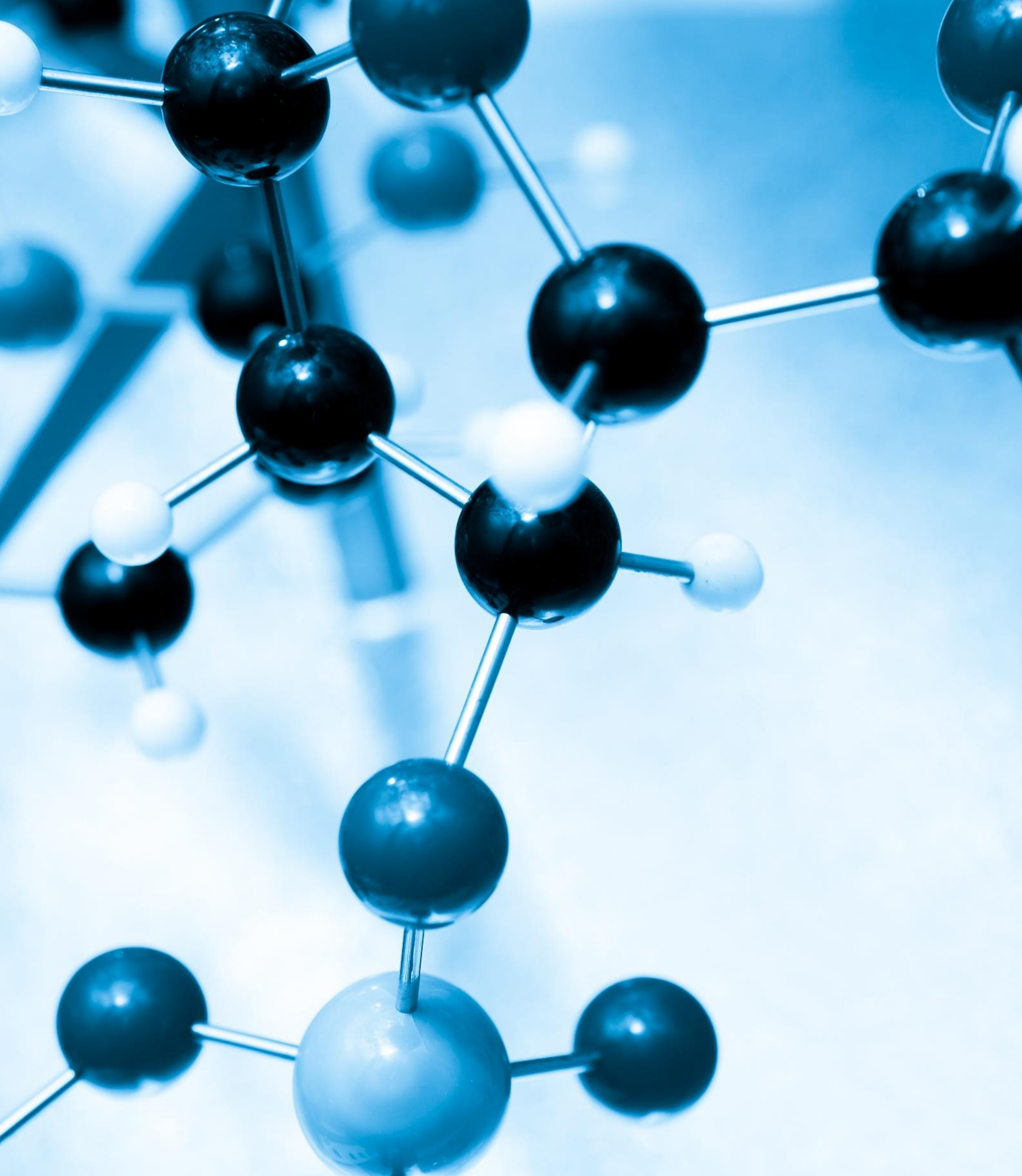




# Kommunalt samarbeid på næringsfeltet

En litteraturstudie med praktiske råd

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se [www.oxford.no](http://www.oxford.no) for mer informasjon om selskapet

## **Oxford Research:**

### SVERIGE

Oxford Research AB  
Box 7578  
Norrländsgatan 12  
103 93 Stockholm  
Telefon: (+46) 702965449  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

### FINLAND

Oxford Research OY  
Heikinkatu 7,  
48100, Kotka  
Finland  
GSM: +358 44 203 2083  
[jouni.eho@oxfordresearch.fi](mailto:jouni.eho@oxfordresearch.fi)

### NORGE

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Telefon: (+47) 40 00 57 93  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

### DANMARK

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20, 4. sal  
2000 Frederiksberg C  
Danmark  
Telefon: (+45) 33 69 13 69  
Fax: (+45) 33 69 13 33  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

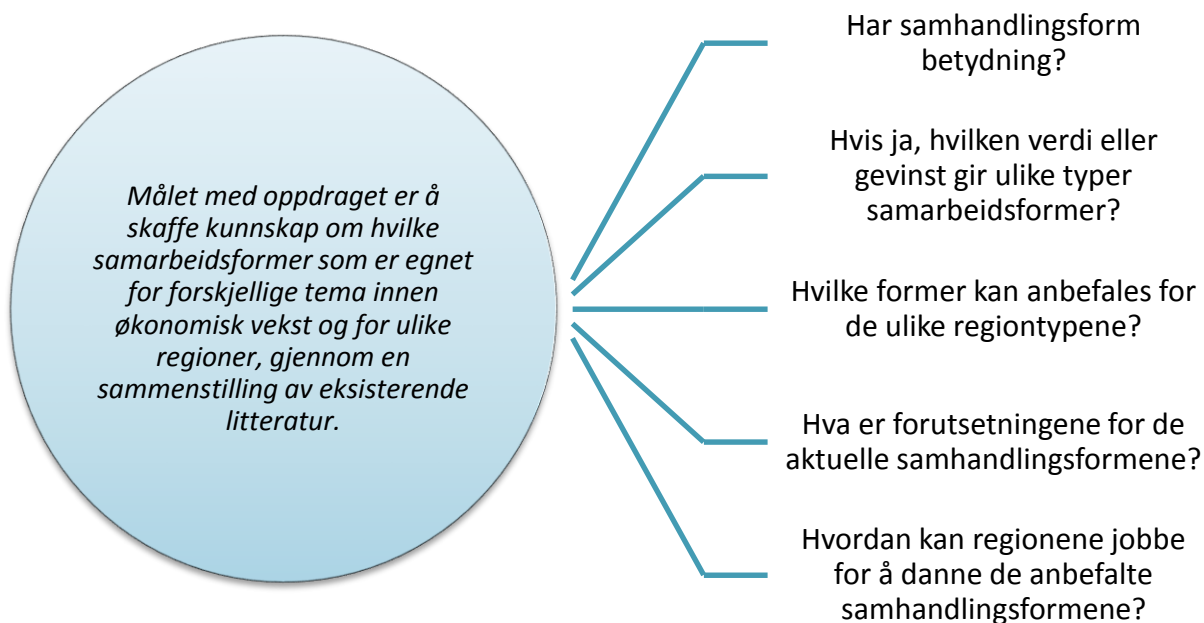
### BELGIA

Oxford Research  
c/o ENSR  
5, Rue Archimède, Box 4  
1000 Brussels  
Phone +32 2 5100884  
Fax +32 2 5100885  
[secretariat@ensr.eu](mailto:secretariat@ensr.eu)

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tittel:          | Kommunalt samarbeid på næringsfeltet                                                                                                                                                                                                                           |
| Undertittel:     | En litteraturstudie med praktiske råd                                                                                                                                                                                                                          |
| Oppdragsgiver:   | Distriktssenteret                                                                                                                                                                                                                                              |
| Prosjektperiode: | September-oktober 2014                                                                                                                                                                                                                                         |
| Prosjektleder:   | Harald Furre                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Forfattere:      | Aase Marthe J. Hørrigmo, Harald Furre, Jon P- Knudsen, Katrine Skrunes og Marthe R. Ervik                                                                                                                                                                      |
| Kort sammendrag: | I rapporten redegjøres det for aktuelle litteratur og 8 case som kan belyse ulike forhold omkring samarbeid mellom kommuner på næringsfeltet og hva som kjennetegner et godt samarbeid. Det gis også tips til hvordan et velfungerende samarbeid kan utvikles. |

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet for Distriktssenteret innen rammen av det nasjonale Byregionprogrammet som Kommunal- og regionaldepartementet har iverksatt. Målet med oppdraget og de ulike spørsmålene vi forsøker å besvare oppsummeres i følgende figur.



For å løse oppdraget har vi gjort en litteraturstudie av internasjonal forskning på 'governance' og nettverk, norsk forskning på samstyring og nettverk og evalueringer av norske samarbeid for regional og næringsutvikling. Videre har vi studert 8 regioner i Norden som har viktige erfaringer å bringe til torgs.

Underveis i arbeidet har vi hatt god dialog med Distriktssenteret representert med Hildegunn Nordtug og Steinar Fredheim. Vi takker for godt samarbeid.

Vi håper at rapporten vil komme til nytte i det videre arbeidet med å utvikle velfungerende samarbeid mellom norske kommuner.

Kristiansand, 31. oktober 2014

Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

## Leserguide

---

Denne rapporten gir både informasjon om den internasjonale akademiske forskningen på 'governance' og interkommunalt samarbeid og nettverksarbeid, og praktiske råd og vink for hvordan få til godt samarbeid. Rapporten favner dermed vidt, og alle kapitlene vil ikke være like interessante for alle. Vi vil derfor her si litt om hva som står i de ulike kapitlene.

Kapittel 1 er en introduksjon til studien, hva som var målsettingen med den, noen innledende definisjoner og avgrensninger og en beskrivelse av hvordan arbeidet er gjennomført.

Kapittel to gir en introduksjon til den internasjonale 'governance'-forskningen. Kapittelet er teoretisk basert. Dette inkluderer å studere årsaker til at kommuner samarbeider med andre, hvilke konsekvenser denne formen for organisering av politikkutforming – og iverksetting har for styring og hvordan beslutninger kan fattes, til å se på utfordringer ved samarbeid. I tillegg har vi diskutert ulike måter kommunene kan styre samarbeid og hvordan de kan få til god samhandling, og kapittelet munner ut i en oppsummering om hva som er god samhandling.

Det tredje kapittelet gir et overblikk over norsk forsknings- og evalueringslitteratur om norske og nordiske (inter)kommunale samarbeid. Det er fokus på hvordan samarbeidene er organisert, betydning av struktur, hvem som er aktører i samarbeidene, etablering og drift av samarbeidene, samt hva slags resultater som springer ut av ulike samarbeidsformer.

Kapittel fire har et fokus på ledelse i samarbeid og hvordan god samarbeideledelse kan foregå. Kapittelet er i hovedsak basert på forskningslitteratur.

I kapittel fem har vi oppsummert hovedfunn og tendenser fra 'god praksis' -eksempelene. Selve case-rapportene er presentert i vedlegget til rapporten.

Kapittel seks gir noen konklusjoner og refleksjoner fra arbeidet med rapporten. Det kanskje viktigste bidraget i dette kapittelet er likevel det siste underkapittelet, der vi presenterer noen praktiske tips til hvordan kommunene kan gå frem for å få til godt samarbeid. En enkel oppskrift på samarbeid, om du vil.

# Innhold

|                    |                                                              |           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Kapittel 1.</b> | <b>Formål, avgrensning og metode .....</b>                   | <b>9</b>  |
| 1.1                | Oppdragets formål .....                                      | 9         |
| 1.1.1              | Hva slags samarbeid har vi studert? .....                    | 9         |
| 1.2                | Hva betyr samarbeid? .....                                   | 9         |
| 1.2.1              | Samstyring på norsk .....                                    | 10        |
| 1.2.2              | Forholdet mellom samstyring og samarbeid .....               | 10        |
| 1.2.3              | Samhandling som empirisk fenomen – omfang og formål? .....   | 10        |
| 1.2.4              | Empirisk definisjon: Hva har vi studert .....                | 11        |
| 1.3                | Utfordringer for prosjektet og en løsning .....              | 12        |
| 1.4                | Metode – hvordan har vi gjennomført litteraturstudien? ..... | 13        |
| 1.4.1              | Litteraturstudie .....                                       | 13        |
| 1.4.2              | God praksis .....                                            | 14        |
| <b>Kapittel 2.</b> | <b>Forskning på samhandling .....</b>                        | <b>15</b> |
| 2.1                | Årsaker til samarbeid .....                                  | 15        |
| 2.2                | Forutsetninger for god samhandling .....                     | 16        |
| 2.2.1              | Kontekst betyr noe! .....                                    | 16        |
| 2.2.2              | Mål for samstyring .....                                     | 18        |
| 2.2.3              | Aktører .....                                                | 19        |
| 2.2.4              | Leveranse - output .....                                     | 20        |
| 2.3                | Organisering av samhandling .....                            | 20        |
| 2.4                | Utfordringer ved samarbeid .....                             | 21        |
| 2.4.1              | Svak demokratisk kontroll .....                              | 22        |
| 2.4.2              | Samstyring, ledelse og styring .....                         | 22        |
| 2.5                | Hvordan komme over hinderet? .....                           | 22        |
| 2.5.1              | Tillit .....                                                 | 23        |
| 2.5.2              | Legitimitet og forankring .....                              | 24        |
| 2.5.3              | Metagovernance – hvordan kan kommunene styre? .....          | 24        |
| 2.5.4              | Ledelse i nettverk .....                                     | 25        |
| 2.6                | God samhandling oppsummert .....                             | 25        |
| <b>Kapittel 3.</b> | <b>Empiri for Norge og Norden .....</b>                      | <b>27</b> |
| 3.1                | Presentasjon av litteratur .....                             | 27        |
| 3.2                | Samhandling i norske storbyer .....                          | 27        |
| 3.2.1              | Hvem er med i samarbeidene? .....                            | 29        |
| 3.2.2              | Etablering av samstyring .....                               | 29        |

|                    |                                                                                            |           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2.3              | Drift, aktiviteter og ledelse .....                                                        | 30        |
| 3.2.4              | Betydning av struktur .....                                                                | 31        |
| 3.3                | Hva slags resultater/effekter er påvist? .....                                             | 31        |
| 3.4                | Empiri fra mellomstore og mindre norske kommuner .....                                     | 32        |
| 3.4.1              | Betydning av struktur .....                                                                | 32        |
| 3.4.2              | Hva samarbeides det om? .....                                                              | 32        |
| 3.4.3              | Aktører, finansiering og organisering .....                                                | 33        |
| 3.4.4              | Etablering av samhandling .....                                                            | 33        |
| 3.4.5              | Drift, aktiviteter og ledelse .....                                                        | 34        |
| 3.4.6              | Resultater .....                                                                           | 35        |
| 3.5                | Fylkeskommunen som initiativtaker .....                                                    | 35        |
| 3.6                | Samhandling for en bedre utvikling – erfaringer fra omstillingsprogrammene .....           | 36        |
| 3.6.1              | Resultater og effekter .....                                                               | 37        |
| 3.6.2              | Aktører og organisering .....                                                              | 37        |
| 3.6.3              | Drift, aktiviteter og ledelse .....                                                        | 37        |
| 3.6.4              | Betydning av struktur og kontekst .....                                                    | 38        |
| 3.7                | Empiri fra nordiske eksempler .....                                                        | 38        |
| 3.8                | Råd og planlegging, men lite integrasjon .....                                             | 39        |
| 3.8.1              | Resultatene lar vente på seg .....                                                         | 39        |
| 3.8.2              | Struktur teller .....                                                                      | 39        |
| 3.8.3              | Aktører .....                                                                              | 39        |
| 3.8.4              | Organisering teller, men på passe med problemet .....                                      | 40        |
| 3.8.5              | Forankring er viktig .....                                                                 | 40        |
| <b>Kapittel 4.</b> | <b>Hva er god samhandlingsledelse? .....</b>                                               | <b>41</b> |
| 4.1                | Hva kjennetegner «god» styring og ledelse av og i partnerskap i kommunal sektor? .....     | 41        |
| 4.2                | En mulig modell for samhandling i næringsrettede partnerskap med kommunal deltakelse ..... | 43        |
| <b>Kapittel 5.</b> | <b>Eksempler på god samhandling .....</b>                                                  | <b>45</b> |
| 5.1                | Erfaring fra 8 case .....                                                                  | 45        |
| 5.2                | Noen overordnede tendenser og funn .....                                                   | 45        |
| 5.3                | Praktiske læringspunkter fra case-studiene .....                                           | 47        |
| <b>Kapittel 6.</b> | <b>Konklusjon og refleksjon .....</b>                                                      | <b>48</b> |
| 6.1                | Overordnede funn .....                                                                     | 48        |
| 6.1.1              | Hvilke samarbeidsformer er i bruk? .....                                                   | 48        |
| 6.1.2              | Struktur .....                                                                             | 48        |
| 6.1.3              | Betydning av organisasjonsform .....                                                       | 49        |
| 6.1.4              | Aktører .....                                                                              | 50        |
| 6.2                | Næringsfeltet – et spesielt sårt tema? .....                                               | 50        |
| 6.3                | Hva kan kommunene gjøre? .....                                                             | 51        |

|                    |                                                                    |           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.4                | En guide for god samhandling: Hvordan bør kommunene gå frem? ..... | 51        |
| 6.4.1              | Steg 1: Innledende analyse .....                                   | 52        |
| 6.4.2              | Steg 2: Ta initiativ og mobiliser aktører .....                    | 52        |
| 6.4.3              | Steg 3: Felles sondering etter mål .....                           | 53        |
| 6.4.4              | Steg 4: Definere hovedaktivitet .....                              | 53        |
| 6.4.5              | Steg 5: Plukke de lavt hengende fruktene .....                     | 53        |
| 6.4.6              | Steg 6: Velge organisasjonsform og leder .....                     | 53        |
| 6.4.7              | Steg 7: Engasjere bredt i delprosjekter .....                      | 54        |
| 6.4.8              | Steg 8: Leverer og feire .....                                     | 54        |
| 6.4.9              | Steg 9: Evaluere .....                                             | 54        |
| 6.4.10             | Steg 10: Fornye eller legge ned .....                              | 54        |
| <b>Kapittel 7.</b> | <b>Litteratur .....</b>                                            | <b>56</b> |
| <b>Kapittel 8.</b> | <b>Vedlegg – Beskrivelse av case-regioner .....</b>                | <b>60</b> |
| 8.1                | Aalborg Samarbeidet .....                                          | 60        |
| 8.2                | Greater Stavanger .....                                            | 61        |
| 8.3                | Vekst i Grenland (ViG) .....                                       | 63        |
| 8.4                | Kotka-Hamina .....                                                 | 65        |
| 8.5                | Setesdal Regionråd .....                                           | 66        |
| 8.6                | Skåne .....                                                        | 68        |
| 8.7                | Umeå .....                                                         | 69        |
| 8.8                | Vesterålen regionråd .....                                         | 71        |

## Figurliste

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1 Typologi for nordiske partnerskapsmodeller .....                           | 17 |
| Figur 2. Analysemodell for næringsrettet partnerskaps- og nettverkssamarbeid ..... | 44 |
| Figur 3 Ti steg for godt samarbeid. ....                                           | 52 |



# Kapittel 1. Formål, avgrensning og metode

## 1.1 Oppdragets formål

Denne rapporten inngår i Kompetansesenter for distriktsutviklings arbeid med Byregionprogrammet. Formålet med oppdraget var å *skaffe kunnskap om hvilke samarbeidsformer som er egnet for forskjellige tema innen økonomisk vekst og for ulike regioner, gjennom en sammenstilling av eksisterende litteratur.*

Målet med oppdraget var altså å aggregere eksisterende kunnskap om samhandlingsformer som er relevante for deltakerne i byregionprogrammet. Slik kunnskap er viktig for å skulle styrke gjennomføringskraft for samarbeidet mellom byer og deres omland. Denne kunnskapen skal videre gjøre det mulig å påvise forutsetninger for og betydningen av valg av samhandlingsform.

