordan offentlig initierte styringsnettverk og styring gjennom nettverk er en funksjonell organiseringsform for nærings- og utviklingsarbeid i

byregioner. Storbyene, som har blitt tildelt en rolle og et ansvar innen regional utvikling, har spesielt hatt nytte av denne organiseringsformen. Styringsnettverkets fleksible karakter gjør det mulig å samle ulike autonome aktører på tvers av geografiske og administrative grenser om en spesiell oppgave eller felles utfordring. Denne studien viser på linje med andre studier at styring og organisering gjennom nettverk oppfattes å være a) en nyttig arena for å koordinere ulike interesser og utvikle felles forståelse og b) et effektivt middel for å løse komplekse oppgaver og funksjoner i byregionene. "Å jobbe sammen" er blitt et integrert og legitimt organiseringsprinsipp som legger premisser for at denne organiseringsformen øker i omfang. Flere norske (Farsund og Leknes 2010, Røyseland 2006, Aars og Fimreite 2005, Ringkjøp m.fl 2008) og internasjonale studier (Agranoff og McGuire 2003, Milward og Provan 1998, Agger 2005, Kooiman 1993), dokumenterer imidlertid ulike varianter av å "arbeide sammen". På grunn av de mange nettverkløsninger, påvirkes nettverksprosessene på ulike måter. Samtidig bidrar den uklare og udefinerte konstruksjonen av nettverk som organiseringsprinsipp til at styringsnettverkene oppfattes som ustabile og upålitelige politikktutviklingsarenaer og styringsverktøy. Avhandlingen viser betydningen av koordinering og ansvarliggjøring som sentrale faktorer som påvirkes av styringsnettverkets organisering, samtidig som disse prosessene kan bidra til å styrke styringsnettverkets konstruksjon og stabilitet.

Jeg vil her trekke frem seks funn i avhandlingen som viser hvordan trekk ved styringsnettverkets organisering virker inn på prosessene.

For det første viser studien at erfaring med samarbeid over lengre tid virker positivt inn på tillitsforholdene mellom aktørene. Samarbeidserfaring gir innsikt i hvilke områder det er mulig å samarbeide om ut fra ståsted og ressurser. Det gir også økt innsikt i hvordan et samarbeid best kan organiseres og koordineres. Samarbeidserfaring danner og grunnlag for en felles forståelse av oppgaven. Dette funnet samsvarer med tidligere studier av samarbeidsprosesser som har utviklet seg over tid. Spesielt fremhever Feiock (2007), Sehersted (2003) og Mandell og Keast (2009) viktigheten i utvikling av felles normer over tid som videre bygger relasjoner mellom aktørene.

For det andre viser studien at styringsnettverkets funksjon og oppgave har betydning for hvordan koordineringen skjer mellom offentlige myndigheter og nettverksmedlemmene. Koordineringsstrategier som velges blir videre viktig for

hvordan styringsnettverket oppfattes og produserer resultater. En avgrenset oppgave som begrenses i tid, ressurser og omfang kan svekke mulighetene for bred inkludering og informasjonsutveksling. Manglende inkludering og åpenhet virker ikke bare uheldig inn på koordineringen internt i nettverket, men påvirker også hvordan styringsnettverkets prestasjoner oppfattes av andre utenfor. En avgrenset oppgave utfordrer på denne måten regulære rapporteringssystemer som kan bidra til forutsigbarhet og videre legitimitet. Hvis dette kombineres med uklare ansvarsforhold og kommunikasjonslinjer mellom ansvarlige myndigheter og styringsnettverket, skaper dette usikkerhet både i og til styringsnettverket. En mer kontinuerlig funksjon og oppgave i styringsnettverk, er ikke like sårbar. I slike tilfeller er det større anledning til å utvikle regulære kommunikasjonslinjer, rapporteringer og ansvarsforhold, noe som gir uttrykk for større forutsigbarhet i styringsnettverkets handlinger. I tillegg foreligger det en historie basert på tidligere erfaringer. Enkeltbeslutninger og handlinger blir satt inn i en større kontekst, og styringsnettverket vurderes ut fra flere hendelser sett utenfra. I norsk sammenheng er styringsnettverkernes funksjon og oppgaver i liten grad sett i sammenheng med legitimitet og produksjon. I internasjonal nettverklitteratur finner vi bidrag som påpeker at styringsnettverkernes ulike oppgaver har betydning for organisering og prosesser og videre produksjon. Eksempelvis kan det vises til Agranoff og McGuire (2003) og Kickert m.fl (1997) som diskuterer sammenhengen mellom type nettverksaktiviteter og koordineringsstrategier i offentlige styringsnettverk. Det foreligger og en voksende internasjonal litteratur på hvordan koordinering eller ”management” påvirker styringsnettverkernes evne til å produsere resultater som oppfattes som legitime (Head 2008, Sørensen og Torfing 2009, Klijn m.fl. 2010).

For det tredje viser studien at kontinuerlig evaluering og fleksibel intervensjon fra offentlige myndigheter, er viktig for å følge opp aktivitetene i styringsnettverket. Vurderingen må her ta utgangspunkt i styringsnettverkets gitte funksjon og oppgave. Myndighetenes intervensjon bidrar også med en demokratisk ansvarliggjørende ramme som kan tydeliggjøre styringsnettverkets forpliktelse i utformingen av offentlig politikk. Samtidig kan offentlige myndigheter bidra aktivt inn i de situasjoner hvor styringsnettverket selv ikke har ressurser til å styrke den demokratiske legitimitet. Kontinuerlig evaluering skal videre bidra til at intervensjonen av offentlige myndigheter ikke blir for sterk og overstyrer dynamikken mellom medlemmene i styringsnettverket. Studien viser at en operativ koordinator kan være viktig for å ballansere interessene til

medlemmene i styringsnettverket og myndighetenes strategier. Funnet samsvarer i stor grad med internasjonal forskning som vektlegger koordinering og metastyring som en sentral premiss for effektiv nettverkstyring (Head 2008, Klijn 2007, Mandell og Keast 2009). Avhandlingens funn om den operative koordinatorrollen bidrar imidlertid til ny kunnskap om norske forhold, da dette er et felt det er forsket svært lite på i Norge. Sørensen og Torfing (2009) påpeker at balanseringen av myndighetenes intervensjon har stor betydning for styringsnettverkets produksjon. En slik balansering fremheves også i Aars og Fimreite (2005) og Haveri m.fl. (2009) sine studier, som viser betydningen av offentlige myndigheters intervensjon i styringsnettverk og at dette kan påvirke styringsnettverket positivt i forhold til demokratisk legitimitet og produksjon. Avhandlingen viser at den operative koordinator kan ha en viktig rolle i evalueringen og ballanseringen av offentlig intervensjon.

Det fjerde hovedfunnet relatert til organiseringens betydning koples til eierskap eller den ansvarlige part. Studien viser at nettverksorganiserings karakter med mange aktører krever en tydelig ansvarlig part som er koplet til styringsnettverkets funksjon. Klar organisering av og åpenhet rundt ansvarsfordeling gir rammer for å stille beslutningstakere til ansvar. Dette kommer også tydelig frem i Riggjøb m.fl (2008) og Leknes og Bjellands (2008) studie av ulike kommunale selskap, hvor det skapes uklare eierskaps- og styringsroller. Ansvarsfordelingen er ikke bare viktig i forholdet mellom de folkevalgte organer og styringsnettverket. Det er og viktig for befolkningen generelt at organiseringen rundt slike prosesser er åpne og forutsigbare. Funnene viser også at en klar ansvarsfordeling mellom medlemmene øker entusiasmen og eierskapet til prosjektet, noe som også har betydning for en stabilisering og videreføring av styringsnettverket.

Det femte funnet viser at koordineringen av og ansvarliggjøringen i styringsnettverket har betydning for styringsnettverkets stabilitet og den videre organiseringen. Det faktum at styringsnettverk ikke er en fast organisasjon eller institusjon, men en fleksibel prosessorganisering, gjør at de til en hver tid er avhengig av at deres koordineringsprosesser oppfattes som legitime av andre utenfor. I tillegg viser studien av legitimitet rundt koordineringsprosessene også er viktig mellom medlemmene i styringsnettverket. Legitimitet er her relatert til ansvar, nytte, informasjonsutveksling og tillit til andre medlemmer. Også det faktum at medlemmene i liten grad er forpliktet,

gjør styringsnettverket skjørt og nødvendige ressurser kan lett gå tapt om sentrale aktører velger å trekke seg ut av samarbeidet. Hvordan koordineringen skjer mellom medlemmene er derfor viktig for at prosessene kan oppfattes som akseptable, både for medlemmer i styringsnettverket og aktører utenfor. Åpenhet, forutsigbarhet og systematisk dialog og kontakt med folkevalgte aktører er derfor sentrale verdier som kan bidra til en stabilisering av styringsnettverk i byregionen. Dette området er i liten grad forsket på i Norge, og avhandlingen bidrar her inn med ny kunnskap om betingelser for at styringsnettverk kan gå fra løse koplinger til mer stabile arena.

Til sist, viser studien at uavhengig av form for nettverksorganisering, så utfordres prinsipper om det representative demokrati. For å nevne noen, er mangel på forutsigbarhet, åpenhet, ansvarlighet og kontroll sentrale utfordringer i et hvert styringsnettverk. I tillegg rettes det bekymring mot at ikke-folkevalgte aktører vinner politisk terreng på bekostning av folkevalgte politikere. Avhandlingen viser at rammer rundt styringsnettverk som tilrettelegger for informasjonsutveksling, klare oppgaver og forventninger, gjennomsiktighet og forutsigbarhet danner grunnlag for en utvidet demokratisk deltakerarena. Her kan felles verdier utvikles og integreres i styringsnettverket. Dette er spesielt tydelig i de casene hvor det foreligger samarbeidsferinger og hvor styringsnettverket som en følge av dette endrer sin form. En slik utvikling kan komme de demokratiske utfordringer i møte.

6.2 Hovedfunn og teoretiske refleksjoner

De to nyinstitusjonelle perspektivene, det normbaserte og det instrumentelle, har i avhandlingen gitt viktige bidrag i forståelsen av hvordan utviklingen av styringsnettverkene i casestudien virket og påvirket prosessene i ulik retning. I kapittel 2 gjorde jeg rede for og utledet empiriske forventninger med bakgrunn i de to perspektivene. I dette avsnittet diskuteres avhandlingens funn i relasjon til disse.

Det normbaserte perspektivet har sin særlige styrke i å forklare hvilke verdier som styrer de overordnede målene for styringsnettverkene og de grunnleggende motivene for å samhandle. Grunnlaget for prosessene var i alle casene en samordning av engasjement, identiteter og ressurser som gjennom menneskelige relasjoner skulle føre til felles nytte. Målet med prosessene var kollektivt, ved at det ikke styrket den enkelte direkte, men at de gjennom koordinering av medlemmenes ressurser kunne nå et felles

mål. I caset fra Stavanger så vi også hvordan hvert enkelt medlem fikk klare oppgaver og ble myndiggjort (empowered) gjennom prosessen. Forventninger med utgangspunkt i det normbaserte perspektivet bekrefter også hvordan planprosessene i Stavanger og Bergen vektla åpenhet, tilgjengelighet og forutsigbarhet som viktige prinsipper. Dette la både til rette for dialog og læring mellom medlemmene, men økte samtidig omgivelsenes kjennskap til prosessene. Åpenhet og dialog var i utgangspunktet også et ønske i Tromsø, men som ikke lot seg prioritere på grunn av manglende tid og kapasitet. Det normbaserte perspektivet har også vært viktig for å forstå hva som legitimerte styringsnettverkene handlinger og hva som kan bidra til utvikling og stabilisering av styringsnettverket. Tidligere samarbeidserfaring var viktig for utviklingen av styringsnettverkene i Bergen og Stavanger. Dette ga grunnlag for gjensidig avhengighet, læring av hverandre og definering av felles utfordringer. Tilsvarende systematiske regionale samarbeidsprosjekter var det lite erfaring med i Tromsø. Det regionale samarbeidet i Stavanger og Bergen modnet og endret seg inkrementelt i retning av en mer varig og integrert samhandlingsarena. Den gradvise endringen skjedde ut fra bred politisk enighet, men også ut fra åpne og offentlige refleksjoner rundt erfaringer ved samarbeidet. Koplingen mellom folkevalgte organer og styringsnettverket var sterk gjennom hele perioden, og det kan tolkes som om tilpasninger ble gjort ut fra hva som var oppfattet som "passende". Dette virket igjen inn på styringsnettverkene organiseringsform når Stavanger regionen Næringsutvikling og Business Region Bergen ble etablert.