Ved å gjennomgå eksisterende litteratur på feltet har vi skissert svar på følgende spørsmål:

1. Har samhandlingsform betydning?
2. Hvis ja, hvilken verdi eller gevinst gir ulike typer samarbeidsformer?
3. Hvilke former kan anbefales for de ulike regionstypene?
4. Hva er forutsetningene for de aktuelle samhandlingsformene?
5. Hvordan kan regionene jobbe for å danne de anbefalte samhandlingsformene?

I tillegg har vi foretatt en definering og drøfting av begrepet «godt samarbeid».

### 1.1.1 Hva slags samarbeid har vi studert?

Dette oppdraget handler i hovedsak om å sikre kunnskap om samarbeid som har nærings- eller økonomisk utvikling som sitt mål. Dette legger noen føringer med tanke på hva slags litteratur som er aktuelt å legge til grunn for denne studien.

I praksis vil denne typen samarbeid, i en kommunal sammenheng, gjerne skille seg fra for eksempel samarbeid og nettverk som handler om tjenesteproduksjon, slik som eksempelvis studier interkommunale barnevernssamarbeid. Næringsnettverk har gjerne ikke produksjon av en gitt tjeneste som formål, men handler i større grad om mer overordnet styring og koordinering av arbeidet mellom relevante aktører på

nærings- og utviklingsfeltet. Det finnes likevel eksempler på samarbeid som tilbyr etableringstjenester eller andre næringsrelaterte tjenester.

Dette betyr at det i stor grad er styringsnettverk, på godt norsk «governance networks», som er studieobjekter i dette arbeidet, men også politikknettverk vil bli inkludert. Som Jacobsen (2010:14) påpeker, er formålet for styringsnettverk å sikre en overordnet styrings- og/eller koordineringsfunksjon. Jacobsen gir flere eksempler på hva denne typen nettverk driver med, slik som *styring av produksjon i nettverk og av komplekse implementeringsprosesser* (Jacobsen 2010:14). Politikknettverk er på sin side gjerne mer direkte knyttet til implementering av offentlig politikk.

## 1.2 Hva betyr samarbeid, samhandling eller samstyring?

Samstyring, nettverk og involvering av private og ikke-offentlige aktører i politikkutforming er ikke et nytt fenomen. Det som over de siste årene har endret seg, er troen på at (sam)styringsnettverk er effektive og legitime mekanismer for å styre (Sørensen og Torfing 2008a:4). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at organisasjoner som blant annet EU og Verdensbanken anbefaler bruk av strategiske allianser, partnerskap og inter-organisatoriske nettverk, etter som disse oppfattes som viktige for å sikre fleksibel og proaktiv styring (Sørensen og Torfing 2009).

Dette viser på den ene siden at bruk av nettverk og partnerskap som et ledd i politikkutforming er en trend. Men det kan samtidig også være en nødvendig og effektiv måte å organisere politikkutforming og iverksetting på. For det første ser det ut til at «governance networks» eller samstyringsnettverk gjerne springer ut av grensekryssende problemer og tema, der én aktør, det være seg en kommune eller andre aktørtyper, ikke er i stand til å løse problemet alene (Sørensen og Torfing 2009). Dette kan være fordi de krever at andre ikke-offentlige aktører er involvert, slik som næringslivet eller frivillig sektor, eller fordi problemene berører mer enn én kommune.

Dette henger igjen sammen med at det er en relativ høy grad av gjensidig avhengighet mellom aktørene i nettverkene. De er avhengige av hverandre for å løse

problemene, men avhengighetsforholdene kan også være usymmetriske (Klijn et al. 2014).

“We use the term governance network to describe public policy-making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society. Governance networks are based on interdependencies, which can be asymmetric.» (Klijn et al. 2014).

Dette på sin side, betyr at styring av gjensidig avhengige aktører i mindre grad er basert på styring gjennom hierarki, men en form for styring som tar utgangspunkt i nettverk (Jacobsen 2010). Dette innebærer at en part ikke kan styre alene og at nettverksdeltakerne gjerne må fatte beslutninger gjennom forhandlinger og enstemmighet. Nettverkets autonomi vil likevel i praksis variere, og i noen former for nettverk med kommunal eller offentlig deltakelse og finansiering, vil eksempelvis kommunen kunne være den sterkeste parten.

Samstyringsnettverk kan være både ustabile og prosjektorienterte og dermed grense mot det som kalles saksnettverk, eller de kan være mer langsiktige og institusjonaliserte. Et eksempel på det siste kan være amerikanske «regimer» bestående av representanter fra det politisk-administrative systemet i (by)kommuner og typisk representanter fra det lokale næringslivet (Stone 1989, Stoker 1998), sammen driver denne typen koalisjoner byutvikling.

### 1.2.1 Samstyring på norsk

Vi har allerede i løpet av rapporten to første delkapitler introdusert en rekke ulike begrep som alle berører samhandling, nettverk og «governance». Det språklige mangfoldet er en utfordring for empiriske studier av fenomenet. Røiseland og Vabo (2008) har gjort et godt forsøk på å presisere språkbruken på området gjennom å introdusere «samstyring» som et norsk ord for det som blant annet kalles «governance». Her snakker de om en bruk av governance, «nemlig som bestemte *empiriske* samhandlingsformer» (Røiseland og Vabo 2008:90).

Vi vil i denne litteraturstudien bruke ordet samstyring og ikke governance.

Røiseland og Vabos definisjon inkluderer tre momenter. For det første at det som preger nettverk og dermed samstyring er gjensidig avhengighet mellom aktørene. Ingen enkelte aktør har i denne sammenheng tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere nettverket alene. Av den gjensidige avhengigheten

følger det at aktørene må foreta beslutninger gjennom diskurs og/eller forhandling. Dette gjør igjen at andre typer styringsvirkemidler er nødvendig, som beskrevet over. I tillegg legger Røiseland og Vabo til et tredje moment i sin definisjon av samstyring, nemlig at det offentlige er medvirkende i å koordinere aktører og ressurser og gi nettverket en felles «retning og mening» (Røiseland og Vabo 2008:91). I tillegg legger forfatterne til at det er snakk om en planlagt og målorientert aktivitet.

Dette er viktig fordi det viser til at offentlige aktører er nødvendige for å snakke om samstyring. Samstyring handler ikke om generell nettverksstyring, men styring av nettverk der det offentlige er aktør.

### 1.2.2 Forholdet mellom samstyring og samarbeid

Dette prosjektet omhandler (inter-)kommunalt samarbeid. Men samarbeid og samstyring er beslektet. Samstyring favner flere samarbeidsformer empirisk sett, fra sterkt formaliserte samhandlingsformer som aksjeselskaper og stiftelser til mer uformelle former for samarbeid (Røiseland og Vabo 2008:102).

Samstyring favner slik ulike former for samhandling, men der fellesnevneren i denne sammenhengen er at det er snakk om samarbeidsformer bygd på gjensidig avhengighet, der beslutninger fattes gjennom diskurs eller forhandlinger og der offentlige myndigheter deltar i samhandlingen.

Dette ekskluderer dermed en rekke former for samarbeid mellom gjensidig avhengige aktører som har økonomisk utvikling som formål, men der offentlige aktører som eksempelvis kommuner ikke er representert.

### 1.2.3 Samarbeid som empirisk fenomen – omfang og formål?

I en norsk og nordisk styringskontekst er det ikke noe nytt i å involvere bedrifter, organisasjoner, fagforeninger og andre fra privat sfære i offentlige beslutninger. Dette henger sammen med at den nordiske styringstradisjonen har vært kjennetegnet ved samfunnskorporatisme (Røiseland og Vabo 2008:87).

Det som er nytt er for det første at ikke-offentlige aktører nå også er involvert i iverksettelsesfasen av politikkutforming, og ikke bare i utformingsfasen (Røiseland og Vabo 2008).

Det andre som er nytt er omfanget av interkommunalt samarbeid og fristilte organisasjonsformer. Ringkjøb et al. (2008) studerer kommunale selskaper og finner at det har vært en så stor vekst i særlig hel- og

deleide kommunal aksjeselskaper at forfatterne mener «selskapssyke» er en berettiget karakteristik. Til sammen står interkommunale selskap og aksjeselskaper for over 80 prosent av alle kommunale selskap.

**Tabell 1 Ulike kommunale selskapstyper, 2006.**

|                                            | Antall      | Prosent    |
|--------------------------------------------|-------------|------------|
| Aksjeselskap (AS)                          | 1588        | 76,5       |
| Interkommunalt selskap (IKS)               | 86          | 4,1        |
| Kommunale/Fylkeskommunale foretak (KF/FKF) | 163         | 7,9        |
| Kommunal bedrift                           | 160         | 7,7        |
| Stiftelse                                  | 30          | 1,4        |
| Annet*                                     | 48          | 2,3        |
| <b>Totalt</b>                              | <b>2075</b> | <b>100</b> |
| Kilde: Ringkjøb et al (2008)               |             |            |

Vinsand og Nilsen (2007) har fokus på regionråd, og per 2007 fant de 69 fungerende regionråd. 417 av landets daværende 431 kommuner var medlemmer i et regionråd, og de fleste regionrådene var relativt nye.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid mer generelt, viste ECONs (2006) studie at kommunene i liten grad hadde oversikt over antall og typer interkommunale samarbeid de selv inngikk i, eller hvilket lovmessig grunnlag samarbeidene hadde. Hovik og Stigen (2008) på sin side finner at et stor flertall av de undersøkte kommunene har tatt i bruk interkommunalt samarbeid på områder som renovasjon og revisjon.

Samarbeid er med andre ord i vinden i norske kommuner. Men i den grad litteraturen over viser til hva samarbeidene er konsentrert om, så er det ulike former for tjenesteproduksjon, i tillegg til regionråd. Sistnevnte vil i mindre grad være involvert i tjenesteproduksjon (Jacobsen 2012), men vil gjerne også innebære ulike former for regionale policy-spørsmål som ikke først. Videre er regionrådene multifunksjonelle og arbeider også med oppgaver rettet mot ekstern påvirkning og grenseoverskridende problemer (Jacobsen 2012).

#### **1.2.4 Empirisk definisjon: Hva har vi studert**

Vi har her redegjort for hva samstyring og samarbeid innebærer, i tillegg til at vi har sagt noe om omfanget av samarbeid. Spørsmålet nå er hva dette har av betydning for vår studie i praksis.

Vi har studert to hovedgrupper av samstyring. Den første tar utgangspunkt i at de skal løse grenseoverskridende problemer forstått som overskrider geografiske (i praksis kommunegrenser) grenser. Dette kan igjen i noen tilfeller knyttes til at funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner favner bredere enn én kommune og at utviklingspolitikken da vil måtte favne mer enn én kommune. Dette vil også berøre næringspolitikken.

Den andre formen for samstyring i denne studien behøver ikke være geografisk overskridende, men er i stedet organisatorisk grenseoverskridende – problemet må løses av flere enn en organisasjon. Kommunene kan ha utfordringer med å utforme og gjennomføre eksempelvis næringspolitikken alene, de er avhengig av ressursene eksempelvis næringslivet innehar, eller også andre offentlige aktører. Omstillingsprogrammer vil være et eksempel på denne formen for samarbeid, selv om disse også kan involvere flere kommuner.

Vi har med andre ord studert to hovedformer for samstyring, begge er horisontale:

- 1) Samhandling mellom flere kommuner
- 2) Samhandling mellom en (eller flere) kommuner og andre typer aktører som næringsliv, organisasjoner, UoH-aktører med videre. Dette inkluderer flernivåstyring.

I tillegg er det en tematisk begrensning på hva vi har studert. Fokus skal først og fremst være på samarbeid om næring og andre samarbeid med økonomisk vekst som formål. I litteraturstudien om norske og nordiske samarbeid har vi i tillegg inkludert samarbeid som også handler om regional utvikling i bredere forstand enn rent økonomisk. I praksis er litteratur som omhandler følgende grupper samarbeid inkludert:

- Næringssamarbeid
- Regionråd som har nærings- og regional utvikling på dagsorden
- Omstilling

Kunnskapen som er samlet inn om regionråd og hvordan denne samarbeid fungerer har også overføringsverdi til andre former for samhandling. Det er flere grunner til dette. Regionrådene har først og fremst interkommunalt samarbeid som sitt formål, men næringsarbeid er sentralt for mange regionråd (Jacobsen 2012:13). Videre er samarbeid omkring utviklingsspørsmål gjerne viktig for regionrådene.

I kapittel to der vi ser på den internasjonale 'governance'-litteraturen, har vi imidlertid sett på samarbeid og nettverksstyring i bredt. Det betyr at vi blant annet har sett på litteratur omkring styring av miljø- og regulering av vannressurser (se for eksempel Klijn og Edelenbos 2013). Når vi har inkludert denne typen studier i litteraturstudien, er det fordi de viser til mer generiske utfordringer knyttet til ledelse og styring i en ikke-hierarkisk kontekst, selv om det også er momenter ved disse studiene som er lite egnet for overføring til samarbeid om næringsutvikling, særlig med tanke på hvilke aktører nettverkene inkluderer.

### 1.3 Utfordringer for prosjektet og en løsning

Formålet med prosjektet, å fremskaffe kunnskap om hvilke samarbeidsformer som er egnet for å gi økonomisk vekst, er vanskelig å gjennomføre.

Dette henger delvis sammen med at det er vanskelig å dokumentere kausalitet, altså om det er samarbeidsformen som er årsaken til veksten. Litteraturen kan i noen tilfeller vise en korrelasjon eller en sammenheng mellom enkelte typer samarbeidsformer og økonomisk vekst, men det er generelt lite litteratur som dokumenterer effekter av samarbeid på økonomisk vekst.

Til det er det for mange øvrige faktorer som innvirker og som det er vanskelig å kontrollere for. Dette synet baserer seg på tidligere forskning. I 2010 ble det publisert resultater fra en studie av langtidseffekter av omstillingsprogram. Konklusjonen her var at det ikke var noen spesifikke organisasjonsformer for arbeidet som virket å gi større effekter på lang sikt enn andre (Carlsson et al. 2010). Det er også foretatt en studie av suksessrike distriktskommuner hvor det ble konkludert med at måten man har organisert næringspolitikken neppe er en suksessformel i seg selv (Kobro et al. 2012).

En annen studie omhandlende VINNVÄXT-programmet til VINNOVA bekreftet at Triple Helix bidro til økt forståelse av hverandres oppgaver og roller (Westerberg 2009). Studien til Knudsen et al. (2014) kan heller ikke si noe om samarbeidets effekter, men ser at fravær av sentrale ressurser i samarbeidet er hemmende.

Videre er det store utfordringer knyttet til å måle effekter og effektivitet i politikkutforming basert på nettverk. Dette henger ikke minst sammen med at resultatene fra slike nettverk kan være svært vanskelig

å kvantifisere (Sørensen og Torfing 2009, Diez, 2001; Kiese & Wrobel 2011; Kuhlmann, 2003; Russo & Rossi, 2009; Sotarauta & Bruun, 2002; Östhol & Svensson, 2002). En sentral grunn til dette er at samhandlingsprosessene så vel som utviklingsprosessene er svært komplekse. Videre er resultatene vanskelige å gripe fordi de gjerne involvere ting som felles problemforståelse, felles verdier, felles fremtidige visjoner, økt koordinering og samarbeidsprosesser (Sørensen og Torfing 2009:240).

Samtidig er også tidsdimensjonen viktig her (Kuhlmann, 2003), noen utviklingsprosesser vil ta svært lang tid. En ytterligere utfordring er også at FoU- og innovasjonsfeltet har en tidvis diffus natur, og også inkluderer politikkutforming på ulike nivå (Lane & Maxfield, 2005).

En annen utfordring er at det er lite forskning på denne typen samarbeid i norske kommuner. Det er forskning på nærliggende felter knyttet til regionale innovasjonssystemer og Triple Helix-modeller, men her er kommunenes rolle ofte ikke stor, om de er med i det hele tatt. Snarere er det fylkeskommuner og UoH-miljøer som er de offentlige representantene i denne typen partnerskap.

Videre er det vanskelig å finne kontekstuavhengig kunnskap. En lærdom på tvers av litteraturen om samhandling, samstyring og lokal utvikling er nettopp at det er nødvendig å ta hensyn til kontekstuelle og strukturelle faktorer når strategier for regional og lokal utvikling legges (Hidle og Normann 2012, Normann og Vasstrøm 2012, Rodriguez-Pose 2013). Dette gjelder også hvem som skal delta i partnerskap og samhandlingsorganisasjoner, ettersom næringsstruktur og maktstrukturer blant annet vil påvirke hvilke ressurser og dermed aktørtyper som trengs i partnerskapet.

På denne bakgrunn har vi gått pragmatisk til verks i analysearbeidet og sikte på å komme lengst mulig i å påvise sammenhenger, men likevel først og fremst dokumentere mulige samarbeidsformer og hvordan disse fungerer i ulike regioner på en måte som gjør at det blir utviklet praktisk kunnskap til nytte for deltakerne i Byregionprogrammet. I tillegg har vi supplert litteraturstudien med eksempler på faktiske samarbeid.

## 1.4 Metode – hvordan har vi gjennomført litteraturstudien?

Den største delen av denne rapporten er funn fra en litteraturstudie om samarbeid knyttet til næringsutvikling, i tillegg til (inter)kommunalt samarbeid for regional og økonomisk utvikling. Vi vil her vise hvordan vi har gått frem for å gjennomføre litteraturstudien.

### 1.4.1 Litteraturstudie

Denne litteraturstudien er grovt sett gjennomført i to trinn. Det første trinnet besto i hovedsak av å identifisere tilgjengelig litteratur.

Vi har delt inn litteraturen i to deler her, der den første delen i stor grad er fokusert rundt internasjonal 'governance'-litteratur og norsk samstyringslitteratur, samt evalueringer og studier av konkrete samarbeid. Den internasjonale litteraturen på dette området er meget omfattende. Innenfor tidsrammene for prosjektet har det ikke latt seg gjøre å få til en fullstendig gjennomgang av denne litteraturen. Vi har derfor konsentrert oss om å dekke de mest sentrale delene av denne litteraturen, og de delene av litteraturen som er av størst betydning for dette prosjektet.

Den andre delen av litteraturen er en samling av studier og evalueringer av norsk, og i noen grad nordiske, samarbeid på næringsfeltet og også kommunale samarbeid som har regional utvikling i en bredere forstand som formål. Dette inkluderer en gjennomgang av samtlige omstillingsprosjekter som har vært eks-terne evaluert etter 2005. Dette betyr at vi ikke dekker alle former for samarbeid, men at vi dekker samarbeid som det er forsket på og i stor grad samarbeid som er evaluert av eksterne aktører.

Hovedverktøyet i denne delen av arbeidet har vært søking i Google Scholar, ettersom denne sammenfatter informasjon fra flere databaser. Vi har også søkt i Google generelt, ettersom en del evalueringer og mindre akademisk rettet litteratur ikke alltid fanges opp i Google Scholar.

Søkeordene vi har brukt er:

- Samhandling (med kommune og uten)
- Samarbeid + kommune og interkommunalt
- Samstyring
- Næringsutvikling og samarbeid
- Næring og samarbeid
- Næringsutvikling regional

### ➤ Regionråd

Vi har også kombinert disse søkeordene med 'evaluering'. Når det gjelder omstillingsprogrammer har vi hentet rapporter fra Innovasjon Norges sider for disse satsingene. Vi har i tillegg brukt Evalueringsportalen for å finne relevante evalueringer.

Etter å ha identifisert mulig litteratur, har vi gjort en relevansvurdering av rapportene og artiklene med tanke på å finne bidrag som kan si noe om problems-tillingene som skal besvares. Dette gjør at den gjennomgåtte litteraturen er snevret inn.

I tillegg har vi brukt «snøballmetoden» for å finne mer relevant litteratur. Vi brukte de artiklene og rapportene vi fant i starten av prosjektet og undersøkte litteraturlistene for relevante kilder. Vi fant deretter de relevante bidragene og leste dem, og vurderte også litteraturlistene. Vi gjentok dette til vi fikk den nødvendige oversikten over de ulike delene av litteraturen.

Underveis i prosessen sendte vi også en oversikt over aktuell litteratur til KDU for å få tilbakemelding på om vi var rett vei med tanke på behovene KDU hadde.

### *Fremstilling av litteraturen i rapporten*

Vi har forsøkt å fremstille innholdet på en oversiktlig måte i selve rapporten. Kapittel to viser funn fra den internasjonale og norske forskningen, der vi særlig har skrevet om forutsetninger for god samhandling, samt hva som er godt samarbeid.

I kapittel tre har vi fremstilt empiri basert på studier og evalueringer av norske og nordiske samarbeid på nærings- og regionalutviklingsfeltet.

Vi har her beskrevet de inkluderte samarbeidene og forsøkt å inkludere relevante funn knyttet til aktører, etablering, organisering og drift av samarbeidene. Kapittelet gir dermed mer informasjon enn bare oppsummerte konklusjoner fra rapportene og studiene. Dette gjør det mulig for leserne å sette seg litt mer inn i hva som har fungert eller ikke fungert, samt hvordan de ulike samarbeidene er organisert og driftet.

Vi har delt inn empirien etter kommunestørrelse og også inkludert et underkapittel der vi diskuterer studier av partnerskapsinstituttet i Nordland og Oppland. Inndelingen etter kommunestørrelse har vært gjort fordi vi mener det er et analytisk poeng knyttet til det å se på betydningen av struktur og da særlig størrelse, for hvordan samarbeid gjennomføres. Størrelse ser også ut til å ha noe betydning, men det er

kanskje den relative størrelsen mellom kommunene i samarbeidene som er av størst betydning.

#### **1.4.2 God praksis**

---

God praksis kan grovt sies å være en anbefalt måte å utføre en arbeidsoppgave/-prosess på. I god praksis ligger også et kontinuerlig forbedringspotensial og et utviklingsaspekt.

På grunnlag av vurderingen av de ulike typene regionale samarbeid har vi utarbeide en liste over hva som kjennetegner «gode samarbeid» - med andre ord beskrive god praksis.

For å finne frem til gode case tok vi kontakt med relevante aktører på nasjonalt nivå som besitter kunnskap om mulige «gode praksiser» som kan være av interesse. På bakgrunn av dette valgte vi ut 10 regioner for nærmere studier. 2 av disse viste seg å ikke være så imponerende, så i rapporten beskrives 8 regioner. Beskrivelsen baserer seg på skriftlig materiale og intervjuer.



## Kapittel 2.    Forskning på samhandling

I det foregående kapittelet ga vi en definisjon på hva samstyring og samarbeid er. I dette kapittelet vil vi gjennom en studie av eksisterende samhandlingslitteratur si noe om årsaker til samhandling, problemer og muligheter ved samhandling, samt hva som kan gjøres for å få til bedre samhandling.

Dette innebærer for det første å se på årsaker til hvorfor det samarbeides. Samtidig som det hevdes at samarbeid gjennom nettverk, partnerskap, eller regionråd skaper handlingsrom og muligheter, fremheves det også at samhandling kan ha negative effekter for lokaldemokratiet, skape fragmentering og redusert styring.

Vi vil studere noen utfordringer knyttet til samarbeid, men også se på muligheter og strategier for å bedre interkommunal samhandling.

### 2.1    Årsaker til samarbeid

Det er flere årsaker til at offentlige myndigheter velger å inngå i samhandling med andre offentlige og ikke-offentlige aktører.

Samstyring, samarbeid eller nettverksstyring sees gjerne på som en styringsform tilpasset komplekse, usikre og konfliktfylte policy-utfordringer (Sørensen og Torfing<sup>1</sup> 2008a).

I denne sammenhengen blir samstyring sett på som et potensielt bidrag til økt styringseffektivitet. Sørensen og Torfing trekker her frem fire bidrag til effektivitet. Samarbeid øker muligheten for proaktiv og *fleksibel* styring, samarbeid er et godt instrument for å akkumulere informasjon, kunnskap og vurderinger for å foreta gode politiske beslutninger, samtidig som samstyring er velegnet for konsensusbygging og reduserer risikoen for «iverksettingsmotstand» (Sørensen og Torfing 2008a:13).

Men samstyring og nettverk kan også gi grobunn for mistillit (Kjær 2009) og skape konflikt og deadlocks (Andersen 2010, Kjær 2009). Dette vil derfor ikke nødvendigvis være en effektiv styringsform og effektivitetsgevinsten vil bare blir forløst i velfungerende samhandlingskonstellasjoner.

Agranoff og McGuire (2001) hevder på sin side at det ikke er noe særlig effektivt ved å lage felles beslutninger i nettverk. De argumenterer for en annen form for effektivitet, knyttet til det at nettverk ideelt sett inkluderer ikke bare lederer, men interessenter, leverandører, klienter og til og med kunder (Agranoff og McGuire 2001:321). Forfatterne argumenterer for at nettverksløsninger kan være mer rasjonelle enn individuelle beslutninger i noen tilfeller. Dette henger sammen med at multiple deltakere betyr flere alternativer som må vurderes, mer informasjon tilgjengelig og et beslutningssystem som i mindre grad er begrenset av svakheter ved individuell tenkning.

Én årsak til at samstyring blir sett på som effektivt er knyttet til veksten i grensesprengende oppgaver i lokal, regional og statlig forvaltning. Holmen (2011a:1) argumenterer for at høy befolkningsvekst, økt infrastrukturbygging og nye mønstre i lokalisering av boliger og næringsvirksomhet har utfordret byenes administrative og geografiske grenser. Funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner som krysser kommunegrenser gjør at kommunegrensene blir mer marginalisert. Et svar på dette er funksjonelle samarbeid mellom kommunene i regionen. Samhandling blir slik en løsning på grensesprengende utfordringer.

Oppgaver som bare kan løses i fellesskap, understreker at kommuner innenfor en region er *gjensidig avhengige* av hverandre for å få til god oppgaveløsning. Én aktør eller kommune kan ikke løse utfordringene selv.

Dette er altså en problembasert tilnærming, der samstyring blir sett på som svar på et problem. Jacobsens (2012) studie av norske regionråd viser nettopp at grenseoverskridende oppgaver utgjør en hoveddel av sakene som tas opp i regionrådene.

Det er særlig politikkutforming innenfor næringsutvikling og utviklingspolitikk som har vært synlig når det gjelder samarbeid på tvers av kommunegrenser i byregionene. På disse områdene samarbeider byene og omkringliggende kommuner også med regionale næringsaktører (Farsund og Leksnes 2010, Holmen 2011a). Jacobsen (2012) gjør en lignende oppdagelse når han finner at saker på næringsfeltet utgjør det

<sup>1</sup> Sørensen og Torfing bruker her begrepet 'governance networks'

saksfeltet som nest hyppigst er registrert på regionrådenes agenda.

Det er flere typer gjensidig avhengighet, men sentralt på dette feltet står ressursavhengighet. Samarbeid oppstår fordi én aktør alene ikke besitter de nødvendige ressursene for å gjennomføre et gitt tiltak (Herting 2008, Stone 1989). Dette er et perspektiv som har vært særlig studert i en amerikansk lokal kontekst (Stone 1989), der den lokale forvaltningen gjerne har for svake økonomiske muskler til å få igjennom sin politiske agenda. Dette er en situasjon som er noe ulik den typiske nordiske situasjonen, der kommunen som inngår i samarbeid med andre aktører gjerne er den med størst økonomiske muskler og slik potensielt kan være en dominerende aktør i samhandlingen. I denne sammenhengen er det snarere mangel på andre typer ressurser som gjør at kommunene inngår i samarbeid med andre. Dette kan handle om å sikre legitimitet bak en beslutning, sørge for kunnskapsoppbygging og mangel på human kapital, eller behov for institusjonelle ressurser. Felles for dette perspektivet er at lokale politikere er avhengig av å drive koalisjonsbygging for å skape det handlingsrommet de trenger for å få til politikktutforming og –gjennomføring.

Bruk av samstyring som et ledd i utforming og iverksetting av offentlige politikk kan også ha andre begrunnelser. Regionrådene bidrar til bedre informasjonsutveksling mellom kommunene (Jacobsen 2010) noe som kan gjøre koordinering mellom kommunene bedre. Nettverk representerer en mulighet for å øke den demokratiske deltakelsen i politikktutforming gjennom å inkludere nye grupper av innbyggere eller berørte parter (Sørensen og Torfing 2009, Aarsæther et al 2011), men samstyring kan også gjøre politikktutformingsprosessene mindre transparente (Sørensen og Torfing 2009), eller rent ut fremstå som elitesnes strategiske arena for å omgå oppfattede populistiske posisjoner i de vanlige demokratiske kanalene (Todd 2008). Det er dermed vanskelig å konkludere om den demokratiske effekten er positive eller negativ.

Andre ser ikke på samhandling som et svar på grenseoverskridende problemer eller mangel på ressurser, men peker i stedet på at særlig 'governance' er et tidstypisk fenomen og et moteord (Røiseland og Vabo 2008).

## 2.2 Forutsetninger for god samhandling

Det er altså mange årsaker til samhandling. Veksten i grensesprengende oppgaver synes å henge nært sammen med veksten i samarbeid i Norge. Samtidig kan det også være at valget av nettopp denne løsningen på problemet ikke er at den er mest effektiv, men at den er moderne. Det vi kan slå fast er at nettverk **blir sett på** som effektive måter å styre komplekse områder og saksfelt på.

Uavhengig av effektiviteten i samstyring relativt til andre styringsformer, er det flere måter å øke effektiviteten på og slik bidra til bedre samhandling. Et utgangspunkt for å få til dette, er erkjennelsen av at samstyring eller nettverk ikke er effektive i seg selv. Nettverkenes ytelse eller effekt avhenger av den sosiale konteksten de inngår i, institusjonell design og de politiske kampene som er med på å forme deres funksjon og utforming (Sørensen og Torfing 2009:235).

Det er flere andre forhold ved samstyring som det må tas hensyn til for å få til godt samarbeid. Dette er at samarbeidene baserer seg på frivillig deltakelse, der partene (i varierende grad) er likeverdige, gjerne gjensidig avhengig av hverandre, men der én part ikke kan instruere de andre. Ettersom det er frivillig deltakelse i samarbeidene kan aktørene trekke seg ut hvis de ikke ser nytten av samarbeidet.

Dette har igjen stor innflytelse på hvilke styringsmidler som kan brukes og ikke minst, hvordan ledelse internt i samhandlingsorganene kan foregå.

Dette vil vi diskutere videre i kapittelet, men innledningsvis vil vi nøye oss med å nevne at dette fordrer bruk av «mykere» styringsverktøy og der avgjørelser i samarbeidsorganene fremforhandles og må være basert på konsensus (Røiseland og Vabo 2008).

### 2.2.1 Kontekst betyr noe!

Næringsarbeid og strategier for økonomisk og regional utvikling er ikke kontekstfrie. Om det er regionale innovasjonssystem-litteraturen, triple helix eller andre former for utviklingsteori som ligger til grunn, vil det i stor grad handle om å identifisere de lokale utfordringene og utvikle strategier og samhandlings-teorier som er i tråd med de lokale problemene og mulighetene.

#### *Betydningen av nasjonal politikk*

Disse lokale og regionale utfordringene bunner igjen i nasjonal politikk og ulik utforming av denne. Kompa-



rative nordiske studier har for eksempel vist at partnerskapsmodeller for regionalt nærings samarbeid har gitt dårligere resultater i Norge enn i Danmark og Finland, med Sverige i en mellomstilling (Sotarauta & Bruun 2002, Östhol & Svensson 2002). Årsakene til dette er å finne i at det finske systemet har en tonivåoppbygging der aktiv kommunal medvirkning er forutsatt for å få styringsmodellen til å virke, mens det i det danske tilfellet er snakk om en mer tradisjonell styringsmodell med klar sammenheng mellom politikens pålydende og innhold.

I norsk sammenheng har dette siste særlig vært et problem fordi næringspolitikken i så stor grad har vært koplet opp mot fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører, samtidig som fylkeskommunenes rolle inn i dette politikkområdet har vært gjenstand for en påtakelig nasjonal dobbeltkommunikasjon og regional kompetansestrid, det siste særlig mot storbykommunene (Knudsen et al. 2005). I så måte har From & Stavås (1985) analyse av fylkeskommunenes planrolle som kunsten å ro uten årer, fått sin parallell på det næringspolitiske området. Mye taler for at denne situasjonen vedvarer, og at den gjør samstyringsutfordringene i den norske modellen særlig komplekse (Johnsen et al. 2014).

**Figur 1 Typologi for nordiske partnerskapsmodeller**

|                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Norge:</b></p> <p><b>Frikransmodellen</b></p> <p>Stor ressurstilgang, lav grad av statlig styring og legalt likestilte kommuner og fylkeskommuner gir svake føringer for partnerskapsløsninger</p> | <p><b>Finland:</b></p> <p><b>Partnerskapsmodellen</b></p> <p>Begrenset ressurstilgang, sterk statlig programpolitikk og tonivåforvaltning gir sterke føringer for partnerskapsløsninger</p>              |
| <p><b>Danmark:</b></p> <p><b>Balansemodellen</b></p> <p>Begrenset ressurstilgang, sterke samarbeidstradisjoner og reorganisert forvaltningsstruktur gir sterke føringer for partnerskapsløsninger</p>    | <p><b>Sverige:</b></p> <p><b>Styringsmodellen</b></p> <p>Begrenset ressurstilgang, sterke statlige styrings-tradisjoner og lav grad av lokal autonomi gir midtels føringer for partnerskapsløsninger</p> |

Med utgangspunkt i diskusjonen over kan vi sammenfatte de nordiske partnerskaps erfaringene som vist i figur 1. Den finske modellen disponerer særlig for partnerskapsløsninger gjennom sin kombinasjon av sterk statlig programpolitikk og forventninger om at

politikken skal finne sin utforming i forhandlede løsninger mellom stat, kommune og andre partnere, siden noe egentlig mellomnivå i forvaltningen ikke finnes. Den danske modellen synes også godt egnet for partnerskapsløsninger ved å ha en styringsmodell i hierarkisk balanse, der næringsutvikling både er tilordnet det lokale og det regionale nivå i forvaltningen. I Sverige er partnerskaps erfaringene blandede, men de lider særlig av at staten i tillegg til å legge sterke politikkføringer også dukker opp igjen som samordner av partnerskapene gjennom länstyrelsene der andre regionale forvaltningsmodeller ikke er valgt. Den svenske modellen preges derfor av en betydelig nasjonal sentralisme. I det norske tilfellet fremstår partnerskaps erfaringene som svake både fordi nasjonal ressursrikelighet gir lite press til omstilling, men også fordi rollene i forvaltningskjeden er uklare og tillater at aktører kan frikoble seg fra hverandre.

### **Regional kontekst og politikkforståelse**

Den nasjonale styringen av næringspolitikken er regionalt differensiert, men da i forhold til et sett kriterier som er tuftet på demografiske og økonomiske indikatorer og effektmål (NOU 2004:2). Vi har imidlertid mye forskning som viser at den politiske og kulturelle konteksten som denne politikken virker inn ikke nødvendigvis følger slike strukturelle skillelinjer. Eriksen (1990; 1996) har pekt på at visse deler av landet har en annen rolleforståelse for balansen mellom stat og lokalsamfunn enn andre, noe som gir opphav til ulike forventninger med hensyn på initiativ og rolleforventninger i næringspolitikken.

Wicken (1997; 2004) viser også hvordan ulike deler av landet har fulgt svært ulike moderniseringsspor i næringsutvikling. Han skiller grovt sagt mellom en østlandsk og en vestlandsk industrialiseringsmodell der den første fremstår som en gjennomgripende strukturomvandling etter engelsk mønster, mens den andre representeres gjennom en mer inkrementell og lokalsamfunnsbasert bygdeindustrialisering. Han argumenterer videre for at disse ulike erfaringstypene gir opphav til strid om hvordan nasjonal politikk skal utvikles, og i tillegg til en ulik regional fortolkning av nasjonale, kompromissbaserte politikk.

### **Struktur og politikkutforming**

Resonnementene ovenfor kunne vært eksemplifisert videre, men vi nøyer oss i denne omgangen med å bruke dem som eksempler på at det eksisterer viktige inntak for lokal mobilisering, politikkutvikling og samstyringsdeltakelse som er lite påvirkbar for nasjonal

politikk rett og slett fordi de er så sterkt bundet til regional og lokal kontekst og politisk kultur. Vi kan kanskje si at hva som virker, avhenger av hvor vi er og i hvilken politisk tradisjon vi befinner oss. Dette synes å variere mye regionalt.

Vi må derfor skille mellom *politics* som overskrift for politikkens innveving mellom inntaks- og uttaksaspekter og *policy* som en mer kulturløs kategori for politikkens instrumentelle utøvelse.

Strukturelle faktorer ser nemlig også ut til å ha betydning for policy-utformingen på feltet. Dette gjelder kanskje særlig byregionene, som ifølge Meld. St. 31 (2002-2003) skal fungere som nav eller motor for den regionale utviklingen og verdiskapingen i regionen. Dette er faktorer som i stor grad fordrer interkommunalt samhandling og samstyring, om det foregår i formaliserte interkommunale AS-er eller gjennom mindre formelle råd og utvalg, fordi byregionene også er avhengige av å inkludere omlandet i planlegging, næringsutvikling og spørsmål om regional infrastruktur.

### **Struktur i praksis**

I mer praksis forstand er implikasjonen av struktur at samarbeid i ulike regioner og strukturer må ta hensyn til struktur når de skal organisere samarbeidet.

Lokale og regionale tradisjoner har betydning for å forklare forskjeller både i organiseringen av og i innholdet i næringspolitikken i byregioner (Hidle et al. 2005).

Store byer og deres omlandkommuner har andre behov enn mindre kommuner som er langt unna såkalte pressområder. Den relative forskjellen mellom store byer og mindre omlandkommuner medfører også at storbyene gjerne tar en ledende rolle (Holmen 2011a, Leknes 2010, Aars, Fimreite og Homme 2004). Storbyene, som også er pressområder, står gjerne også overfor areal-utfordringer, der planlegging av nærings- og boligarealer gjerne er problemer som går ut over storbyens grenser.

Mindre kommuner utenfor sentrale strøk står gjerne overfor helt andre problemer enn å håndtere vekst i infrastruktur eller innbyggerantall. Omstillingskommunene er eksempler på kommuner som er i en negativ utviklingsspiral, om det skyldes at de mister innbyggere eller arbeidsplasser. Problemene som skal løses gjennom samarbeid vil dermed gjerne være av en annen type enn i storbyene.