Det instrumentelle perspektivet har sin særlige styrke når det gjelder å forklare at aktørene i styringsnettverkene også har strategiske preferanser som styrer og påvirker deres handlinger. Det er mulig å tolke de overordnede mål og motiver i prosessene også som et resultat av en konsekvenslogikk. Alle de tre styringsnettverkene og prosessene ble igangsatt av offentlige myndigheter som hadde klare mål for øye. Eksempelvis ser vi i Bergen av byråden hadde et mål om at prosessen skulle føre frem til etableringen av Business Region Bergen. I Stavanger fremhevet ordførerne i ARNE at det var strategisk viktig for Stavanger regionen å stå samlet for fortsatt vekst. Dette kan tolkes i retning av at brede planprosesser ikke nødvendigvis er motivert av mangfoldig deltakelse og innspill til planen, men at det heller er en legitimeringsstrategi på vei mot et definert mål. Videre kan vi forstå alle nettverksprosessene som det Sharpf (1997) kaller for negativ koordinering. Her samles aktørene rundt det de vet de kan samarbeide om, mens

andre områder utelates. Dette er med på å effektivisere nettverksprosessene. Det instrumentelle perspektivet har også en styrke når myndighetenes rolle i prosessene skal forstås. De offentlig initierte styringsnettverkene kan forstås som en ramme for metastyring hvor medlemmene er regulert av myndighetenes preferanser og strategier, men hvor de innenfor denne rammen forhandler seg frem til løsninger. Innenfor rammen ansvarliggjøres både enkeltaktørene, men også myndighetene. Den operative koordinatoren kan tolkes som en megler i skjæringsfeltet mellom interesser, og som koordinerer av de ulike ressursene mot best mulig resultat. I Tromsø kan vi likevel tolke funnene som om den operative koordinatoren koordinerte de interesser som *han* strategisk fant nyttig for å nå målet, ikke som et resultat av forhandlinger og mekling i styringsnettverket.

Videre kan fokuset på styringsnettverkets funksjon og arbeid mot ønskede resultater forklares med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet. I Tromsø var kalkulasjon og konsekvensorienteringen en større drivkraft enn regelbaserte legitimitetsverdier som inkludering, gjennomsiktighet og forutsigbarhet. Et sterkt fokus på resultater, kombinert med manglende tid og ressurser førte til en mer lukket prosess. Disse verdiene preget også koordineringen av den daglige aktiviteten i styringsnettverket. Resultater og output var også viktige mål for styringsnettverkene i Stavanger og Bergen. Det var klare ideer om hvordan den regionale næringspolitikken skulle reformeres og hvordan de nye strukturene skulle danne grunnlag for en mer effektiv og innovativ utviklingspolitikk i regionen. Etableringen av styringsnettverkene og organiseringen av prosessene kan derfor betraktes som et middel for å effektivisere den regionale utvikling i konkurransen med andre byregioner. I Tromsø var endrings- og effektiviseringslogikken spesielt synlig i skiftet av styresammensetningen hvor "entusiastene" ble byttet ut med "strategene". Dette ble begrunnet ut fra en strategisk tilpasning i forhold til den nasjonale bykonkurransen. Her var det endringer i omgivelsene, i form av nye signaler fra nasjonale myndigheter som en følge av stortingsvalg, som kan forklare Tromsø 2018's nye styresammensetning og strategi frem mot en ny søknad.

Kombinasjon av de institusjonelle perspektivene

Diskusjonen over viser at funnene kan forklares gjennom både instrumentelle og normbaserte perspektiver. Elementer av begge finnes i de fleste handlinger, noe også

casene i denne studien viser. March og Olsen (1998) fremhever at de to forklaringsperspektivene ikke er gjensidig utelukkende, men at den ene logikken under gitte betingelser vil være mer fremtredende enn den andre. I kapittel 2 ble det referert til fire fortolkninger av situasjoner hvor perspektivene kombineres. Jeg vil her fokusere på tre av disse, da de kan oppfattes som mest relevant i denne sammenheng:

For det første kan vi forklare relasjonene mellom perspektivene ved at en klar logikk dominerer en uklar logikk. March og Olsen (1998) hevder dette skjer; A) når preferanser og konsekvenser er presise og identitetene og deres regler tvetydige. Da vil konsekvenslogikken være viktigst, eller B) når identiteter og deres implikasjoner er klare, men implikasjoner av preferanser eller forventede konsekvenser ikke er klare. Da vil en regelbasert logikk dominere. Overfører denne ”kombinasjonstesen” til våre caser, kan det med fordel hevdes at det spesielt i Tromsø og Bergen var klare preferanser og konsekvenser som lå til grunn for prosessen. En konsekvenslogikk dominerte på denne måten prosessene, selv om middelet (inkluderende, åpen og læringsbasert) i Bergen i større grad var basert på en regelbasert logikk. Den kommunale planprosessen i Bergen, hvor regionrådet utgjorde en av referansegruppene, var et ledd i en strategi om å utvide utviklingsarbeidet til å omfatte hele byregionen. Et sentralt ledd i denne strategien var etableringen av Business Region Bergen, som var et konkret tiltak i næringsplanen. I Stavanger var det en klarhet i hva de andre kommunene som ble invitert inn i samarbeidet sto for, men det var uklart hvorvidt de ville støtte opp om felles strategier. Det var også uklart om det omfattende planarbeidet ville bli politisk vedtatt i de 10 tilkommende kommunene. Prosessen bar derfor preg av et omfattende forankringsarbeid, hvor de ulike aktørene samlet seg på parallelle arenaer for å diskutere mulige felles verdier, preferanser og strategier. På den måten kan vi tolke prosessen ut fra en regelbasert logikk.