Men det er ikke bare romlige og demografiske utfordringer som har betydning for samarbeid. Eksistensen av andre styringsnettverk påvirker også handlingsrommet til et gitt nettverk (Peters 2008). Dette vil særlig være relevant for kommuner og aktører som i stor grad har tatt i bruk samhandling i utforming og iverksetting av politikk. Dette henger blant annet sammen med at det i en slik sammenheng er behov for koordinering og indirekte styring av de mange nettverkene for å sikre helhetlig styring, slik blant annet Leknes (2010) trekker frem i sin studie av Kristiansand.

### **2.2.2 Mål for samstyring**

Samstyring må ha et mål. Effektiv nettverksstyring starter med å indentifisere relevante policy-utfordringer og slutter med å bygge kapasitet for videre samhandling, skriver Sørensen og Torfing (2009:242). Dette synet støttes også av Røiseland og Vabo (2008) som omtaler samstyring som en planlagt og målrettet aktivitet.

Målene for samarbeidene vil imidlertid kunne variere stort. Stone (1989) nøyer seg i denne sammenhengen med å si at samarbeidet eller regimet som er begrepet han bruker, har en agenda, der samarbeid med andre aktører er nødvendig for å få gjennomført denne.

For å drive målrettet arbeid må samarbeidene bli enige om noen mål for samarbeidet og finne strategier og aktiviteter som skal bidra til måloppnåelse. Samtidig vil målet for samarbeidet, eller problemet som skal løses, kunne ha betydning for aktører som bør delta, og muligens også for organisasjonsform, der det er forskjell på om det er konkrete prosjekter som skal gjennomføres, eller om det er snakk om mer overordnet styring i regionen. I det siste vil kanskje regionråd være en løsning (Jacobsen 2012, Farsund og Leknes 2010), mens det i den første sammenhengen kanskje vil være fornuftig å ta i bruk en selskapsform, eksempelvis var OL-arbeidet i Tromsø organisert som aksjeselskap. Offentlige-private samarbeid har på sin side gjerne en kontrakt som styringsdokument (Holmen og Hanssen 2013a).

Tilhengeren av det som gjerne kalles åpen ledelsesstil legger også vekt på at det å lete etter mål gjerne bør være en felles oppgave (Agranoff og McGuire 2001). Dette innebærer at de viktige interessentene eller stakeholdere bør være med i denne prosessen. Dette står i motsetning til prosjektlederlitteraturen som vektlegger tydelige mål, kontroll på tidsrammer, organisering og strategier for å nå målene (Verweij et al. 2013:1038). Holmen (2011b) argumenterer for at

klare, kollektive mål kan være en drivkraft i nettverksarbeid, og en kilde til å mobilisere aktører utenfor den indre kretsen i nettverket.

Ledere for samhandling må dermed manøvrere mellom det å få på plass mål det er mulig å styre etter og sikre at interessentene er med i en felles søken etter mål. Det siste vil kunne ha betydning for samarbeidets legitimitet og oppslutning om målene.

### 2.2.3 Aktører

Stones (1989) tilnærming til samarbeid, der koalisjonsbygging med ikke-offentlige organisasjoner eller selskaper er nødvendig for å kunne gjennomføre den kommunale politikken, bringer oss fort til aktører og nettverksdeltakere. Samarbeid har i Stones forstand som formål å bringe sammen aktører med ulike, men komplementære ressurser slik at koalisjonen til slutt får *nok* ressurser til å øke handlingsrommet. Andre perspektiver legger vekt på at aktørsammensetningen kan bidra til å fremme bedre, mer effektive og legitime resultater (Holmen 2011a:16).

Av dette følger at samstyring må inkludere visse, sentrale aktører, selv om det ikke finnes noen fasit på hvem disse er. Sammensetning er relevant for resultatet og mulighetene nettverkene har. Det er med andre ord ikke nødvendig å ha med så mange aktører som mulig, men å få med de aktørene som har de ressursene som trengs for å få gjennomført ønskede tiltak. I regioner der grenseoverskridende problemer skal løses, er det gjerne snakk om hvilke kommuner som må involveres.

Tidsdimensjonen er også relevant her, Gjennom å involvere aktørene på et tidlig tidspunkt, mener Verweij et al. (2013) at aktørene i større grad vil støtte opp om målene og ikke hindre beslutninger.

Stor deltakelse og involvering av aktører kan være positivt for oppslutning om mål i samarbeidet og samarbeidet mer generelt, men det øker samtidig kompleksiteten i nettverket, noe som ser ut til å kreve en åpnere ledelsesstil i nettverket (Verweij et al. 2013). Med flere aktører kommer det gjerne flere (ulike) interesser inn i samarbeidet, flere oppfatninger av problemsituasjonen og hvordan disse bør løses.

Samtidig som flere aktører øker kompleksiteten, kan nettverk som ikke klarer å mobilisere sentrale aktører få problemer med å få til de ønskede resultatene (Knudsen et al 2014), ettersom de da mangler viktige eller nødvendige ressurser for å iverksette agendaen.

Videre kan det ha betydning for samarbeidets legitimitet dersom relevante interessenter ikke blir inkludert (Aarsæther et al. 2011:310).

Holmens påpekning av at riktig sammensatte nettverk, bidrar til bedre, effektive og legitime resultater, kan gi en pekepinn på hvem som er nødvendig for å få til god samhandling. Dette peker også på at ressurser kan være mer enn bare økonomisk ressurser, selv om dette også er viktig. I en norsk kontekst vil imidlertid kommuner ha økonomiske ressurser og er slik ikke fullstendig avhengig av at næringslivet bidrar med sine ressurser.

Stone (1989) snakker blant annet om institusjonelle ressurser i koalisjonen. Dette kan handle om å ha tilgang til og kjennskap til det kommunale beslutningsapparatet. Dette peker igjen i retning av større kommunal deltakelse, noe som også er viktig for å sikre legitimitet i omgivelsene, samt for å sikre en viss demokratisk ansvarlighet. Holmen og Hanssen (2013) argumenterer i samme retning, når de fremhever betydning av å ha forankring i den kommunale linja. Dette er igjen i tråd med Edelenbos et al. 2013, som fremhever betydningen av «connective leadership». Formålet er blant annet å sikre kontinuitet, forankring og støtte fra kommunen, samt også god informasjonsflyt.

Kommunen bør med andre ord være representert i nettverket, enten i form av politisk valgt representant eller i form av administrative ansatte. Dette er i tråd med definisjonen av samstyring, der det forutsettes deltakelse fra offentlig myndighet (Røiseland og Vabo 2008).

Inkludering av folkevalgte ser også ut til å være viktig for å oppnå troverdighet mellom samarbeidene og de regionale omgivelsene (Holmen 2011a:68). I et demokratisk perspektiv vil det å inkludere og dermed gjøre politikerne ansvarlige også gjøre det mulig for velgerne å straffe eller støtte nettverksdeltakerne. Jacobsens (2010) studie viser at det er en arbeidsdeling mellom folkevalgte og administrativt ansatte når det kommer til deltakelse i samarbeid. Administrasjonen er gjerne deltakere i tekniske samarbeid, mens politikere eksempelvis oftere er med i samarbeid om næring. I forlengelsen av dette finner Jacobsen at regionrådene gjerne er dominert av de vi kan kalle den politiske eliten, der ordførere og varaordførere er sentrale medlemmer. Dette kan være en utfordring for kommunene, fordi det kan gjøre det vanskeligere å få ut informasjon fra samarbeidene.

Men det finnes også eksempler på samarbeid der det er naturlig å inkludere aktører som ikke hører hjemme i den politisk-administrative sfæren. Aarsæther et al. (2011) argumenterer for at nettverk og samarbeid gjør det mulig å inkludere interessenter og aktører som er berørt av politikkfeltet, men som ikke nødvendigvis er representert i eksempelvis kommunestyret (Aarsæther et al. 2011). Samtidig vil nettopp dette være med på å øke kompleksiteten i nettverket, slik at det her vil oppstå en trade-off. Holmen (2011:74) har en mulig løsning på kompleksitet når hun argumenterer for at nettverksorganisasjoner med mange aktører har behov for en tydelig ansvarlig part som er koblet til styringsnettverket

Det kan se ut som at samarbeid som har medlemmer med lignende interesser vil ha økt sannsynlighet for å få suksess i form av blant annet å vedlikeholde og bygge internt samhold og økt institusjonalisering (Peters 2008). Men, Peters argumenterer også for at denne typen nettverk kan være mindre effektive i å få implementert deres vedtak, fordi mer heterogene nettverk gjerne vil fatte vedtak som er akseptable for andre relevante interessenter og interesser på politikkfeltet. Det Peters peker på er at heterogene nettverk, med ulike interesser, favner bredere og vil ha lettere for å få gjennomført sine vedtak enn mer homogene nettverk. Samtidig vil et heterogent sammensatt nettverk ha større vansker med å fatte beslutninger enn homogent sammensatte nettverk. Homogene nettverk vil på sin side gjerne fatte vedtak som er sub-optimale fordi svært ulike interesser er representert.

I den tidlige fasen der aktører skal mobiliseres, er det med andre ord nødvendig å være bevisst mulige avveininger mellom det å fatte gode og effektive beslutninger og sikre legitimitet i iverksettingen av politikken. Men diskusjonen her viser også at kompleksitet kan være et gode og ikke noe en bør unngå. Utfordringen kan være, særlig i startfasen, å få etablert et godt samarbeid dersom kompleksiteten er for høy. Det kan her muligens være en fordel å forsøke å redusere sakskompleksiteten i starten av samarbeidet, for å redusere problemene.

#### 2.2.4 Leveranse - output

Ethvert nettverk må på et tidspunkt levere noen resultater (Knudsen et al. 2014, Aarsæther et al. 2011). Resultatene kan være av ulik art, men det er målene for samarbeidet som vil være styrende for hva samarbeidet forventes å levere. Dersom nettverket ikke leverer, vil dette kunne påvirke både den interne tilliten og samarbeidets legitimitet utad.

Johnsen et al. (2014) understreker at leveransen fra et nettverk inngår som en sekvens i en kjede der nettverk går gjennom mobiliserings-, konsoliderings- og leveransefasen, og der ulike former for legitimitet vil være avgjørende for takle overgangen fra en fase til de neste. Den siste fasen, leveransen, er særlig avgjørende for å bedømme et nettverks styrke. Men denne fasen undervurderes ofte i annen litteratur som gjerne har et mer diskursivt perspektiv på nettverk som fenomen.

Andre argumenterer for et bredt syn på hva leveranser kan være. Aarsæther et al (2011) foreslår at også «community learning» og tillitsbygging bør inkluderes som leveranser ettersom disse er forventet å øke nettverkets legitimitet.

Normann og Vasstrøm (2012) argumenterer for at behovet for leveranser henger sammen med størrelse. Argumentet er at leveranser fra nettverkene i mindre kommuner og samfunn kanskje vil være svært viktig, ettersom det kan være vanskelig å endre inntrykket av at det ble gjort feil i mindre sosiale nettverk (Normann og Vasstrøm 2012). Dette kan gjøre at det kan gå svært lang tid mellom mulighetene for å endre lokale utviklingsmønstre.

Uavhengig av argumentene, synes det åpenbart at det er nødvendig også i samarbeid å ha øynene på målet og sikre leveranser og levere på de konkrete målsetningene som er satt opp for samarbeidet. Her kan det legges til at det er enklere å nå noen mål, eller i hvert fall å måle dette. Dersom samarbeidets mål er felles næringsavdeling, er dette et enten/eller-spørsmål, mens andre målsetninger relatert til økonomisk vekst snarere vil være avhengig av en form for tolkning eller analyse for å si noe om målsettingene. I tråd med Aarsæther et al. (2011) kan det være fornuftig å ha et vidt syn på hva leveranser kan være. Læring og nye arbeidsformer kan også være en leveranse eller et resultat som er verdt å ta med seg. I fastsettelsene av målene kan det i lys av dette være fornuftig å tenkte gjennom om nettverket trenger eller ønsker en klar seier, eller om det kan leve med noe mer usikkerhet knyttet til måloppnåelse.

### 2.3 Organisering av samhandling

Det neste spørsmålet er knyttet til organisering av samhandling. Naturlige spørsmål i denne sammenhengen er om det er noen former for organisering som har større effektivitet enn andre.

Organiseringen av samarbeid kan være relativt uformell i form av råd og utvalg, men den kan også være formalisert som eksempelvis gjennom aksjeselskap. Røiseland og Vabo (2008) viser hvordan ulike organisasjonsformer plasserer seg langs denne dimensjonen, men de, som en rekke andre studier, sier ikke noe om effektene av organisasjonsform.

Dette er et problem for å si noe om dette feltet, men innledningsvis vil vi si at vi ikke har funnet noe litteratur som dokumenterer at noen organisasjonsformer på et generelt grunnlag er mer effektive enn andre.

Det vi har funnet noe om, er at det er fordeler og ulemper knyttet til alle de ulike organisasjonsformene og at det er fornuftig å ta hensyn til målsetninger, aktører og arbeidsformer før organisasjonsform velges.

Et annet funn er at organisasjonsform og institusjonell design er en måte å utøve styring av et nettverk på (Sørensen og Torfing 2009, Holmen og Hanssen 2013a). Organisasjonsform kan dermed være et styringsverktøy som er av betydning for resultatet.

Samtidig er det ingen direkte sammenheng mellom formalisering av samhandling og mulighetene for det. Røiseland og Vabo kaller for autoritativ styring. Røiseland og Vabo (2008:94) argumenterer for at det heller ikke er noen direkte sammenheng mellom organisasjonsform og styring. Det er snarere andre sider ved organiseringen som kan ha betydning, eksempelvis er AS en formalisert organisasjon, men det er eierstrukturene her, og ikke formalisering, som avgjør hvorvidt en kommune kan styre AS-et. Eksempelene fra Tromsø viser at kommunen her, som eier av AS og gjennom generalforsamlingen har mulighet til å styre innsatsen i samhandlingsorganisasjonene gjennom å utpeke styremedlemmer (Aarsæther et al. 2011).

Samtidig har organisasjonsform betydning for *hvor* kommunene kan utøve styring av nettverkene, selv om litteraturen ikke sier noe om hvorvidt en form for styring og organisering er bedre enn andre. For tjenesteproduserende nettverk er det litt annerledes, ettersom det for noen typer samarbeid vil være formelle reguleringer som kommuner må ta hensyn til.

I et AS vil kommunene ha størst styringsmuligheter i starten av samarbeidet, når rammene etableres. Etter at selskapet er etablert, er det indirekte styringsverktøy som står igjen, nemlig at kommunen, dersom den er eneeier, kan avsette og utpeke styret. Denne organisasjonsformen kan se ut som om den er spesielt egnet for avgrensede prosjekter. Ett eksempel på bruk av AS er i Tromsø, der OL-prosessen var organisert slik

(Aarsæther et al. 2011). Samtidig kan det være vanskelig å sikre kommunal forankring med denne typen organisering, men også her vil et godt styre, med link til kommunen, kunne være med på å bedre denne situasjonen. Studien av Tromsø18 peker på at det sto få muligheter for læring igjen da prosjektperioden var over, men dette kan igjen være avhengig av styresammensetningen og kanskje ikke en iboende egenskap ved AS-formen.

Men aksjeselskaper, som i Tromsø-tilfellet gjør det også mulig å inkludere næringslivet eller andre ikke-offentlige aktører. Det kan dermed være en god organisasjonsform dersom dette er nødvendig.

Case-studien fra Greater Stavanger (se vedlegg) viser imidlertid at aksjeselskapsformen fort kommer i konflikt med anskaffelsesreglementet.

Det motsatte er tilfellet i interkommunale samarbeid. Her er det de kommunale aktørene som deltar i samarbeidet. Denne formen for samarbeid gir kommunene en større rolle i styringen, men gjør at andre aktørtyper heller må inkluderes gjennom utvalg eller andre konsulterende organer.

Stiftelsesformen gir også først og fremst muligheter for indirekte styring, gjennom utnevning av rådsmedlemmer, slik som i eksempelvis Cultiva i Kristiansand (Aars, Fimreite og Homme 2004). Samtidig binder stiftelsen opp midler til formålet og er da en sikring mot at neste kommunestyret endrer på prioritetingene. Dette kan være en demokratisk utfordring samtidig som det er også er visse styringsutfordringer knyttet til en organisasjonsform der formålet ikke kan endres.

Vårt hovedbudskap basert på den gjennomgåtte litteraturen er at organisasjonsform bør vurderes i lys av samarbeidets formål, hvilke aktører det er ønskelig å inkludere og hvordan de skal inkluderes, samt juridiske betraktninger knyttet til habilitet og offentlige anskaffelser.

## 2.4 Utfordringer ved samarbeid

Til tross for alle mulighetene samarbeid gir, er det klare utfordringer knyttet til samarbeid også. Dette inkluderer ting som høye transaksjonskostnader via at det er vanskelig å få til felles beslutninger til at samarbeid kan være en demokratisk utfordring.



### 2.4.1 Svak demokratisk kontroll

En av de mest diskuterte problemstillingene i den statsvitenskapelige litteraturen er nettopp de demokratiske utfordringene offentlig samarbeid skaper.

Utfordringene er blant annet knyttet til at samstyring trekker politiske prosesser ut av folkevalgte organer (Aars, Fimreite og Homme 2004:8). Andre peker på at samarbeid gir manglende demokratisk kontroll og privilegier til de sterke og ressursrike elitene (Sørensen og Torfing 2009, Todd 2008).

Uavhengig av type organisering er det klart at offentlig samstyring og samarbeid utfordrer prinsippet om det representative demokrati (Holmen 2011a). Dette henger blant annet sammen med at deltakerne ikke er ikke valgt, men utpekt (Sørensen og Torfing 2009).

Samarbeid kan også gi mindre transparens og det er også eksempler på at aksjeselskap med både offentlige og private eiere gjør at Offentleglova ikke gjelder og slik muliggjør økt hemmelighold (Aarsæther et al. 2011).

Agranoff og McGuire (2001) nyanserer de demokratiske utfordringene når de peker på at selv om ingen medlemmer er fullstendig ansvarlige, vil mange deltakere likevel være del-ansvarlige (side 309-310).

Holmen (2011a:74) argumenterer for at det er mulig å stille beslutningstakere til ansvar også innenfor ulike samarbeid gjennom ansvarliggjøring og utarbeidelse av klare roller. Dette har igjen betydning for styringsnettverkets stabilitet og den videre organiseringen (Holmen 2011a:74).

Andre igjen mener at samarbeid har positive effekter for demokratiet. Aarsæther et al. (2011) viser eksempelvis at samarbeid kan utvide demokratiet fordi flere grupper får mulighet til å påvirke. Jacobsen (2010) viser også at interkommunale samarbeid kan bidra til økt styring, hovedsakelig fordi tekniske tjenester som vanligvis får lite oppmerksomhet, faktisk vies mer politisk oppmerksomhet når de inngår i interkommunale samarbeid. Jacobsen argumenterer også for at regionråd kan ha en styringsutvidende effekt (Jacobsen 2010) ettersom kommunene gjennom disse opplever å ha fått bedre styring over oppgaver de ellers ikke hadde hatt mulighet til å styre like godt.

Poenget i denne sammenhengen er at samarbeid med andre aktører påvirker muligheten for styring og demokratisk kontroll. Vi skal senere vise noen måter kommunene kan sikre innflytelse over samarbeid, noe som kan ha betydning for demokratisk kontroll.