For det andre kan vi forklare relasjonen mellom perspektivene i det March og Olsen (1998) omtaler som ”store beslutninger og mindre raffineringer”. Her har vi mulighet til å fortolke casene på to måter: A) Casene kan fortolkes ut fra at overordnede og kollektive mål utvikles ut fra en regelbasert logikk hvor åpenhet, inkludering, kollektiv ”empowerment” og en inkrementell tilnærming står i fokus. Den videre raffineringen av beslutninger preges i større grad av konsekvenslogikk. Spesielt ser vi dette i caset fra Tromsø, hvor prosessen i stor grad lukkes på grunn av konkurranseelementet. Det

instrumentelle elementet er også representert i Stavanger og Bergen, spesielt i slutten av de strategiske planprosessene hvor endelige beslutninger og raffinering av strategier og handlinger skjer i relativt avgrensede grupper med få aktører. B) Etableringen av styringsnettverkene og prosessene hadde i alle casene et klart mål. Ordførerne i ARNEs, Tromsøordførerens og Byråden i Bergens dominans i arbeidet kan tolkes som en klar konsekvenslogikk som la rammer for den videre prosessen. I Bergen og Stavanger ble regelbaserte verdier viktige som middel for forankring i den videre prosessen, mens disse verdiene ikke ble like tydelige i Troms på grunn av begrensede ressurser.

For det tredje kan vi forklare kombinasjonen ut fra erfaringsbasert utvikling. March og Olsen (1998) antar her at økt erfaring innen et område bidrar til at beslutninger blir regelbasert. Denne kombinasjonen forsterker forklaringen om at store beslutninger i utgangspunktet er basert på en konsekvenslogikk, mens samarbeidserfaring over tid, gir grunnlag for å utvikle samarbeid ut fra mer regelbaserte handlinger. Tid og modning blir på bakgrunn av dette sentralt for å forklare endringer i aktørenes handlinger.

Det er dermed grunnlag for å slå fast at de to institusjonelle perspektivene har gitt ulike typer innsikt i hvordan organiseringen av styringsnettverkene påvirker prosessene. På områder der det første perspektivet bidro med gode forklaringer, var det andre perspektivet ikke like dekkende. På enkelte områder kan prosessene fortolkes gjennom begge perspektivene. Dette viser styrken i å anvende to ulike forklaringsperspektiver.

Oppsummert viser funnene, forstått gjennom det institusjonelle rammeverket, at styringsnettverk består av aktører med ulike motiver og logikker som styrer deres handlinger. Aktørene deltar i styringsnettverket ut fra det formål og den funksjonen som samarbeidet er basert på. Rammene (metastyring og koordinering) for samhandlingen er viktig og skal legge til rette for at relasjoner og ressurser kan utvikles i forutsigbare og trygge rammer. Funnene viser også at middelet for å nå frem til styringsnettverkets mål, kan baseres på mer normbaserte verdier som læring, åpenhet, gjensidighet og inkludering. Dette danner videre grunnlag for økt legitimitet internt, men og i forhold til eksterne omgivelser. Videre viser fortolkningene hvordan økt legitimitet gjennom en inkrementell prosess kan bidra til å endre graden av integrasjon mellom medlemmer og videreutvikle styringsnettverket.

6.3 Styringsnettverkens betydning for effektiv og demokratisk samfunnsstyring

Diskusjonen i det forrige avsnitt dokumenterer at ulike handlingslogikker er representert i styringsnettverk. Her møtes en rekke aktører med ulike motiver, preferanser og strategier. Avhandlingens hovedfunn viser at dette faktum må ivaretas for at styringsnettverkene skal kunne produsere de ønskede resultater innenfor de ønskede demokratiske rammer.

Mitt utgangspunkt og hovedargument gjennom avhandlingen er at dette er mulig å forene. Det er viktig å sette kritisk blick på bruken, men det er også samtidig mulig å være optimistisk i forhold til nytten. Styringsnettverk kan være nyttige arenaer og styringsverktøy gitt at det tilrettelegges for at deres demokratiske legitimitet styrkes. Ut fra avhandlingens empiriske og teoretiske diskusjon hevdes det at det her ligger et uforløst potensial og et ansvar som kan utløses ved hjelp av en post-liberal demokratiforståelse.

Studien viser at aktørene i styringsnettverk i stor grad er konsekvensorienterte og at de på bakgrunn av dette er opptatt av resultater. De er også opptatt av og har tro på at deres bruk av tid og ressurser i styringsnettverket skal bidra til bedre resultater enn andre styringsinstitusjoner kan klare. Resultatene som styringsnettverkene produserer er imidlertid avhengig av at omgivelsene aksepterer styringsnettverkens valg og handlinger. Her blir rammene viktig for koordineringen, hvor offentlige myndigheter kan spille en viktig rolle som tilrettelegger. Koordineringsrollen må imidlertid skje i tett dialog og samspill med medlemmene i styringsnettverket. På bakgrunn av dette vil styringsnettverkene kontinuerlig evalueres både av medlemmene, men og av omgivelsene. Den kontinuerlige evalueringen danner grunnlag for styringsnettverkets legitimitet. Hvilke resultater som oppfattes som legitime vil imidlertid være tett koplet til de forventninger som styringsnettverket legger opp til og som omgivelsene utvikler (Sharpf 1997, Feiock 2007). Her vil prestasjonene også vurderes i forhold til demokratikrav som evnen til å involvere, engasjere og ansvarliggjøre borgere (Sørensen 2010).

Studien viser at styringsnettverkene i byregionen er basert på funksjonalitet som gjør det naturlig å fokusere på resultater og effekter. De skal prestere noe og måles kontinuerlig. Likevel har styringsnettverkene også implisitte krav om åpenhet, inkludering og

forutsigbarhet. Dette er en krevende øvelse for et byregionalt styringsnettverk som kan ha ustabile strukturer og hvor medlemmene er autonome og har ulike motiver. Med bakgrunn i Sharpf's argument ovenfor om at styringsnettverkets legitimitet er tett koplet til forventningene, spør jeg om forventningene til produksjon i henhold til demokratiske prinsipper er urimelig?