### 2.4.2 Samstyring, ledelse og styring

Ikke-hierarkisk styringsformer må bruke andre former for styringsverktøy enn tradisjonell styring. I stedet for bruk av pisk eller reguleringer, er det nødvendig å bruke mykere styringsformer som incentiver og «informasjon» (Vedung 2007/1998). Kommunen, eller andre samarbeidsdeltakere, kan ikke tvinge frem enighet gjennom reguleringer – men må i stedet komme frem til løsninger gjennom forhandling og konsensus (Røiseland og Vabo 2008).

Krav om enstemmighet eller beslutninger ved konsensus skaper igjen problemer og kan gjøre det vanskeligere å utvikle samarbeidet. Vesterålen regionråd er ett eksempel der ytterligere integrering stoppet opp, ikke på grunn av at Rådsmedlemmene var uenige, men på grunn av ytterligere integrering krever likelydende vedtak fra samtlige involverte kommunestyrer (Andersen 2010).

For å gjøre det ytterligere komplekst, er det ikke bare nødvendig å sikre kommunikasjon og forhandlinger for å få til et velfungerende samarbeid. Velfungerende samarbeid krever også generøsitet og raushet fra de involverte deltakerne (Hertting 2008).

I praksis vil det likevel være muligheter for å også bruke hardere metoder for å presse frem beslutninger. Agranoff og McGuire (2001) peker på at tvangsmakt også er mulig innenfor et nettverk, fordi ulike aktører har ulike roller og ulik kjøttvekt i nettverkene (side 315). I norske kommuner vil dette gjøre at store kommuner med mange innbyggere, større økonomiske muskler og flere medlemmer i representantskap har større mulighet til å få sin vilje igjennom, enn hva små kommuner har. Forhandlinger kan da bli et resultat av tyngde der noen faktisk kan dominere andre og i mer tradisjonell forstand ha «makt over».

## 2.5 Hvordan komme over hinderet?

Dette tar oss videre til neste trinnet, hvordan håndtere disse utfordringene.

Om vi skal oppsummere utgangspunktet for dette trinnet, må det være at det å etablere ulike former for samarbeid ikke er noe som gir automatisk effekt og økt effektivitet, de kan også gi grobunn for mistillit og konflikt (Kjær 2009).

Vi skal derfor diskutere noen momenter som kan bidra til velfungerende samarbeid.

### 2.5.1 Tillit

Betydningen av tillit er noe som går igjen i store deler av litteraturen. Tillit er viktig for å få til velfungerende samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser eller kommunegrenser. Dette henger blant annet sammen med at tillit, i fraværet av formell regulering av relasjonene eller etablerte sosiale normer, er viktig som regulator av de sosiale relasjonene mellom aktørene (Klijn og Edelenbos 2008, Sørensen og Torfing 2008, Hidle og Normann 2012).

Putnam, som har et perspektiv på tillit som går utover organisatorisk samarbeid, trekker blant annet frem tilliten og den sosiale kapitalens betydning for å redusere transaksjonskostnader. Høy grad av gjensidig tillit gjør det enklere å samarbeide, og samfunn preget av tillit og sosial kapital ser også ut til å ha høyere økonomisk vekst enn andre (Putnam et al. 1993).

Tillit vil ikke alltid være tilstede i en samstyringsrelasjon. Klijn og Koppenjan (2012) argumenterer for at tillit ikke må forstås som et iboende karakteristika ved nettverk. Dette betyr likevel ikke at tillit er uviktig og Edelenbos og Klijn postulerer at høy tillit mellom nettverksaktører henger sammen med bedre koordinering, bedre informasjonsflyt, mer innovative løsninger og mer tilfredsstillende resultater (Edelenbos og Klijn 2007). Tillit henger også sammen med hvor villige aktørene er til å ta risiko og dele informasjon med hverandre (Holmen 2011b). Tillit er dermed viktig for at sentrale mekanismer i samarbeidet kan fungere.

Det er dermed ikke overraskende at flere studier har funnet at det er en sammenheng mellom nettverkens resultater og tillit. Høy grad av tillit henger sammen med gode resultater (Klijn, Edelenbos og Steijn 2010a og 2010b). Dette gjelder både for prosessresultater og for leveranse av innhold og mer konkrete resultater.

Tillit bidrar videre til å skape handlingsrom fordi det å stole på og ha tillit til andre aktører i samarbeidet gjør det mulig å komme frem til langsiktige løsninger. Det er dermed mulig å få til beslutninger der noen på kort sikt taper, fordi de er sikre på at de andre aktørene vil ivareta deres interesser i andre saker.

#### **Måter å bygge tillit på**

Tillit er med andre ord et verktøy for god samhandling. Men spørsmålet er hvordan tillit kan bygges.

For det er slik at tillit er styrbart, i hvert fall til en viss grad. Klijn et al. (2010a og b) viser eksempelvis at det

er en sammenheng mellom tillitsnivåene i et samarbeid og omfanget av ledelsesstrategier som blir brukt i ulike former for samarbeid. Konklusjonen er at tillitt kan utvikles og holdes ved like gjennom nettverksledelsesstrategier (Klijn et al. 2010a og b). Tillit er med andre ord ikke gitt, men et fenomen som kan påvirkes.

Samtidig er tidsaspektet også viktig for å bygge tillitsrelasjoner. Dette henger ikke minst sammen med at gjentatt samhandling er viktig for å skape tillit. I dette ligger et tidsaspekt. Nettverk som har eksistert over et lengre tidsrom er også preget av høyere oppfattede tillitsnivåer, enn nylig etablerte nettverk (Meerkerk og Edelenbos 2014:24). Holmen (2011a) peker også på at samarbeid over tid virker positivt inn på tillitsforholdet mellom aktørene.

Av dette kan vi slutte at det kan være fornuftig å vente med å iverksette avgjørelser som krever høy grad av tillit, for så å iverksette dette på et senere tidspunkt der aktørene har utviklet gode relasjoner.

Aktørene i nettverket og deres roller kan også influere tillitsnivåene. Tilstedeværelsen av «brobyggere» i nettverket, her forstått som personer som evner å knytte komplekse «bynettverk» sammen med de tilgrensende organisasjonene som finnes i sfæren rundt nettverket, eksempelvis kommunen i et næringssamarbeid, ser også ut til å øke tilliten i og til nettverket (Meerkerk og Edelenbos 2014). Men, en slik brobygger behøver ikke å være nettverkets leder. Det er med andre ord nok å ha en slik brobygger i nettverket.

Den amerikanske litteraturen har andre metoder for å utvikle samarbeid. I fravær av tillit, viser denne litteraturen til bruken av «sidepayments» for å inkludere og binde aktører til nettverket. Ett eksempel på dette i en norsk kontekst er hvordan FoU-partnerskapet i Nordland knyttet til seg UoH-sektoren gjennom å sette til side en pengepott der forskere kunne søke om mindre summer i prosjektstøtte (Knudsen et al. 2014).

Det finnes ulike metoder for å bygge tillit og vinne aktørens tillit. Men generelt kan det se ut som om det er nødvendig å starte med enkle og lite komplekse problemstillinger. Det er nødvendig å starte med lavt hengende frukter som gir enkle seiere for nettverket. Gjentatt samarbeid med positive resultater etablerer gradvis tillit. Men dette bør også kombineres med åpent og inkluderende lederskap, der lederskapet arbeider for å bygge tillit både internt i samarbeidet og mellom samarbeidet og dets omgivelser.



## 2.5.2 Legitimitet og forankring

Legitimitet og forankring er beslektet med tillit. Alle er nødvendige for å sikre velfungerende nettverk og godt samarbeid. I sin studie av legitimitet i samarbeid omkring regulering av vannressurser, siterer Klijn og Edelenbos Luhman (1975:25, sitert i Edelenbos og Klijn 2013) for å gi en forståelse av hva legitimitet betyr. Luhman forstår legitimitet som en generalisert holdning til å «akseptere, innenfor en viss margin, en beslutning hvis innhold ennå ikke er kjent»<sup>2</sup>. Dette betyr igjen at legitimitet ikke bare følger av at vi oppfatter beslutningene som gode, men fordi beslutningene er fattet ved bruk av visse prosedyrer eller prosesser, eller av organer med en viss autoritet eller personer som skaper en form for akseptenes (Edelenbos 2013:630).

Legitimitet ser også ut til å gi bedre resultater fra nettverksarbeid (Klijn og Edelenbos 2013). Men det er først og fremst de delene av legitimitet som er knyttet til deliberasjon og åpenhet som har positive effekter på resultatsiden.

Det er ulike former for legitimitet. Klijn og Edelenbos (2013) identifiserer tre typer legitimitet, politisk ansvarlighet, stemme (voice) og deliberasjon. Andre snakker om input, throughput og output- legitimitet (Holmen og Hanssen 2013b), forstått som demokratisk forankring, åpenhet og gjennomsiktighet og resultater. Det handler med andre ord om både styring, prosess og leveranser.

I et nettverk den representative, demokratiske styringskjeden endret. Den tradisjonelle kilden til demokratisk legitimitet mangler dermed her. Ikke overraskende er det slik at mange nettverk og samarbeid mangler legitimitet.

Når det gjelder input-legitimitet handler dette i stor grad om å ta i bruk styringsvirkemidlene kommunen har når det gjelder innramming og design av samarbeidene. Dette handler om å velge organisasjonsform, utforme vedtekter og lage finansielle rammer (Holmen og Hanssen 2013b). Dette ligner også på den formen for legitimitet Edelenbos og Klijn kaller demokratisk ansvarlighet.

Åpenhet og gjennomsiktighet handler om å bygge legitimitet gjennom å sikre informasjonstilgjengelighet og informasjonsdeling. Det har vært et problem i flere samarbeid at politikere og administrasjon mangler informasjon og kontakt med samarbeidet (Holmen og

Hanssen 2013b:18). Holmen og Hanssen viser samtidig til at strategisk informasjonsarbeid der daglig leder i samarbeidete samarbeider med kommunikasjonsansvarlig i kommunen øker informasjonsflyten. Edelenbos og Klijn (2013) utvider denne forståelsen til også å se på hvorvidt berørte interessenter har adgang til nettverkene eller samarbeidene og hvordan debatten mellom dem foregår. Ifølge forfatterne passer dette synet på legitimitet godt inn i nettverk der forhandlinger er en sentral måte å få frem beslutninger på.

Leveranser er, som vi nevnt tidligere, svært viktig for å opprettholde legitimiteten i et samarbeid. Legitimitet vil vurderes ut ifra samsvaret mellom forventede resultater og faktiske resultater (Holmen 2011a:30).

Dette har igjen flere dimensjon ifølge Holmen, nemlig at det er en klar sammenheng mellom hva som skal løses og hvilke muligheter nettverkene har til å løse dem, at styringsnettverket drives uten for store kostnader for deltakerne, at resultatene som er levert er tjenlige for medlemmer og berørte aktiviteter (2011a:10). Dette er delvis i tråd med Edelenbos og Klijns (2013) funn om at åpenhet og inkludering av berørte aktører, henger sammen med bedre resultater.

## 2.5.3 Metagovernance – hvordan kan kommunene styre?

For å sikre en form for demokratisk legitimitet og kontroll av ulike samarbeidsformer, er det nødvendig at kommunene utøver styring av nettverkene.

Metagovernance eller metastyring av samhandlingsnettverkene er gjerne det begrepet som tas i bruk når det gjelder måter offentlige aktører kan styre samarbeid på (Sørensen og Torfing 2009, Haveri et al 2009). Metastyring gir kommuner en mulighet til å regulere nettverkene (Sørensen og Torfing 2009). Regulering er anerkjent som viktig for å sikre at samhandling bidrar til effekt styring i samfunnet (ibid.).

Metastyring er en indirekte styringsform. Denne formen for styring av samhandling har som funksjon å bringe frem aktørenes kapasiteter og identiteter (Holmen 2011a) gjennom å samordne og koordinere disse. Denne formen for styring av nettverk innebærer likevel en form for hands off-styring, noe følger av at dette er en indirekte styringsform.

Til tross for at det er en indirekte styringsform, argumenterer Haveri et al. (2009) for at suksessen til nettverkskommunen avhenger av metastyring, fordi denne styringsformen er nødvendig for å akselerere

<sup>2</sup> Vår oversettelse fra engelsk.

ytelsen i samhandlingsnettverk og koordineringen av innsatsen deres. Forfatterne argumenterer også for at metastyring er avgjørende for å sikre demokratisk legitimitet.

Det er med andre ord mange grunner til at kommunene bør ta i bruk indirekte styringsformer, spørsmålet er hvordan kommuner kan utøve denne formen for styring.

Sørensen og Torfing (2009) har her foreslått fire typer verktøy, og disse fire verktøyene ligger også til grunn for analysen i Haveri et al. (2009). Verktøyene må nødvendigvis tas i bruk i ulike faser, men det er særlig ved etablering av nye former for samstyring at kommunen kan utøve styring av.

De fire strategiene eller verktøyene for metastyring er:

- 1) Nettverksdesign. Dette er en måte å influere sammensetning, karakter, formål og omfang, samt de institusjonelle prosedyrene av nettverket.
- 2) Innramming av nettverket. Dette handler om å forsøke å bestemme politiske mål, økonomiske betingelser, juridisk basis og også nettverkets «narrativ». Dette er med på å påvirke nettverkets autonomi.
- 3) Nettverksledelse. Dette handler om forsøk på å redusere spenninger, løse konflikter og sette enkelte aktører i stand til å utøve sin rolle, og generelt redusere transaksjonskostnadene i nettverket, gjennom å bidra med materielle og immaterielle ressurser og annen 'input'.
- 4) Deltakelse i nettverket, dette representerer det verktøy som i størst grad innebærer direkte inngripen i nettverkene og innebærer forsøk på å få innflytelse på agendaen, mulige valg og løsninger og premissene for å ta beslutninger og for de fremforhandlede resultatene.

Til tross for at samstyring nødvendigvis innebærer en viss autonomi fra kommunen eller annen offentlig aktør, har kommunen altså flere tilgjengelige verktøy for å påvirke samhandlingen i ønsket retning. Det er dermed snakk om grader av autonomi fra offentlige myndigheter. Men dette forutsetter at kommunene tar i bruk de verktøyene de har for å drive styring av samarbeidene.

Holmen og Hanssens (2013) studie indikerer at kommunene og deres politiske-administrative ledelse i stadig større grad har kjennskap til styrings- og kontrollvirkemidler for samarbeid utenfor den «kommunale linjen» (2013:15). De peker på at kommunen i større grad er bevisst mulighetene ved de ulike organisasjonsformene og kjenner regelverket godt og at kommunene ønsker å være aktive eiere. Det aktive eierskapet ser ut til å komme til uttrykk gjennom bruk av virkemidler som innramming gjennom vedtekter, avtaler og budsjetter i tillegg til at de er bruker muligheten til nettverksdesign gjennom valg av organisasjonsform (2013:15).

## 2.5.4 Ledelse i nettverk

Kommunene har som vist muligheter til å drive noe styring av nettverkene. Men som blant annet vist i forrige avsnitt, har kommunene også mulighet til å delta i nettverkene de etablerer. Dette er ikke bare en teoretisk mulighet, i praksis vil kommunene i en norsk sammenheng i stor grad være representert i nettverkene, og i enkelte tilfeller, der det er snakk om interkommunale samstyring, være de eneste som er representert.

Dette gir da også gode muligheter for å utøve ledelse i samstyringsnettverk. Spørsmålet her er da hvordan kommunene utøver god nettverksledelse og hva slags rolle kommunene bør ha i samstyring.

Dette er et tema som vil behandles i stort omfang i neste kapittel. Formålet med å nevne dette her, er at nettverksledelse er svært viktig for at nettverkene skal være effektive og gi så gode resultater som mulig. God nettverksledelse er med andre ord en forutsetning for god samhandling.

## 2.6 Godt samarbeid oppsummert

Så hva innebærer godt samarbeid? Det første punktet er at god samhandling handler om å forstå og tilpasse seg den konteksten samarbeidet skal operere innen. Det handler om å forstå og kjenne til problemsituasjonen kommunen står overfor, hvilke løsninger som er tilgjengelig og hvilke ressurser og aktører det er nødvendig å inkludere.

Det neste punktet er å mobilisere de relevante aktørene og begynne en sondering av målsetninger for samarbeidet. Her er det viktig å balansere behovet for en åpen og inkluderende prosess, der aktørene får eierskap til målsetningene, og behovene for tydelige mål og strategier. Ideelt sett burde det etableres klare

mål som står i sammenheng med tilgjengelig ressurs slik at det er mulig å nå dem, samtidig som det er mulig å nå dem.

Deretter vil spørsmålet om organisering av samarbeidet være sentralt. Her har vi ingen klare råd om hvordan samarbeidet bør organiseres for best resultat, men det er viktig å tenke hvilke konsekvenser de ulike organisasjonsformene har. Skal ikke-offentlige aktører inkluderes kan ulike selskapsformer være aktuelt. Men dette gjør at kommunen har få muligheter til direkte styring av samarbeidet, noe som igjen har betydning for den demokratiske legitimiteten. Interkommunalt samarbeid, enten i selskapsform eller i tråd med §27 i Kommuneloven, er gode samarbeidsformer dersom det skal samarbeide om mer langsiktige prosesser eller kommunene har behov for å koordinere politikk. Hovedbudskapet er at kommunene må foreta bevisste valg av organisasjonsform.

Når samarbeidet er etablert, er tillitsskapende aktiviteter viktig. Tidsdimensjonen er en del av dette bildet, men god, inkluderende ledelse er med på å påvirke også tillitsnivået. Videre er det fornuftig å starte med enkle oppgaver, særlig gjelder dette dersom det er mange aktører med ulike interesser i samarbeidet.

Ettersom ledelse er viktig også innenfor samarbeid, er det nødvendig med bevisst utvelgelse av hvem som skal være leder. Særlig vil dette være en mulighet der

det er behov for operasjonell daglig ledelse. Da vil det være viktig å sikre at sekretariatet eller lignende besettes med personer som har kunnskap om både det feltet det samarbeides på, men også har kjennskap til det politisk-administrative apparatet i kommunene og vet hvordan dette bør håndteres for best resultat. En god leder som evner å være brobygger mellom egenorganisasjon, kommunen(e) og andre relevante interessenter, vil legge grunnlag for et samarbeid som kan gi resultater.

God samstyring innebærer også at kommunen tør å være en aktiv eier og ta i bruk de styringsinstrumentene som er tilgjengelige for øke den demokratiske kontrollen av fristilte selskaper og andre former for samarbeid. Mye vil her handle om valg av organisasjonsform og utforming av vedtekter og utvelgelse av deltakere, men det er også viktig å utøve styring etter at samarbeidet er etablert.

God samhandling er en kompleks prosess som innebærer både god intern ledelse og styring av samarbeidet. Samtidig kan kommunens oppgave være relativt enkelt, det handler nemlig i stor grad om å være bevisst konsekvensene av de valgene man gjør når det gjelder utforming av samarbeidene, valg av organisasjonsform, medlemmer og leder, men også valg av mål. Det kanskje aller viktigste er likevel at aktørene ønsker å samarbeide, dersom de ikke gjør det vil ikke samarbeidet lykkes.

## Kapittel 3. Empiri for Norge og Norden

Litteraturgjennomgangen av norske kommuner og regioner og deres samhandlingsmønstre, viser at det er omfattende bruk av nettverk, samhandling og samstyring på tvers av kommunegrenser og mellom kommuner og privat aktører, og også sivilsamfunnet.

Når det gjelder næringsutvikling og regional eller lokal utvikling er også nettverk hyppig representert.