Effektiv og demokratisk samfunnsstyring gjennom styringsnettverk avhenger av klare krav som kan gi rimelige forventninger til hva som skal produseres og hvordan. Hvis forventninger om demokratisk legitimitet er bundet i krav om representativitet på linje med det representative demokrati, vil styringsnettverk som fleksibel og effektiv organiseringsform vanskelig kunne realiseres. Hvis demokratikravene forankres i en post-liberal demokratiforståelse, vil det åpne for en større verdsettelse av at borgere kan delta aktivt i politikktutvikling også på andre arenaer. Styring gjennom nettverk kan ut fra en slik forståelse bidra til å øke fleksibiliteten i våre demokratiske institusjoner. Casestudiene bekrefter muligheten offentlige myndigheter har for å tilrettelegge for at gjennomsiktighet og forutsigbarhet i og rundt nettverksprosessene blir innfridd ut fra rimelige forventninger. Samtidig viser studien viktigheten i å bevare nettverkmedlemmenes autonomi og fordeling av oppgaver og ansvar i nettverksprosessene, for å få utnyttet potensialet som ligger i å samle de ulike ressurser. Videre kan det hevdes at offentlige myndigheter har et ansvar i å sørge for tilstrekkelige ressurser for at styringsnettverket kan innfri krav om demokratisk legitimitet, og at krav som er stilt til styringsnettverket er forankret og diskutert i representative styringsorganer.

Casestudiene bekrefter også viktigheten av klare ansvarsforhold, klare krav om produksjon og informasjonsregularitet underveis i prosessen. Dette bidrar til at de byregionale styringsnettverkene unngår unødvendig mistenkeliggjøring, men samtidig sikrer demokratisk ansvarlighet. Til sist bekrefter casestudiene at politikere og offentlig administrasjon gjennom en bevisst, kontinuerlig evaluerende og aktiv holdning i større grad kan utnytte potensialet i styringsnettverk og samtidig bruke dette som et styringsverktøy ved politikktutviklingen i byregionene.

Samlet sett bekrefter casestudien viktigheten av en *kontinuerlig og fleksibel koordinering* og *klare rammer for ansvarliggjøring* mellom de byregionale styringsnettverkene og de demokratiske institusjonene. Gjennom disse mekanismene

kan de byregionale styringsnettverks roller og oppgaver vokse inkrementelt og *institusjonaliseres* som supplerende funksjoner til representative styringsinstitusjoner.

6.4 Avsluttende refleksjoner

Avhandlingens sentrale ide var å undersøke premisser for og konsekvenser av horisontal politikkutvikling i byregioner. Bak denne ideen lå det både empiriske, teoretiske og normative ambisjoner og mål. Jeg vil her avslutningsvis oppsummere avhandlingen ved hjelp av disse.

Det empiriske mål for avhandlingen var å avdekke og forklare variasjoner i hvordan styring gjennom nettverk skjer, hvordan det påvirker politikkutviklingsprosesser, samt hvordan styringsnettverkene kan utvikle seg. Jeg har gjennom avhandlingen bidratt til økt innsikt i hvordan styringsnettverk utvikles og formes i byregionale kontekster i forskjellige organiseringsformer og ut fra forskjellige formål. Jeg har videre vist hvordan styringsnettverkene valg av organisering virker inn på prosessene, hvor den interne prosessen mellom medlemmene er tett koplet til omgivelsene. Grenser som bestemmer ”innenfor og utenfor” styringsnettverk er på denne måten svært flytende. Avhandlingen har også bidratt med funn om hvordan valg av organisering og strategier i nettverksprosessene, sammen med de resultater styringsnettverket produserer, bestemmer hvorvidt styringsnettverket aksepteres i omgivelsene. Dette har videre betydning for om styringsnettverket videreføres eller styrkes.

Det teoretiske mål for avhandlingen var å utvikle og anvende et institusjonelt rammeverk for å forklare og forstå hvilke logikker som er sentrale i et styringsnettverk og videre hvordan dette virker inn på nettverksprosessene samt effektivitet og demokratiske prinsipper. Avhandlingen bidrar med en kombinasjon av nettverkstilnærming og institusjonelle perspektiver, og viser at mekanismer i styringsnettverk og styring gjennom nettverk ikke kan forklares av en' logikk. Styringsnettverkene er etablert ut fra en funksjonell begrunnelse hvor aktører av ulike og ofte ukjente grunner har valgt å slutte seg til. Her møtes ulike handlingslogikker. Det institusjonelle rammeverket viser hvordan styringsnettverk ikke er organisasjoner eller institusjoner, og at de derfor hele tiden må omstille seg, arbeide og handle ut fra omgivelsenes krav. De er under kontinuerlig overvåkning og har ofte få stabile administrative kapasiteter til å innfri krav om involvering, gjennomsiktighet,

rapportering, høring og dokumentering på lik linje som demokratiske institusjoner. Det er ut fra dette institusjonelle bildet argumentet om et post-liberal demokratiforståelse fremmes. Denne demokratiforståelsen bør i forhold til de institusjonelle funnene erstatte demokratikravene til styringsnettverkene som i stor grad er preget av en representativ demokratiforståelse.

Det normative målet for avhandlingen var å bidra til en bevisstgjøring av organiseringen rundt styringsnettverk og hvordan de som arena og styringsverktøy virker og påvirker politikktutvikling i byregionen. Avhandlingen har argumentert for at styringsnettverkene er nyttige arena og styringsverktøy for å drive frem politikktutviklingsprosesser som strekker seg ut over sektorielle og administrative grenser. Det bør imidlertid rettes et kritisk blikk mot hvordan de håndteres i dag. Avhandlingen viser at bruk av styringsnettverk som styringsverktøy krever kontinuerlig evaluering og et bevisst og aktivt forhold i samspillet mellom myndigheter og styringsnettverket. Etablering av styringsnettverk er på denne måten ikke en "engangshandling", men krever fleksibel oppfølging hvor ballansen mellom å sikre og guide ikke skal gå på bekostning av dynamikken mellom medlemmene som deltar i styringsnettverket. Dette krever klare og forutsigbare rammer og krav som både myndigheter og styringsnettverk har nytte av å forholde seg til. I dette bildet vil folkevalgte få en viktig rolle som metastyrere. Effektiv nettverkstyring ut fra akseptable og demokratiske rammer er med andre ord ikke et ansvar styringsnettverket holder alene, men som også ansvarlige myndigheter må bære, for å sikre at styringsnettverkens funksjon og potensial kommer til sin fulle nytte.