Eksisterende forskning viser at de store byene er involvert i en flere nettverk og samarbeidskonstellasjoner som har som formål å drive regional utvikling eller næringsutvikling (Farsund og Leknes 2005, Holmen 2013). Men også mindre byer og regioner er involvert i interkommunale og intrakommunale samarbeidsrelasjoner og blant annet er flere kommuner involvert i omstillingsprogrammer.

Vi vil i dette kapitlet presentere empiri fra norske og nordiske studier og evalueringer av konkrete nettverk. Til sist vil vi gi en oppsummering av funn om samhandling i storbyer, mindre kommuner og i fra omstillingsprogrammene.

### 3.1 Presentasjon av litteratur

Denne delen av litteraturstudien baserer seg i hovedsak på evalueringer og studier av samarbeid i og mellom norske kommuner, men vi har med et fåtall eksempler fra nordiske kommuner.

Det er også her slik at næringssamarbeid har vært sentralt, men vi har også inkludert samarbeid omkring regional utvikling mer i bredt. Dels har dette vært for å inkludere flere deler av landet og dels har dette vært fordi flere av disse samarbeide har mål som også handler om økonomisk vekst og samhandling, men som i mindre grad bruker konkret næringsarbeid som verktøy.

Vi har delt kapitlet inn i flere underkapitler, der geografi og demografi har vært viktigste inndeling. Først har vi sett på samarbeid i norske (stor)byregioner. Deretter har vi beskrevet studier fra mellomstore og mindre kommuner. Vi har også inkludert to studier av inter-kommunal samhandling der fylkeskommunen har vært initiativtaker. Det fjerde underkapitlet handler om erfaringer fra omstillingsarbeid, mens vi helt til slutt har noen nordiske eksempler på samarbeid.

### 3.2 Samhandling i norsk storbyer

I Tromsø er flere samhandlingsforsøk studert. Aarsæther et al (2011) og Holmen (2009, 2011b) har fokus på søknadsprosessen for vinter OL i Tromsø 2018. Aksjeselskapet Tromsø2018 ble etablert da søknaden for 2014 ble avslått. Eierskapet for organisasjonen var delt mellom Tromsø kommune, Troms fylkeskommune og lokalt næringsliv.

Aarsæther et al. (2011) har i tillegg studert Byutviklingsåret i Tromsø (City Development Year). Formålet med denne innsatsen var å skape debatt og få til diskusjoner om byutvikling i Tromsø, og inkludering av lokalbefolkningen var viktig.

I Kristiansandsregionen er det et samarbeid med nabokommunene i Knutepunkt Sørlandet. Kristiansand er klart største kommune i samarbeidet og samarbeidet går også på tvers av fylkesgrensene mellom Aust- og Vest-Agder. I Knutepunktet samarbeides det om et bredt spekter av saker, og Knutepunktet er på vei til å få en metastyringsfunksjon av regional samstyring (Leknes 2010:76). Det er ellers samarbeid om politikkutforming på areal, samferdsels og næringsfeltet i regionen.

Cultiva representerer en annen form for intra-kommunal samstyring med innslag av ikke-offentlige aktører. Her har Kristiansand opprettet en stiftelse hvis formål er å arbeide med lokal utvikling med kultur som verktøy (Aars og Fimreite 2005; Cruickshank et al. 2011, Lysgård 2012. Knudsen 2011).

Holmen (2009) har fokus på by-regionalt samarbeid i Bergen kommune og omegn. Samarbeidet fokuserer på en felles næringspolitikk ved utvikling av en strategisk næringsplan. Dette arbeidet er organisert ved et styringsnettverk. Det overordnede målet er å samle offentlige og private aktører om felles strategier innen et geografisk område. Farsund og Leknes (2010) peker her på at Bergens arealmessige størrelse har bidratt til at behovet samarbeid her har vært mindre enn i Stavanger- og Kristiansandsregionen og samarbeidsmønstrene i Bergen minner til dels om dem i Oslo. Bergen er involvert i en rekke styringsnettverk og har et Regionråd i Bergensregionen. Det er lite samarbeid om arealpolitikk i regionen, men det arbeides med å få til et mer regionalt integrert samarbeid om næringspolitikk i Bergensregionen (Farsund og Leknes 2010).

I Stavangerregionen er det utviklet en felles strategisk næringsplan 2005 - 2020 (Holmen 2009). Det overordnede målet i planprosessen var å integrere flere kommuner inn i de regionale næringspolitiske strategier, samt å forankre planen bredt i næringslivet. ARNE-prosjektet (Arena for Regional Næringslivsutvikling og Entreprenørskap) hadde koordinert næringsutviklingsarbeid i 10 år før arbeidet med strategisk næringsplan 2005-2020 ble satt i gang, og var dermed en drivende part og en del av kjernen i utviklingen av også denne planen.

Leknes' (2010) arbeid i Trondheimsregionen viser at det i denne byregionen tradisjonelt har vært lite samarbeid om politikkutforming, men det har vært et omfattende og sektorovergripende samarbeid med fylkeskommunene i begge Trøndelagsfylkene. Byen skiller seg slik fra de øvrige norske storbyene. Trøndelagsrådet fremstår her som det viktigste styringsnettverket og Rådet har stor handlingskapasitet. På næringsfeltet er hele Trøndelag en del av samarbeidsflatene og det er flere instanser for prosjektsamarbeid, næringspolitiske selskaper i tillegg til det allerede nevnte Rådet. Det er (per 2010) en pågående prosess omkring en regional strategisk næringsplan i regi av Trondheimsregionen. Leknes trekker også frem at det er utviklingstrekk som indikerer at politikkutformingen på det by-regionale planet blir mer institusjonalisert (Leknes 2010:86).

Osloregionen er delt inn i flere regionråd som utøver samstyring på flere områder (Leknes 2010). På næringsområdet samarbeides det ifølge Leknes gjennom Oslo Teknopol IKS, Regionalt innovasjonsprogram for Oslo og Akershus og gjennom de ovennevnte regionrådene. Det regionale innovasjonsprogrammet er et felles næringspolitisk dokument for Oslo og Akershus, og det er disse to offentlige aktørene som er kjernen i det næringspolitiske samarbeidet i regionen (Leknes 2010). Slik skiller denne regionen seg fra andre byregion i og med at byregionssamarbeidet i så stor grad foregår delvis på kommunalt og delvis på fylkeskommunalt nivå. I tillegg er det etablert en strategisk samarbeidsallianse i Osloregionen som blant annet er aktive på det næringspolitiske feltet.

Hidle og Normanns (2012) studie har et annet fokus enn de hittil diskuterte studiene. Forfatterne studerer nettverksledelse (governance) i Kristiansand og Stavanger, men studerer ikke konkrete nettverk. Mer spesifikt argumenterer artikkelen for at tillit alene ikke kan forklare god nettverksledelse, men at også andre dypere maktstrukturer må tas hensyn til. Artikkelens empiriske utgangspunkt er i ulike praksis rundt nettverksstrukturene i de to studerte byene, der de

peker på at mens Kristiansand tidligere hadde sterkt politisk lederskap av regionale styringsnettverk/organisasjoner, har dette de siste årene blitt svekket. Stavanger har på sin side hele veien hatt sterkt politiske lederskap, der politikere har vært sentrale lederskikkelser og der lederskapet har klart å krysse partipolitiske linjer.

### ***Er det noen felles formål for byregionalt samarbeid på det økonomiske området?***

Det som i stor grad er felles for de studerte byene er her at de deltar i svært mange ulike samarbeid, men at noen samarbeid utkrystalliserer seg som sentrale for næringsfeltet. På dette feltet, her inkludert samarbeid som berører næringsfeltet, men som også er rettet mot mer generell byutvikling, ser vi at det både befinner seg enkeltstående prosjektsamarbeid, som OL2018, mer saksspesifikt samarbeid omkring en sektor som Cultiva, via mer eller mindre institusjonalisert samarbeid om strategiske samarbeidsplaner til mer overordnede samstyringsorganer som Knutepunkt Sørlandet. Blant nettverkene er det nettverk som har pådriverroller og nettverk som spesifikt handler om grenseoverskridende næringsutfordringer som krever felles styring på tvers av kommunegrenser.

### ***Organisering***

Det er rekke ulike nettverk for byutvikling og regional utvikling i de studerte byene. I tråd med dette er det også mange typer organisasjonsformer representert. Prosjektsamarbeid organisert som AS finnes i Tromsø, der både OL2018 og Byutviklingsåret var organisert som aksjeselskaper, men også i andre byregioner er aksjeselskap i bruk.

I øvrig er interkommunale samarbeid, først og fremst organisert etter § 27 i Kommune-loven en hyppig forekommende organisasjonsform. Dette inkluderer i stor grad regionrådene, uten av dette er rapportert i alle de studerte byene. I tillegg er det identifisert avtaler, slik som partnerskapsavtaler mellom kommuner, fylkeskommuner og ikke-offentlige aktører, slik som i Stavanger.

De studerte byene ser ut til å ha samarbeid på ulike nivåer. De inngår i en rekke ulike samarbeid knyttet til konkret oppgaveløsning og tjenesteproduksjon. I tillegg deltar de i regionråd, der formålet ikke først og fremst er tjenesteproduksjon. Disse dreier seg om mer overordnet planlegging i stor grad, men i eksempelvis Kristiansand, har Knutepunktet også en rolle som mer koordinerende organ og nærmer seg utøvelse av de vi kaller metastyring. Denne funksjonen



som overordnet styringsorgan trekkes av Aars, Fimreite og Homme (2004) frem som en suksessfaktor.

I Kristiansand er også stiftelsesformen tatt i bruk, noe som er en uvanlig form samarbeid i kommunal forstand. Dette samarbeidet strekker seg ikke over kommunale grenser, men inkluderer andre ikke-offentlige aktører.

### 3.2.1 Hvem er med i samarbeidene?

Kommunene er med i samtlige studerte nettverk, men det er noe varierende hva slags rolle de spiller. I noen tilfeller, slik som i aksjeselskapene i Tromsø er kommunens rolle begrenset til eierskap og deltakelse i generalforsamling.

Ellers er det slik at regionrådene selvsagt består av flere kommuner, men det er noe variasjon i hvor mange kommuner som deltar i regionrådene.

I Tromsø (Holmen 2009, 2011b) har sentrale aktører i de studerte nettverkene vært Tromsø kommune, Troms Fylkeskommune, lokalt næringsliv, regionale og lokale konsultantselskap og ressursgrupper relatert til ulike idretter, inkludert nasjonale eksperter. Det siste viser tydelig at OL-nettverket ikke overraskende har medlemmer som er tilpasset formålet.

Aarsæther et al. (2011) viser at det også i Byutviklingsåret var ikke-kommunale representanter som drev utviklingen, selv om kommunen hadde det formelle eierskapet til prosjektet. Men det var arkitekter, representanter for kunst og kulturfeltet og for funksjonshemmede som utgjorde kjernen i det styret kommunen utpekte.

I styringsgruppen for det by-regionale samarbeidet i Bergen (Holmen 2009) var det byråden for finans, kultur og nærings som representerte Bergen kommune, men foruten ordføreren i Os-kommune, var de øvrige representantene ikke kommunale. Bergen næringsråd, Innovasjon Norge Hordaland, Fjord Norge, UiB og USF utgjorde de øvrige partnerne. Dette samarbeidet er dermed både et samarbeid mellom offentlige og private aktører, men det inkluderer også aktører fra andre forvaltningsnivåer slik som universitetet og Innovasjon Norge.

Bakgrunnen for sammensetningen var å få representasjon fra organisasjoner som var avgjørende for å legitimere og forankre prosessen både lokalt og regionalt. Det ble også dannet arbeidsgrupper for å videreformidle mest mulig informasjon og innspill om ønskede prioriteringer på spesifikke områder. Her var det sterk involvering av privat næringsliv. Når det gjelder

spesifikke næringssamarbeid er det i Business Region Bergen 19 kommuner som deltar, i tillegg til fylkeskommunen (Leknes 2010).

I Stavangerregionen ble ARNE-samarbeidet og videreføringen i form av Greater Stavanger studert av Holmen (2009). I Greater Stavanger var følgende sentrale aktører inkludert i arbeidet: Stavanger kommune, ARNE-styret (ordførerne fra Stavanger, Sola, Sandnes og Randaberg), fylkesordfører, samt 8 representanter fra næringslivet. Kommunene var med andre ord godt representert her, i tillegg til næringslivet. Samarbeidet har siden tatt en annen form, der næringslivet har fått en mindre rolle.

Også samarbeidet i Trondheim i Trondheimsregionen og Trøndelagsregionen har stort innslag av offentlige aktører, men fylkeskommunene fremstår her som sterke aktører, på det næringspolitiske området. Trondheim har deltatt i utviklingen av fylkesplan og årlige samhandlingsprogrammer. Næringsforeningen i Trondheim er en viktig politisk aktør for næringsinteressene (Leknes 2010).

I Osloregionen er næringslivet, FoU-aktører og politikere fra Oslo og Akershus representert i styret (per 2010). Ellers er både Oslo og Akershus fylkeskommune sentrale aktører og her er det i stor grad Akershus fylkeskommune som er Oslos motpart og ikke kommunene i Akershus. Videre er Innovasjon Norge, NHO og LO, Fylkesmannen og Norges Forskningsråd med på å finansiere det regionale innovasjonsprogrammet. Kommunene i regionen er ellers representert i de ulike regionrådene.

I tillegg til dette ser det ut til at næringsforeningene er viktige i Stavanger og Bergen, og at næringsforeningen i blant annet Kristiansand er i ferd med å få økt betydning. Farsund og Leknes (2005) går så langt som å kalle næringsforeningen i Bergen prosessoperatør.

### 3.2.2 Etablering av samstyring

Oppsummert viser diskusjonen over at det er et mangfold av aktører som er representert i samstyringen av næringspolitikken. Det er mulighet for å trekke frem noen forskjeller mellom byene. Fylkeskommunene ser for eksempel ut til å ha en sentral rolle i samstyringen særlig i Trondheimsregionen, men også i Bergen og i Osloregionen (her representert ved Akershus). I Kristiansandsregionen er fylkeskommunen med i enkelte prosjekter, men de er ikke en dominerende part.



Kommunen(e) ser i stor grad ut til å være viktige aktører i de mer overordnede nettverkene. De dominerer selv sagt i regionrådene, men det kan være noe variasjon i mellom kommunene her. I Kristiansand har kommunen forsøkt å ta en ledende rolle gjennom opprettelsen av Business Region Kristiansand, men dette forsøket strandet (Leknes 2010). Aars og Fimreite (2005) trekker i sin studie frem at kommunen var en pådriver for de nettverkene de har studert. I Bergen (Holmen 2009) var det høyerebyråden for finans, kultur og næring og hans administrasjon som satte i gang prosessen med det byregionale samarbeidet. I styringsnettverket var aktører satt sammen av ressurser som deltok i kraft av sin posisjon. I hvor stor grad de skulle delta og bidra valgte de imidlertid selv. Styringsgruppen hadde overordnet ansvar for utforming av den strategiske næringsplanen, samt for selve prosessen. Referansegruppene ga innspill til strategidokumentet ut i fra sine respektive områder.

Også i Greater Stavanger-samarbeidet og ARNE-samarbeidet var det Stavanger kommune som tok det ledende initiativ i samarbeidet (Holmen 2009). Sentralt i prosessen sto både ordfører og rådmann fra Stavanger kommune, og en prosjektansatt i ARNE styret.

Slik sett er det tydelig at storbykommunene har spilt viktige roller for å få etablert samarbeidene. Unntaket er kanskje i Trondheim, der fylkeskommunene i mye større grad ser ut til å ta en ledende rolle. Næringslivet ser ut til å være viktige samarbeidspartnere, men de er ikke nødvendigvis initiativtakerne til samarbeidet.

### 3.2.3 Drift, aktiviteter og ledelse

I Tromsø kommune utpekte ordføreren medlemmene i de to studerte aksjeselskapene (Holmen 2011aa, Aarsæther 2011). Formelt var kommunen kontrollorgan og eier av Tromsø 2018, men styrets beslutninger og handlinger var frikoplet fra kommunens byråkrati. Ordføreren var imidlertid en viktig pådriver for OL-søknaden. Likevel var det i hovedsak gjennom indirekte styringsverktøy kommunen utøvet samstyring. Dette gjorde at kommunes rolle i selve driftsfasen blir noe redusert og Aarsæther et. Al (2011) viser at dette ga til dels lite forankring i kommunen. Holmen (2009) utdyper dette noe og viser til at Tromsø kommune var kontrollorgan og eier av aksjeselskapet, men styrets beslutninger og handlinger var adskilt fra kommunens byråkrati. Mye av arbeidet var basert på dugnad, og de ulike ressursene var strategisk satt sammen.

Et viktig punkt i tilfellet Tromsø2018 er at store deler av styret ble endret når Tromsø2014 gikk til

Tromsø2018. Dette innebar at flere medlemmer som representerte lokale og regionale interesser ble erstattet med et slags «kompetansestyre» bestående av nasjonale aktører med kompetanse og ressurser som var formålstjenlig for å få den nye søknadsprosessen opp til et nytt nivå (Holmen 2011b:99).

Dette viser tydelig et dynamisk syn på nettverket der sammensetningen i styret forandrer seg med tanke på hvilke ressurser og kompetanse som er nødvendig ettersom nettverket modnes. Den nye sammensetningen var også tenkt å gi legitimitet til arbeidet, og få av deltakerne var operative. Men denne nye sammensetningen viste seg å ha noen problemer, for den svekket koblingen mellom aktørene og styret prioriterte ikke i like stor grad å forankre ideen i befolkningen og i regionen.

Det var nettverkskjernen, styret og administrasjonen i selskapet som kontrollerte hvilke aktører som skulle involveres til ulike tidspunkt. Det var få økonomiske ressurser tilgjengelig under prosessen og finansieringen var basert på dugnadsarbeid, RDA-midler, og gaver fra lokalt næringsliv. På grunn av knapp tid og behov for effektiv prosess fungerte kommunikasjonen ut av styringsnettverket mer som informering ut, hvor det ikke ble lagt særlig til rette for at andre utenfor kjernen i prosjektet kunne påvirke. Det ble heller ikke offentliggjort dokumenter underveis i prosessen, men selskapet drev noe informasjonsutveksling ved besøk, foredrag og nettsider. På denne måten utfordret tidsbegrensningen demokratiske kanaler og prosessen ble mer lukket (Holmen 2011b).

I Stavanger var eierskapet til prosjektet forankret i ARNE-prosjektet og eierkommunene Stavanger, Sola, Randaberg og Sandnes. Ansvarsområdene var tydelige både før, under og etter prosjektperioden. ARNE-prosjektet sto i spissen for dette utviklingsarbeidet og var gitt det administrative ansvaret, mens det politiske eierskapet lå hos de fire kjernekommunene (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg).

I driftsfasen i dette samarbeidet ble inkluderingen av nye omlandskommuner i det strategiske næringsplanarbeidet møtt med skepsis. Invitasjonen fra Stavangerordfører og ARNE prosjektet angående plan-samarbeid kom uventet, noe som resulterte i en del negative reaksjoner hvor enkelte mente dette var et arrogant utspill fra Stavanger. Konklusjonen etter mai møtet i 2004 var at kommunene skulle utarbeide en plan sammen, men at de ikke forpliktet seg mer enn det (Holmen 2009).