Avhandlingens inspirasjon for fremtidig forskning

Til slutt vil jeg påpeke noen av de mange, men fortsatt nødvendige spørsmål og poenger som bør vies mer oppmerksomhet, men som ikke har fått plass i denne avhandlingen. Spørsmålet om makt, maktstrukturer og maktrelasjoner er lite berørt i denne avhandlingen. Dette til tross for at vi snakker om politikk. Jeg har i avhandlingen heller valgt å fokusere på koordineringsbehovet som har vært synlig spesielt i byregionene hvor kommuner, regional stat og private aktører har måtte finne egne måter å koordinere seg på for å nå ønskede målsetninger. Makt i styringsnettverk er på ingen måte uinteressant, og har blitt viet mindre oppmerksomhet innenfor nettverklitteraturen. Dette er et område som med fordel kan studeres i norsk sammenheng.

Videre ser jeg behov for mer kunnskap om koordineringen og strategier i styringsnettverk i norsk sammenheng. Dette er et område hvor den europeiske litteraturen har mye å bidra med, men som vi i Norge bare med spredte forsøk har berørt. Forutsetningen for å forstå og bruke styringsnettverk på en mest mulig effektiv måte, tilsier at vi må vite mer om konsekvensene av koordineringen av de ulike interessene. I den sammenheng er det og sentralt å stille seg spørsmålet om politikere er klare til å ta et mer aktivt grep om disse hybride organiseringsformene som de ofte selv er med på å etablere. Her må forskningen hjelpe, og denne avhandlingen er en begynnelse i den retningen.

LITTERATUR: KAPITLENE 1-6

- Aars, J. (2005) Metropolitan Areas in Norway. Suburbanisation and Political Behaviour. I Hoffmann-Martino, V. og J. Sellers (red.) *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Aars, J. og A.L. Fimreite (2005) Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 (3): 239-256.
- Aars, J. og S. Kvalvåg (2005) Urbane aktivistnettverk: Effektive og inklusive? I Fimreite, A. L og T. Medalen (red.) *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Aarsæther, N. og S.I. Vabo (2002) *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.
- Agger, A. (2005) *Demokrati og deltagelse: - Et borgerperspektiv på kvarterløft*. Hørsholm: SBI.
- Agranoff, R. (2007) *Managing within networks. Adding value to Public Organizations*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. og M. McGuire (2003) *Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Airaksinen, J. og J. Åström (2009) Perceptions of Power in Regional Networks: A Nordic Comparative Analysis. *Local Government Studies*, Vol. 35(5): 595 – 614.
- Amdam, J. og N. Veggeland (1991) *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J. og R. Amdam (2000) *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, R. (2005) *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. og O. Bukve (2004) (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*. Oslo: Tapir, akademisk forlag.
- Amin, A. og N. Thrift (2002) *Cities: Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.
- Arbo, P. (2002) Partnerskap – den nye universalløsningen? *Plan*, Vol. 6: 4-11.
- Bache, I. og M. Flinders (2004) *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bang, H. (2003) Governance and political communication. I Bang, H. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Behn, R. D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Bevir, M. og R. A. W. Rhodes (2003) Decentring British Governance: from bureaucracy to networks. I Bang, H. (red) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Bogason, P. og E. Sørensen (1998) *Samfundsforskning bottom-up*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Bogason, P. og M. Zølner (2007) (red.) *Methods in democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.

- Borras, S. og H. P. Olsen (2007) Combining Qualitative and Quantitative Methods for the Analysis of Network Governance: Promises, Problems, Pay-offs and Potentials. I Bogason, P. og M. Zølner (red.) *Methods in democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Börzel, T. og D. Panke (2007) Network Governance: Effective and Legitimate? I Sørensen, E. og J. Torfing (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Brenner, N. (2003) Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10(4): 297-324.
- Bukve, O. (1994) *Lokal utviklingspolitikk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. (2008) *Styringsdialog – styring eller dialog?* Kommentar presentert i Stavanger 17. september 2008.
- Bulmer, S. J. (1993) The governance of the European Union: a New Institutional approach. *Journal of Public Policy*, Vol. 13(4): 351-80.
- Burr, V. (1995) *An Introduction to Social Constructivism*. New York: Routledge.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2001) *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K. A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collin, J.P. og M. Robertson (2007) Metropolitanization and Reform of Metropolitan Institutions. I: Collin, J.P. og M. Robertson (red.) *Governing Metropolises: Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*. Canada: Les Presses de l'Université Laval.
- Dryzek, J. (2007) Networks and Democratic ideals: Equality, Freedom and Communication. I Sørensen, E. og J. Torfing (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ellingsen, W. (2008a) *Regionalitet og regionalisering, Kristiansand*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/21. Kristiansand: Agderforskning.
- Ellingsen, W. (2008b) *Regionalitet og regionalisering, Arendal*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/20. Kristiansand: Agderforskning.
- Ellingsen, W. (2008c) *Regionalitet og regionalisering, Tromsø*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/19. Kristiansand: Agderforskning.
- Eriksen, E. O. og J. Weigård (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Esmark, A. (2007) Democratic Accountability and Network Governance – Problems and potentials. I Sørensen, E. og J. Torfing (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Falleth, E. I. og S. Hovik (2009) Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Government Studies*, Vol. 14 (3): 221-231.
- Falleth, E. I., G. S. Hanssen og I. L. Saglie (2008) *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008/37. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Farsund, A. A og A.K.T Holmen (2011) Towards a New Regional Landscape. *Urban Research and Practice*, Vol. 4(1): 23-37.
- Farsund, A. A og E. Leknes (2010) (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget i Agder.

- Farsund, A. A. (2010) Institusjonalisering av byregional næringspolitikk. I Farsund, A. A. og E. Leknes (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Farsund, A. A. og A.K.T. Holmen (2007) *Storbyprosjektet: Underveisevaluering*. IRIS Rapport 2007/167. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Farsund, A. A. og E. Leknes (2005) *By og region i næringspolitikken: Samspill eller solospill?* IRIS rapport 2003/252. Stavanger: International Research Institute of Stavanger
- Farsund, A. A., A. K. T. Holmen og E. Leknes (2010) Er nettverkstyring fremtiden for byregionene? I Farsund, A. A og E. Leknes (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget i Agder.
- Farsund, A. A., E. Leknes og W. Ellingsen (2006) *Storbyene og regionnivåene*. IRIS Arbeidsnotat 2006/057. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Farsund, A. A., K. Hidle og H.K Lysgård (2008) The Development of City Regions in Norway: The Importance of Everyday Regional Interaction and Economic Development Policy. I Bukve, O., H. Halkier og P. de Souza (red.) *Towards New Nordic Regions. Politics, administration and regional development*.Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Feiock, R. C. (2007) Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 29 (1): 47-63.
- Fimreite, A.L og T. Medalen (2005) (red.) *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Fung, A. og E.O. Wright (2003) (red.) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Real Utopias Project Series Vol. IV.London: Verso.
- Geertz, C. (1973) Thick description: toward an interpretative theory of culture. I: Geertz, C. (red.) *The interpretation of cultures*. New York: Basic books.
- George, A.L., og A. Bennet, (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2004) What is Case Study and What is it Good for? *American Political Science Review*, Vol. 98(2): 341-354.
- Goetz, K. H. (2008) Governance as a Path to Government. *West European Politics*, Vol. 31(1-2): 258-279.
- Gomm, R., M. Hammersley og P. Foster (2000): *Case study method*. SAGE Publications.
- Hall, P. A. og R. C. R. Taylor (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, Vol. 44(4): 936-57.
- Hansen, A. D. (2007) Governance Networks and Participation. I Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hanssen, G. S., J. E. Klausen og S. I. Vabo (2006): Traces of governance: policy networking in Norwegian local government. I Heinelt, H. og D. Sweeting og P. Getimis (red.) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study*. London: Routledge.
- Haveri, A., I. Nyholm, A. Røyseland og S. I. Vabo (2009) Governing collaboration: practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local government studies*, Vol. 35(5): 539-556.
- Head, B. W. (2008) Assessing network-based collaboration. Effectiveness for whom? *Public Management Review*, Vol. 10(6): 733-749.

- Healy, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies*. New York: Routledge.
- Heinelt, H. og D. Kübler, (2005) Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. I Kübler, D. og H. Heinelt (red.) *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Hidle, K. (2008a) *Regionalitet og regionalisering, Bodø*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/18. Kristiansand: Agderforskning.
- Hidle, K. (2008b) *Regionalitet og regionalisering, Ålesund*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/17. Kristiansand: Agderforskning
- Hidle, K. (2008c) *Regionalitet og regionalisering, Bergen*. Prosjektrapport Agderforskning 2008/16. Kristiansand: Agderforskning
- Higdem, U. (2007) *Regional partnerships and their constructions and implementations: a case study of the counties Oppland, Hedmark and Østfold*. Dr.scient avhandling. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Hoffmann-Martinot, V. og J. Sellers (red.): *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hoffmann-Martinot, V. og Sellers, J. (2005) *Metropolitanization and Political Change*. Germany: VS Verlag für sozialwissenschaften.
- Holmen, A. K. T. (2011a) Management in between: operative management challenges in Governance Networks. Sendt til *Nordic Journal of Social Research*.
- Holmen, A. K. T. (2011b) Governance Networks in City-regions: In the spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, Vol. 26(4) (kommer i oktober)
- Holmen, A. K. T. (2011c) "Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter": utvikling av byregionale styringsnettverk. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 27 (2) : 87-111
- Holmen, A.K.T. (2009) *Styring gjennom nettverk – tre casestudier*. Arbeidsnotat IRIS 2009/022. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Hopkin, J. (2002) Comparative Methods.I: Marsh D. og G. Stoker (red.) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hovik, S. og S. I. Vabo (2005): Norwegian Local Councils as Democratic Metagovernors? A study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28(3): 257-275.
- Jessop, B. (1998) The rise of Governance and the risk of failure: The Case of economic development. *International Social Science Journal*, Vol. 50(155): 29-45.
- Jessop, B. (2003) Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. I: Bang, H. (red.): *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Kalleberg, R. (1996) Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltrolle i: Holter, H. og R. Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kersbergen, K.V. og F.V. Waarden (2004) "Governance" as a bridge between disciplines: cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability. *European Journal of Political Research*, Vol. 43(2): 143-171.
- Kickert, W. J. M., J. F. M. Koppenjan og E.H. Klijn (1997) *Public management and Network Management*. London: SAGE.

- King, G., R. Keohane og S. Verba (1994) *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Klijn og Edelenbos (2007) Meta-governance as Network Management. I Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Klijn, E. H. (2007) Managing Complexity: Achieving the Impossible? Management between complexity and stability: a network perspective. *Critical Policy Analysis*, Vol. 1(3): 252-277.
- Klijn, E.H. (2005) Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, Vol. 4(3): 328-339.
- Klijn, E.H. og Skelcher, C. (2007) Democracy and Governance Networks: Compatible or not? *Public Administration*, Vol. 85(3): 587-608.
- Klijn, E.H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, Vol. 88 (4): 1063-1082.
- Kooiman, J. (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Koppenjan, J. og E. H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks*. London og New York: Routledge.
- Kvadsheim, H. og A. A. Farsund (1995) *Porter-inspirerte næringslivs-studier i storbyregionene - Motefenomen eller effektivt handlingsinstrument ? Rapport RF 188/95*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Kvale, S. (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Leknes, E (2008) *Utvikling av en byregion rundt Haugesund*. Arbeidsnotat IRIS 2008/054. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Leknes, E. og A. Bjelland (2008a) Fremveksten av politiske byregioner. *Plan No. 6*: 44-53. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leknes, E. og A. Bjelland (2008b) *Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen*. Arbeidsnotat IRIS 2008/122. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Leknes, E. og A. Bjelland (2010) Infrastrukturens grensesprengende styringsbehov. I Farsund, A.A og E. Leknes (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Leknes, E. og J. Thygesen (2008) *Utviklingen av en byregion rundt Trondheim og en landsdelsregion i Midt-Norge*. Rapport IRIS 2008/216. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Lieberson, S. (2000) Small N's and big conclusions. I Gomm, R., M. Hammersley og P. Foster (red.) *Case study method*. SAGE Publications.
- Lijphart, A. (1971) Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, Vol. 65 (3): 682-693.
- Lowndes, V. (2002) Institutionalism. I Marsh D. og G. Stoker (red.) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mandell, M. og R. Keast (2009) A new look at leadership in Collaborative Networks: Process Catalysist. I: Jeffrey, A., P. Leisink og E. A. Middlebrooks (red.) *Public sector leadership: international challenges and perspectives*. UK: Edward Elgar Publisher.