I Kristiansand hadde kommunen i etterkant av etableringsfasen få muligheter til å påvirke retningen Cultiva tok. Kristiansand har igjennom Cultiva frasagt seg mange styringsmuligheter, og til tross for at kommunen etablerte stiftelsen, er ikke kommunen en formell aktør i driften av Cultiva. Kommune har kun svært indirekte styringsmuligheter tilgjengelig, nemlig å utpeke medlemmer av Cultivas råd og de demokratiske aspektene i denne samstyrsorganet er slik svakt ivare tatt (Aars og Fimreite 2005; Cruickshank et al 2011; Lysgård 2012). Det er likevel mye som taler for at kommunen har brukt denne indirekte styringen svært strategisk og slik oppnådd å kontrollere stiftelsens utvikling på avgjørende vis (Knudsen 2011).

### 3.2.4 Betydning av struktur

Det er flere faktorer knyttet til strukturelle forhold som trekkes frem i de studerte samarbeidene. Bykommunene har alle en felles utfordring i at de er de største kommunene i samarbeidet. Utfordringer knyttet til dette er ikke diskutert i alle samarbeidene, men i Stavanger er det noen slike utfordringer som viser at storkommunen må opptre varsomt i samhandlingen med mindre omlandskommuner.

Samtidig er det de store kommunene som gjerne er initiativtakere eller tar lederskap i de etablerte interkommunale samarbeidene. I noen tilfeller innebærer dette også økt representasjon i styrende organer for de største kommunene. I denne sammenhengen ser det ut til at det er den relative størrelsen som slår ut, altså at én kommune er mye større enn de andre.

I tillegg trekkes det fram av blant annet Aars, Fimreite og Homme (2004) at det er en fordel at Knutepunkt-samarbeidet rundt Kristiansand dekker funksjonelle regioner. Dette er noe vi vil komme nærmere inn på i diskusjonen knyttet til mindre kommuner.

Samtidig er det ulike behov knyttet til grenseoverskridende samarbeid og Bergen kommune er et eksempel der kommunen lenge har vært stor nok til å håndtere tilflytting innenfor egne grenser.

## 3.3 Hva slags resultater/effekter er påvist?

Vi har allerede diskutert hva det samarbeides om. Det neste punktet er beslektet med dette, men handler om hva som kommer ut av samarbeidet. Hva slags resultater og effekter har de kommunale og regionale utviklingssamarbeidene?

Den internasjonale forskningslitteraturen på feltet inkluderer kun i varierende grad resultater og effekter av samhandling og samstyring. Videre er det slik at den delen av litteraturen som omhandler resultater, ser på resultater på svært ulikt nivå. I den internasjonale litteraturen brukes resultater blant annet som avhengig variabel. Det vil si at det ikke nødvendigvis er en studie av resultater, men snarere av hvilke faktorer som påvirker resultater (Edelenbos og Klijn 2009, Klijn et al. 2014, Klijn et al 2010a og 2010b). Disse studiene orienterer seg mer mot effektivitet enn mot konkrete resultater.

Dessverre er også de norske studiene i varierende grad opptatt av effekter, om dette skal forstås i snever forstand som målbar økonomisk vekst. Mye av den mer statsvitenskapelig orienterte litteraturen slik som Holmen (2011; 2009), Aars og Fimreite (2005), Haveri et al. (2009) er mer oppmerksomme på styringsrelaterte utfordringer og generelle demokratiske utfordringer knyttet til samstyring.

Farsund og Leknes (2010) på sin side studerer norske byregioner og her kan vi se en effekt av samhandling. Det er imidlertid ikke en effekt i form av økt vekst, det er ikke dokumentert her, men i form av at samarbeid i varierende grad er med på å institusjonalisere kommunene i byregioner. Videre ser vi at nettverksarbeid kanskje er det mest sentrale arbeidsverktøyet i byregionene, ettersom disse nettopp favner over kommuner.

Når det gjelder mer konkrete resultater, så ser vi at samarbeid munner ut i en rekke strategiske næringsplaner. Planverk ser slik ut, også på andre områder enn næringsfeltet, til å være et vanlig resultat av samarbeid, og samtidig en viktig årsak til at det samarbeides.

Samtidig drives det i byregionen samhandling på ulike nivåer. Det er samhandling mellom kommuner og det er samhandling mellom kommuner og private aktører. Resultatene varierer med dette, men i de studerte nettverkene, skiller de prosjektorienterte nettverkene i Tromsø seg negativt ut med tanke på resultater, ettersom det har blitt stående lite igjen i form av samarbeidsrelasjoner eller at de har nådd sine mål etter at prosjektperioden var ferdig. Vi vil senere diskutere om dette henger sammen med nettverkene.

Hidle og Normanns (2012) studie ser på styrken i det politiske lederskapet i regionale nettverksstrukturer. De finner her at tidligere samarbeid ser ut til å gi mer samarbeid, uten at de klart finner noen resultater av pågående samarbeid.

### 3.4 Empiri fra mellomstore og mindre norske kommuner

Det er en rekke studier av samarbeid i og mellom både mellomstore og mindre kommuner. Vi har også her primært søkt etter evalueringer og mer konkrete case-studier av samarbeid knyttet til nærings spørsmål og regional utvikling i noe bredere forstand. Samtidig har dette kriteriet gjort at en rekke studier av regionalt samarbeid og interkommunalt samarbeid på andre områder ikke er dekket her.

Følgende studier sto da tilbake:

- Hildes (2008) studie av samarbeid i Nordland og Bodø på flere politikkfelt, inkludert Salten Regionråd<sup>3</sup> og Team Bodø.
- Studie av Salten regionråd, Vest-Finnmark regionråd og Kongsvinger regionråd (Nilsen og Vinsand 2008b). Kristiansandsregionen er også del av studien, men denne regionen er behandlet i forrige delkapittel.
- Evaluering av Lindesnesrådet (Vasstrøm, Svarstad og Røed 2013).
- Studie av Arendal og Østre-Agder-samarbeidet (Ellingsen 2008).
- Casestudie av Dalanerådet i Rogaland og Øvre Romerike utvikling i Akershus (Holmen og Hanssen 2013b).

#### 3.4.1 Betydning av struktur

Strukturspørsmål er relevante også i denne sammenhengen. Særlig gjelder dette forskjeller i størrelsen mellom samarbeidene kommuner. Hvor stor forskjellen mellom største og minste kommune i samarbeidet er, varierer noe, men generelt ser det ut til at store forskjeller mellom antall innbyggere kommunene er en utfordring. Både i Vest-Finnmark, Kongsberg, Lindesnes og Dalanerådet er det rapportert som denne typen utfordringer.

Utfordringene er knyttet til at de større kommunene må ta mer hensyn til småkommunene slik som i Vest-Finnmark. I Kongsbergregionen rapporteres det også om ubalanse, men samtidig at det er mulig å leve med denne bare det tas høyde for slike forskjeller. I Lindesnes er det også noe variasjon i størrelse, og der rapporteres det om noe frykt for dominans av den

største kommunen. Samtidig ønsker de andre kommunene også at det skal være en motor i kommunen, slik at det er en viss motsetning i deres syn på den største kommunen. Utfordringene var kanskje størst i det tidligere Dalanerådet, der det var tydelige utfordringer og dragkamper mellom den største kommunen og de andre. Dette endte som nevnt med oppløsning av samarbeidet og innledning av nye former for samarbeid der Egersund som største kommune hadde en større rolle.

Geografisk spredning er et annet problem. Nilsen og Vinsand (2008b) finner at det er store reiseavstander i Kongsberg-regionen og i Vest-Finnmark. Dette gir seg utslag i at ikke alle regionene er del av samme bo- og arbeidsmarkedsregioner og det er lav geografisk integrasjon. Salten-regionen og Vest-Finnmark er for store for det Vinsand og Nilsen (2008b) kaller naturlig samarbeid. Slik kan geografi i noen tilfeller være et hinder for ytterligere samarbeid.

#### 3.4.2 Hva samarbeides det om?

I Bodø samarbeider kommunene på tvers for å skape bedre arenaer for næringsutvikling, blant annet gjennom deltakelse i Salten Regionråd. Team Bodø er et kommunalt foretak som har flere roller knyttet til strategisk næringsplan og næringsarbeid mer generelt, men teamet har også oppgaver knyttet til regional samhandling (Wright et al. 2014). Salten regionråd skal på sin side arbeide med oppgaver rundt trivsel, vekst og bosetting i regionen.

I Vest-Finnmark er det flere målsetninger som handler om regional utvikling i bredt slik som en attraktiv og kompetent region, bærekraftig vekst og utvikling og positive holdninger. Men det er også et formål at samarbeidet skal bidra til å utvikle nettverk og samarbeid mellom offentlige aktører og næringslivet på tvers av kommunegrensene. Kongsbergs mål er også snarere knyttet til regional utvikling enn samarbeid om næringstjenester. Regionrådet skal fungere som et samarbeids- og interesseorgan for kommunene og bidra til utvikling av regionen gjennom mer forpliktene samarbeid. Som interesseorgan skal samarbeidet også ivareta kommunenes interesser overfor fylkeskommune og stat, men også profilere regionen som et attraktivt boområde og arbeidsmarked og som en opplevelsesregionen. Samordning og effektivisering av tjenesteproduksjonen inngår i dette.

<sup>3</sup> Til tross for at Bodø er en relativt stor by, har vi inkludert denne rapporten under de mellomstore kommunene. Dette bygger på at studien også omfatter Salten-regionen.

Lindenesregionen samarbeider i dag ikke om næring, men medlemmene har et ønske om å utvikle mer næringssamarbeid. Dette innebærer å etablere en strategisk arena for å koble samfunnsutvikling med nærings- og arealutvikling på tvers av kommunale grenser i en funksjonell region. Til tross for at det ikke er etablert næringssamarbeid, er det noe samarbeid om næringshagen i regionen, turistforening og Lindenesfondet slik at det finnes regionale nettverk som berører næring.

Østre-Agder-samarbeidet skal bidra til å samordne regionens og kommunenes interesser overfor fylket, staten og andre organer. Det samarbeides om infrastruktur og at regionen skal velges som lokaliseringstед for virksomheter, velferds løsninger, brannvesen og krisesenter (Ellingsen, 2008). Det er med andre ord regional utvikling i bred forstand, men særlig lokalisering av virksomhet handler også om næringspolitikk. Forløperen til dette samarbeidet, K8-samarbeidet var på sin side et samarbeid som delvis ble initiert for å posisjonere seg mot Kristiansand, fylkeskommunen og omverden.

Det tidligere Dalanerådet (Holmen og Hanssen 2013b:111) var et politisk og administrativt samhandlingsorgan. Deres oppgave var å fremme regionale interesser ved å ta initiativ til utviklings- og samarbeidsprosjekter, men også å drøfte, utrede og foreslå løsninger av felles oppgaver. Næringsutvikling, kompetanseutvikling, infrastruktur, profilering og lobbyvirksomhet var alle del av områdene rådet skulle levere på. Rådet er nå oppløst.

Den siste studien som er inkludert er Øvre Romerike utvikling (Holmen og Hanssen 2013b). Dette er et initiativ som skulle bidra til nettopp å styrke samarbeidet mellom de seks kommunene, men også markedsføring av kommunene og profilering av regionen er et formål for samarbeidet. Nærheten til flyplassen på Gardermoen skulle også utnyttes og samarbeidet skulle bidra til å styrke regionenes næringsliv gjennom felles initiativer, i tillegg til samordning av tilbudet av offentlige tjenester for å bidra til å gjøre kommunene til attraktive steder å bo.

### 3.4.3 Aktører, finansiering og organisering

De fleste av regionrådene er organisert etter kommunelovens §27. Folkevalgte representanter fra kommunene er da representert i styrende organer og rådmennene kan i de fleste tilfellene også møte og tale i rådet.

Team Bodø er på sin side et Kommunalt Foretak som fungerer som kommunenes fagetat i næringsspørsmål (Wright et al. 2012). Ordføreren i Bodø var tidligere styreleder, men er ikke det per i dag.

I Lindenes er det de kommunene som er deltakere, men der har kommunestyrerepresentanter i liten grad deltatt i regionsamarbeid. I Østre-Agder det politiske nivået mer involvert, men der har Arendal kommune to medlemmer i styret, mens de øvrige kommunene har ett medlem pluss varamedlem. En lignende variant fantes også i Dalanerådet, der Egersund hadde tre representanter, mens de øvrige kommunene hadde to.

Når det gjelder aktørene i samarbeidene er det i regionrådene i hovedsak kommunal ledelse, slik som ordførere og varaordførere som sitter i styrende organer, men også rådmenn er representert, dog uten stemmerett. I Øvre Romerike er det eksempelvis etablert et eget rådmannsutvalg i tilknytning til samarbeidet.

Det er med andre ord den politisk-administrative eliten som er deltakere her.

Når det gjelder finansiering ser det ut til at disse i stor grad fordeles etter innbyggertall, gjerne i kombinasjon med en basisfinansiering som er lik for alle kommunene. I Salten får regionrådet også finansiering fra fylke og stat til utviklingsoppgaver, dette vil antageligvis være tilfelle også i andre samarbeid. Saltenrådet er også den juridiske partneren i det regionale partnerskapet initiert av Nordland fylkeskommune.

### 3.4.4 Etablering av samhandling

Salten regionråd som beskrevet i Hidle (2008) ble opprettet i 1989 for å styrke næringsgrunnlaget og det offentlige tjenestetilbudet i regionen. Rådet har utviklet sine oppgaver til å også inkludere utredning om kommunestruktur i nyere tid.

Team Bodø ble etablert formelt i 2003 og hadde da oppgaver knyttet til strategisk næringsplan, og kommunenes næringslivstjenester.

Lindenes-samarbeidet betegnes som relativt nytt og et førstegenerasjonssamarbeid.

Både Østre-Agder og Øvre Romerike-samarbeidene sprang på sin side ut av tidligere samarbeid. I Arendalsregionen var det tidligere et samarbeid kalt k8 som var initiert av ordførerne i Arendal, Grimstad og Åmli. Men dette samarbeidet var personavhengig og fikk utfordringer da nye ordførere ble valgt. Øvre Romerike var tidligere del av et samarbeid bestående av

tretten kommuner, men dette ble deretter delt i to og Øvre Romerike utvikling ble da etablert. Rådets faglige nettverk eksisterte allerede før Øvre Romerike utvikling ble etablert.

### 3.4.5 Drift, aktiviteter og ledelse

Team Bodø har møtt på flere organisatoriske utfordringer og en hovedutfordring har vært at det er lang avstand mellom det politiske miljøet i Bodø og Team Bodø. Dette henger blant annet sammen med at ordføreren ikke lenger har en sentral rolle, samtidig som daglig leder i Team Bodø ikke er med i rådmannens ledergruppe (Wright et al. 2011). Slik sett er den kommunale forankringen svak.

Det er i tillegg uklare ansvarsforhold mellom kommunenes andre avdelinger og Team Bodø.

Salten regionråd har på sin side flere utviklingspartnere og det er flere aktører i regionen som også har oppgaver knyttet til lokal og regional utvikling (Nilsen og Vinsand 2008a). Disse er i tillegg til regionrådet blant annet Salten forvaltning IKS og Salten Invest AS.

Samarbeidet i Salten preges av bred deltakelse og rekruttering. Det er en god rollefordeling mellom deltakerne i rådet. Men Nilsen og Vinsand (2008a) mener at det store aktøromfanget kan bidra til lite helhetlig styring og retning for utviklingsarbeidet. De mener dagens modell er noe uoversiktlig og at dette kan bidra til å svekke samordnet kommunikasjon og rapportering.

I Lindesnes har det vært en utfordring at balansen mellom kommunal og regional beslutningsmyndighet ikke er god. En utfordring her er at det mangler en felles regional identitet og tilliten mellom kommunene er tidvis også mangelfull. Det mangler også raushet rundt spørsmål knyttet til ansvar, finansiering og lokalisering av tjenester (Vasstrøm et al 2013: iv). I tillegg er det et problem at kommunestyrerepresentantene er lite orienterte og de opplever rådet delvis som et lukket forum. Samtidig har denne gruppen ytret et ønske om å delta mer i fremtiden.

Østre-Agder-samarbeidet har en prosjektleder i en halv stilling. Samarbeidet gjennomfører blant annet felles utredninger og prosjekter på vegne av kommunene. For å bistå sekretariatet har styret opprettet en referansegruppe bestående av alle rådmennene, og det er mulig å opprette faste eller temporære underutvalg for å følge opp enkeltprosjekt eller deler av Østre-Agder sin virksomhet.

Østre-Agder har hatt mulighet til å høste erfaringer fra det strandede K8-samarbeidet, der det etter valg av nye ordførere viste seg at samarbeidet var vanskelig å drive videre. De nye ordførerne var skeptiske, og fikk ikke igjennom samarbeidssakene i kommunestyrene. Et forbedringspunkt løftet fram av Ellingsen (2008) er derfor bedre forankring av samarbeidet i kommunestyrene.

I Dalanerådet var det den felles næringssjefen som sto for den daglige driften av rådet, men i tillegg engasjerte rådet prosjektledere når viktige oppgaver skulle løses. Næringsfunksjonene var med andre innlemmet i rådet, noe som viser en relativ tett integrasjon mellom kommunene. Men dette ble også et problem for samarbeidet og Egersund mente at samarbeidet ikke bidro godt nok på dette området. Egersund kommune ønsket seg en større rolle i samarbeidet og følte at de andre kommunene bremsset mens Egersund dro lasset. Før Egersund forlot det da synkende skipet, hadde næringssjefen i Dalane hatt en rolle som katalysator med et relativt stort spillerom (Holmen og Hanssen 2013b:113), med mindre det ikke var store saker det sto om. I det tilfellet hadde kommunene vetomakt.

I Øvre Romerike er det etablert flere faglige nettverk, men disse er i stor grad knyttet til tjenesteproduksjon og ikke næringsfeltet. Fagnettverkene utfører eksempelvis utredningsoppgaver, men det er rådmannsutvalget, direktøren i samarbeidet eller ordførerne som er de som kommer med initiativ.

Ledelsen i utviklingssamarbeidet går ellers på rundgang mellom de seks kommunene. Samarbeidet har et eget sekretariat og det er ordførerne som sitter i samarbeidets styret, i tillegg til at det er etablert et rådmannsutvalg. Kommunen som har styreleder har samtidig nestleder i rådmannsutvalget og kommunen med leder i rådmannsutvalget har nestlederen i styret. Denne ordningen trekkes i Holmen og Hanssen (2013b) frem som viktig for å bidra til forpliktelse og forankring i kommunene.

Et annet viktig punkt i driften av dette samarbeidet er at direktøren i den operative delen av samarbeidet er en tidlig rådmann, noe også forløperen var. Direktøren mener denne erfaringen har vært svært viktig ettersom han da har innsikt i politisk-administrative prosesser. Dette understreker Holmen og Hanssens poeng om at «brobyggere» mellom samarbeid og kommunene er viktig og bidrar til å sikre legitimitet for samarbeidet.



### 3.4.6 Resultater

Det er få, om noen, dokumenterte resultater og effekter i form av økonomisk vekst. I stor grad er resultatene som er beskrevet studiene knyttet til organisering av samarbeid, mobilisering og kjennskap til hverandre.

Ikke alle lykkes med dette. Team Bodø har ikke realisert målet om nært samarbeid med næringslivet. Men de leverer på sine oppgaver i tilknytning til strategisk næringsplan.

Fra Salten regionråd rapporteres det om at samarbeid gir bedre samarbeidsklima og bidrar til å styrke relasjoner mellom kommunene. Vinsand og Nilsen fremhever også at det er etablert samarbeidsordninger som gir bedre løsninger og også økt påvirkningskraft mot regionale og nasjonale aktører. Samtidig er det innenfor samarbeidet et demokratisk underskudd og fordelingskonflikter.