- Mandell, M. P. (1990) *Network Management: Strategic Behaviour in the Public Sector*. I Gage, R. W. og M. P. Mandell (red.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger.
- March, J. G. (1999) A learning perspective on the network dynamics of institutional integration. I Egeberg, M. og P. Læg Reid (red.) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*. New York: The free press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1995) *Democratic governance*. New York: The free press.
- March, J. og J. P. Olsen (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, Vol. 52 (4): 943-969.
- Marcussen, M og J. Torfing (2007) *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marsh D. og G. Stoker (2002) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. (2003) New challenges to governance theory. I Bang, H. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: University Press.
- Milward, H. B. og K. G. Provan (1998) Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 (2): 203-221.
- Milward, H. B. og K. G. Provan (2000) Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 (2): 359-379.
- Mulgan, R. (2000) Accountability: An Ever-expanding Concept? *Public Administration*, Vol.78 (3): 555-573.
- Nielsen, K. (2005) Institusjonelle tilgange I samfunnsvidenskabene – en introduktion. I Nielsen, K. (red.) *Institutionel teori*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nyseth, T. og T. Ringholm, (2008) Municipal Response to Local Diversity: Flexibility in Community Governance. *Local Government Studies*, Vol. 34 (4): 471-487.
- Olsen, J. P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Onsager, K. og T. Selstad (2004) (red.) *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal.
- Østerud, Ø., K. Goldmann og M. N. Pedersen (1997) (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Painter, M. og J. Pierre (2005) Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. I Painter, M. og J. Pierre (red.) *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (1998) *Comparative Politics: Theory and Method*. New York: New York University Press.
- Peters, B.G. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. New York: Pinter.

- Pierre, J og B.G. Peters (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press
- Pierre, J. (2000) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. London: Macmillan Press.
- Pløger, J. (2002) *Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen*. NIBR-rapport 17. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Porter, M. (1990) *Competitive Advantages of Nations*. London: Macmillan.
- Powel, W. og P. DiMaggio (1991) *The New institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, W. (1990) Neither Marked nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 12: 295-336.
- Reve, T., T. Lensberg og K. Grønhaug (1992): *Et konkurransedyktig Norge*. Oslo: Tano.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Rhodes, R.A.W. (2000) Governance and Public Administration. I Pierre, J. (red.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringholm, T. (2004): *Demokrati på dugnad*, Avhandling, Dr. polit. Universitetet i Tromsø, Rapport SF11/04. Tromsø: Norut Samfunn.
- Ringholm, T. (2007) *Taking stock of national research on democracy in network governance. The case of Norway*. Working paper 8. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Ringkjøb, H. E., J. Aars og S.I. Vabo (2008) *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rapport Nr.1. Bergen: UniRokkansenteret.
- Røiseland, A. (2006) Demokratiets infrastruktur I forfall? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3: 427—438
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og –analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 1(2): 86-107.
- Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration*. Basingstoke og New York: Palgrave.
- Scharpf, F. W. (1993) Co-ordination in hierarchies and networks. I Scharpf, F. (red.) *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institution*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, F. W. (1997) *Games real actors play. Actor-centered Institutionalism in Policy research*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter, P. (2001) *What is there to legitimize in the European Union....and how might this be accomplished?* Paper presented at workshop held at the Max Planck Prosjektgruppe Recht der Gemeinschaftsgueter, Bonn.
- Scott, J. (1990) *A Matter of Record. Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Seawright, J. og J. Gerring (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu if Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, Vol. 61 (2): 294 – 308.
- Sehersted, K. (2003) *Bypolitik mellom hierarki og netværk*. Danmark: Akademisk forlag.
- Skelcher, C. og H. Sullivan (2008) Theory-driven approaches to analyzing collaborative performance. *Public Management Review*, Vol. 10 (6): 751-771.

- Sørensen, E. (2010) *Governance and Democracy*. Working paper 1. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005a) *Netværkstyring- fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005b) The Democratic Anchorage of governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol.28 (3): 195-218.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2009) Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, Vol. 87 (2): 234-258.
- St. meld. nr. 11 (1991-92): *Norge trenger storbyene*.
- St. meld. nr. 31 (2002-03): *Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk*.
- St. meld. nr. 32 (1994-95): *Om kommune og fylkesinndelingen*.
- St. meld. Nr. 33 (1992.93): *By og land hand I hand*.
- Stoker, G. (1998) Governance. *International social Science Journal*, Vol. 155: 119-131.
- Stoker, G. (2006) *Why politics matters. Making democracy work*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sullivan, H. og C. Skelcher (2002) *Working across boundaries. Collaboration in public services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Torfing, J. (2005) Institutionelle teorier indenfor politologi. I Nielsen, K. (red) *Institutionel teori*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Torfing, J. (2007) A Comparative and Multi-level Analysis of Governance Networks: a pilot study of Employment Policy. I Bogason, P og M. Zølner (red.) *Methods in democratic network governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Trost, J. (1996) *Kvalitative interview*. København: Hans Reitzels forlag.
- Vabo, S. I., G. S. Hanssen og J. E. Klausen (2004). Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge. *Politica*, Vol. 36 (2): 164-180.
- Vatne, E. (2005) *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Oslo: Spartacus.
- Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Yin, R. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. USA: SAGE.