Samarbeidet i Vest-Finnmark har bidratt til å styrke samholdet i regionen, samt bidratt til felles forståelse og tillitt på tvers av kommunene (Vinsand og Nilsen 2008b:48).

I Kongsbergregionen, som i Salten, ser det ut til at samarbeidet har bidratt til bedre interessehevding mot omverdenen, i tillegg til økt raushet mellom kommunene (Nilsen og Vinsand 2008b:52). Men regionen har samtidig utfordringer med å dekke kommuner i to fylkes ettersom dette krever samarbeid og koordinering mellom to fylkeskommuner, to kontorer i Innovasjon Norge og to fylkesmenn. En annen utfordring er at én kommune har dobbelmedlemskap, noe som kan skape konflikt rundt utviklingstiltak der regionrådene kan være i konkurranse.

Det relativt nye samarbeidet i Lindesnesregionen har foreløpig kun et ønske om næringssamarbeid, men de ønsker å operasjonalisere regionale planer til strategiske handlingsplaner. Samtidig har allerede rådet vært en representant og koordinator i arbeid mot fylkeskommune og statlige etater.

Dalanerådet er nedlagt, men før nedleggelsen kom de langt i å integrere næringsarbeidet mellom kommunene. Dette eksempelet viser at integrasjon ikke er noen garantist for videre samarbeid dersom ikke forholdet mellom kommunene fungerer godt. I dette tilfellet ønsket Egersund å ta et større grep om regional utvikling og også ta en større rolle i dette arbeidet og trakk seg derfor ut (Holmen og Hanssen 2013b:113).

Deltakerne rapporterer også i dette tilfellet at samarbeidet har gitt tilgang på økt kompetanse, og kommunene mener de har blitt mer attraktive som arbeidsplasser og som arbeidsgivere (Holmen og Hanssen 2013:130). Det er også etablert flere samarbeidsløsninger rundt tjenesteproduksjon i regionen, men ikke noe på næringssamarbeid direkte. Et poeng som er verdt å ta med seg fra studien av dette samarbeidet er samarbeidet har utvist fleksibilitet rundt oppgaveløsning og har flere samarbeid der ikke alle kommunene er med. Men også her er det regional utvikling i bredt som er utfallet av utviklingssamarbeidet og ikke næringssamarbeid.

### 3.5 Fylkeskommunen som initiativtaker

Fylkeskommunes regionale muskler varierer stort, og Nordland har de største musklene. Fylkeskommunen har i flere anledninger tatt i bruk samstyring som et verktøy, blant annet i de regionale partnerskapsavtalene som er opprettet med de sju regionrådene i fylket.

Avtalene er formelle avtaler gjort med regionrådene som juridisk partner.

Noe av det som gjør partnerskapsavtalene særlig interessante i denne konteksten, er at de skiller seg fra flere av de øvrige regionale samarbeidene fordi de innebærer tydelig bruk av økonomiske incentiver fra eksterne aktører. Avtalene stiller krav til aktørtyper som skal delta, nemlig at det i tillegg til offentlige aktører også skal være deltakelse fra næringsliv, utdannings- og FoU-feltet, samt kultur/frivilligsektor (Nilsen og Langset 2011). Her er det med andre ord samarbeid med spor av hierarki, der fylkeskommunen er katalysator for et utvidet samarbeid.

Et viktig punkt i historien om etableringen av partnerskapene er at de bygger opp om de kommunedefinerte regionrådene, det er altså allerede etablerte strukturer som er rammene for dette samarbeidet. Samtidig betyr avtalen at samarbeidet inkluderer flere enn regionrådets medlemmer.

Leveransene i form av regional utvikling, mener Nilsen og Langset det er for tidlig å si noe om. Det de finner er at avtalen bidrar til utvikling av kommuneoverskridende perspektiver, bedre involvering av de ikke-offentlige partnerne, altså næringsliv, kultur og utdannings- og FoU-aktører, samt bedre samling om prioriteringer i regionen, inkludert regional mobilisering.

I sin studie av partnerskapsinstituttet i Oppland, finner også Bråtå et al. (2014) at regionrådene er med



på å bidra til at det etableres en felles forståelse av de regionale utfordringene. De finner også at det å samle kompetanse og kapasitet i regionale partnerskap er med på å gjøre regionene bedre i stand til å håndtere utviklings- og planleggingsoppgaver. Men de finner også at det er en svakhet i regionrådsstrukturen og dermed partnerskapsinstituttet at det mangler politisk forankring i kommunene. Samtidig er rådene sårbare fordi alle vedtak må gjøres via konsensus, noe som gjør at én kommune kan velte hele prosessen.

Resultatene fra undersøkelsen av Nordland stemmer med funnene i Knudsen et al. (2014), der det først og fremst er på den organisatoriske siden at partnerskapene foreløpig kan vise til effekter. Samtidig identifiserer denne artikkelen en viktig utfordring, nemlig at det er en diskrepans mellom partnerskapsaktørene oppfattelse av «vellykkethet» og de ønskede og målbare resultatene.

Og nettopp aktørspespektet er viktig i denne sammenhengen. Det ser nemlig ut at til mens det i etableringsfasen var en sentral gruppe aktører som utformet partnerskapsavtalen, så skulle store deler av denne implementeres av aktørgrupper som ikke hadde deltatt i utformingen av strategien, slik som næringsshager, bedrifter og UoH-sektoren. Dette viste seg å være krevende å få til, særlig fordi dette innebar en form for flernivåssamarbeid. UoH-sektoren, utover ledelsen, var svært vanskelig å mobilisere til samarbeid fordi det regionale nivået relativt sett bare kunne legge marginale pengesummer på bordet. Nettverket slet dermed med å mobilisere de tyngre delene av universitetet. Til tross for at universitetet sitter ved partnerskapsbordet, blir de likevel en fraværende aktør. Men også andre aktørgrupper som satt fjernt fra den sentrale kretsen, falt fra i arbeidet. Dette viser behovet for å mobilisere og kontinuerlig forankre strategien og remobilisere de utførende miljøene. Mobilisering i startfasen er ikke nok for å sikre gode resultater.

### 3.6 Samhandling for en bedre utvikling – erfaringer fra omstillingsprogrammene

Omstillingsprogrammene har som formål å bidra til bedre nærings- og samfunnsutvikling i områder med svært negativ utvikling. Resultatene fra disse programmene gir relevant kunnskap inn mot temaet for denne litteraturstudien. Det er særlig to studier som

er sentrale her, det ene er «Langtidseffekter av omstillingsprogram» (Sand et al. 2010) og den andre er «Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet», i tillegg har vi benyttet oss av informasjon fra sluttrapporter fra en rekke omstillingsprogram.

#### Kort om omstillingsprogrammene

Omstillingsprogrammene har altså som formål å bidra til bedre nærings- og samfunnsutvikling i kommuner og regioner med svært negativ utvikling. Deltakerne i programmet er som regel kommuner eller regioner der næringslivet forvitrer, eller hvor det blir bygget kraftig ned slik at mange arbeidsplasser forsvinner. Kommuner som får innvilget slik status, blir tildelt midler fra fylkeskommunen i inntil 6 år. Det er satt rammer og krav til resultater hvor midlene skal bidra i arbeid med omstillings- og nyskappingsarbeid og Innovasjon Norge har ansvar for kvalitetssikring og oppfølging av arbeidet, men også fylkeskommunen skal årlig vurdere fremdriften i programmet.

#### Inkluderte omstillingskommuner i Langtidseffektstudien

Sand et al. (2010) har studert omstillingsprogram som ble avsluttet i perioden 2000-2003. Programmene disponerte til sammen 388 million kroner. Forfatterne kategoriserte de inkluderte programmene i tre grupper<sup>4</sup>, disse var (med disponert beløp i omstillingsperioden i parentes):

- Beredskapsbaserte regionprogram
  - Dalane: Eigersund, Lund, Bjerkreim og Sokndal kommuner (10 mill. kr i 1997-2001)
  - Oppdrift: Tvedestrand, Risør, Kragerø og Nome kommuner (57 mill. kr i 1997-2002)
  - Glåmdal: Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Grue, Åsnes og Våler kommuner (50 mill. kr i 1998-2003)
- Beredskapsbaserte kommuneprogram
  - Narvik kommune (79 mill. kr i 1996-2000)
  - Sigdal kommune (20 mill. kr i 1996-2001)
  - Vaksdal kommune (26 mill. kr i 1997-2002)
  - Odda kommune (54 mill. kr i 1998-2003)

<sup>4</sup> «Kriseinitiert betyr at bakgrunnen for omstillingsprogrammet var et akutt fall i sysselsetting på mer enn 10 prosent pga. nedbemanning ved hjemstedsbedrift. Beredskapsbasert betyr at bakgrunnen var negativ utvikling

over tid, minimum 10 prosent bortfall av arbeidsplasser over siste 3 år, og frykt for at denne utviklingen ville fortsette.» Sand et al. 2010: xiii.

- Bremanger kommune (32 mill. kr i 1998-2003)
- Kriseinitierte kommuneprogram
  - Sokndal kommune (28 mill. kr i 1997-2002)
  - Røyrvik kommune (32 mill. kr i 1994-2000).

### 3.6.1 Resultater og effekter

Rapporten konkluderer med at omstillingsprogrammene har gitt en rekke ulike effekter og i alle casene. Dette innebærer at næringsutviklingsevnen er styrket og næringsapparatet har blitt bedret. Det har også skjedd positive holdningsendringer og de har gitt økt optimisme i flere kommuner. Beredskapsprogrammene har bidratt til å erstatte en høy andel av arbeidsplassene som var gått tapt i visse næringer. Programmene som helhet har bidratt til å gi mer robust og variert næringsliv, og både sysselsettingen og folketallet i kommunen er i snitt økt, også utover hva som er antatt å være situasjonen uten at programmene hadde vært iverksatt. Kostnadene per arbeidsplass har heller ikke vært høyere enn for Innovasjon Norges ordinære virkemidler. Det er likevel slik at programmene ikke har kompensert fullt ut for den negative utviklingen kommunene var i.

### 3.6.2 Aktører og organisering

Det er en viss variasjon både i hvem som deltar og hvordan omstillingsprogrammene er organisert lokalt.

Den mest åpenbare forskjellen i aktørene er hvorvidt det er én aktør eller flere som deltar i programmene. Det er ellers i liten grad beskrevet i rapporten konkret hvem som er deltakere i omstillingsprosjektene. Det er likevel noen suksessfaktorer som er relatert til aktører og deltakere, blant annet at de sentrale aktørene har anerkjent betydningen av bred lokal forankring (Drangslund og Jakobsen 2009). Dette indikerer også her behovet for at omstillingsprogrammet favner bredt og at ikke-offentlige aktører har viktige roller.

Når det gjelder organisering er det flere organisasjonsformer som går igjen. Aksjeselskap, kommunalt foretak og stiftelser er organisasjonsformer som går igjen i de studerte programmene, men det er også flere programmer som har etablert en prosjektorganisering.

Både Strand et al (2010) og Drangslund og Jakobsen (2009) peker på at valg av organisasjonsform legger

føringer for arbeidet videre særlig med tanke på hvilke roller lokalt og regionalt næringsliv og offentlige aktører skal ha. Dette samsvarer med funnene fra samhandling i storbyene, der organisasjonsform hadde betydning for styring av nettverket, samt forankring i kommunen. Samtidig konkluderer Sand et al (2010) med at det er ingen spesifikke organisasjonsformer for omstillingsarbeidet som gir større langsiktige effekter enn andre.

Imidlertid er det slik at ulike organisasjonsformer har ulike styrker og Drangslund og Jakobsen (2009) argumenterer for at aksjeselskap gjør det enklere for utvikling av eierskap i næringslivet.

### 3.6.3 Drift, aktiviteter og ledelse

Med tanke på å få til suksessrike programmer, ser det ut til at bred lokal forankring, inkludert et omfattende strategiarbeid og synliggjøring av resultater på et tidlig tidspunkt er viktig for den lokale legitimiteten (Sand et al. 2010).

Et suksesskriterium for omstillingsprogrammene ser videre ut til å være å satse på nettopp det å inkludere aktører utenfra kommunene. Her nevnes også det å tiltrekke seg bedrifter fra andre regioner, noe som gjerne er nødvendig for å få til økt vekstkraft i mindre kommuner.

Forankring av omstillingsprogrammet er også en viktig del av driften av programmene. Dette handler også om, på et tidlig tidspunkt, å inkludere både representanter fra både den politiske og den administrative siden av kommunen. Dette er et viktig verktøy for å forankre prosjektorganisasjonen i en bredere struktur slik at kunnskapen blir værende i regionen selv etter at programmets levetid er over. Igjen ser vi flere felles faktorer med eksempelvis Tromsø (Aarsæther et al 2011), der prosjektorganisering utenfor den kommunale organisasjonen (men styrt av denne) ikke ga noe langsiktige konkrete resultater. Erfaringene stemmer også med Holmen og Hanssens vektlegging av brobyggere som forankrer samarbeidet i kommunen eller i andre organisasjoner (se også Edelenbos et al. 2013).

Studiene på omstillingsprogrammer viser at bred mobilisering og forankring av strategier og tiltak er viktige suksessfaktorer. Verktøyene for å sikre solid forankring i næringslivet (Drangslund og Jakobsen 2009) ser samtidig ut til å handle om å ta i bruk meta-styringsstrategier som institusjonell design. Veien til vellykket forankring går nemlig via styresammensetting, styremedlemmenes engasjement og posisjon i tillegg til styrets kompetanse.

I det videre arbeidet i omstillingsprogrammene vektlegges også behovet for en tidlig planlegging av videreføringen av arbeidet etter prosjektperioden.

Sand et al. (2010) fremhever her at videreføring av næringsarbeidet er et viktig moment for langtidseffektene av programmet. Her handler det også om å sikre fortsatt finansiering av næringsapparatet.

### 3.6.4 Betydning av struktur og kontekst

Langtidseffektstudien viser at særlig strukturelle forhold vil kunne ha betydning for utviklingen i omstillingsprogrammene. Dette handler ikke minst om kommunenes beliggenhet og avstand til større byer. Dette henger sammen med at folketallsveksten i stor grad finner sted i og rundt storbyene (Sand et al. 2010). Dette ser blant annet ut til å være en del av forklaringen bak folkeveksten i Glåmdal, Oppdriftskommunene og i Dalane.

## 3.7 Empiri fra nordiske eksempler

I studien Olsen et al (2012) studeres samarbeidet i region Skåne rundt arbeidet for økt næringsutvikling. Det er særlig fokusert på tilretteleggingen regionen og länene i regionen har gjort på policy-siden for generere klynger rundt industriene i regionen, da særlig grønn teknologi («clean tech»).

Her samarbeider ulike län, næringsliv og offentlige aktører i klyngeinitiativet Sustainable Business Hub (SBH). I klyngen er det flere kunnskapsaktører med, deriblant universitetet i Lund og i Malmö. Det er særlig personer fra regionens fagavdelinger som er aktive, men initiativet har bred politisk støtte.

Studien til Jensen et al. (2010) undersøker hvordan 8 kommuner med mellomstore byer driver næringspolitikk, og anbefaler hvordan disse kommunene kan oppnå økonomisk vekst.

### Etablering av samhandling

I klyngeinitiativet Sustainable Business Hub (SBH) som beskrevet i Olsen et al. (2012) ble klyngen etablert som et initiativ fra fagavdelinger i administrasjonen i regionen. Initiativet var et svar på blant annet regionale utviklingsprogrammer, kombinert med tiltak for et større fokus på klima og miljø i regionen.

Jensen et al. (2010) konkluderer med at partnerskap i mange tilfeller opprettes i politisk øyemed, for å sikre bevilgning og legitimitet. Studien finner at både gjensidig forpliktelse til å investere ressurser og prioritere

en felles strategisk innsats er vesentlig. Dessuten må det tilføres sterke operative kompetanse til innsatsen gjennom samarbeidet.

Den samme studien anbefaler særlig samarbeid mellom kommuner og regionale partnere så vel som nasjonale støttespillere for å gjøre samarbeidet mer attraktivt. Studien konkluderer med at byer hvor initiativet til samarbeid har rot lokalt, men likevel regional eller nasjonal rekkevidde, er særlig hensiktsmessig.

### Drift, aktiviteter og ledelse

I studien til Olsen et al (2012) hvor klyngesamarbeidet i SBH beskrives, stod regionen Skåne for mye av etableringskostnadene knyttet til utredninger og organisasjonsutvikling. Per i dag har klyngen imidlertid 12 betalende medlemmer som hovedsakelig er clean tech-bedrifter, og 12 ansatte. Klyngen får fremdeles finansiering fra regionen, med drifter seg i langt større grad selv.

Funn fra Jensen et al. (2010) indikerer at kommunene må være villig til å samarbeide gjennom nye samarbeidsformer for å gjøre plass til nye interesser. Her konkluderes det med at kommuner som samarbeider må være forberedt på å gi de andre aktørene spillerom, og dermed potensielt gi slipp på noe av utbyttet eller påvirkningsgraden. I flere av tilfellene studert har innblanding fra politisk side lagt stramme retningslinjer og føringer for hva samarbeidet skal kunne ut i, hvilket i noen tilfeller har begrenset utviklingen. Studien konkluderer derfor med at en friere organisasjon med mindre politisk innblanding i mange tilfeller kan være til fordel for samarbeidet. Rapporten gir flere eksempler på dette, blant annet hvor kommunene har benyttet seg av aktører i næringslivet til å drifte ulike initiativer for en konkret bransje, slik at innsatsen blir så målrettet som mulig.

Basert på case studiene i Jensen et al. (2010), anbefaler forfatterne at mellomstore byer, for å oppnå økonomisk vekst, bør vurdere å inngå nye organisasjonsformer. Studien anbefaler også at kommunene starter nye og forpliktende partnerskap utover egen kommune. Studien, som er en gjennomgang av en rekke mellomstore byer i Danmark, konkluderer med at kommunene må bygge nære og sterke relasjoner til andre aktører dersom de ønsker økonomisk vekst i sin region. Forfatterne finner at en kommune alene sjelden har nok ressurser eller kompetanse til å drive for eksempel et godt klyngeprosjekt, og at samarbeid kan tilføre profesjonalitet, kommersiell innsikt og ny kunnskap. Kommunen må imidlertid være villig til å gi partnerne plass og innflytelse, og til å investere.

## 3.8 Råd og planlegging, men lite integrasjon

Denne delen av litteraturstudien viser at det samarbeides mye i de studerte kommunene. En stor del av samarbeidene, regionrådene inkludert, har utvikling som formål. Men formålet er gjerne knyttet til utvikling i en bredere forstand, der alt fra markedsføring av regionen, lobbyisme mot stat og fylkeskommune, og koordinering av tjenesteproduksjon hører hjemme i utviklingsbegrepet. Regionrådene er også opptatt av næring, som vist i forrige kapittel er det kun samferdsel som diskuteres mer i regionrådene enn nærings spørsmål (Jacobsen 2010). Likevel viser litteraturgjennomgangen at selv om det finnes eksempler på tett samarbeid også om konkrete oppgaver på næringsfeltet, er det generelle bildet at integrasjonen er lav på dette området. Regionrådene ser snarere ut til å være arenaer for diskusjoner og kanskje også koordinering av politikk på næringsfeltet, mens den reelle integrasjonen av tjenester og funksjoner lar vente på seg. Dette støttes opp av funnene av mange av kommunene driver felles planlegging eksempelvis knyttet til strategisk næringsplan, men vi finner lite nærings-samarbeid som innebærer eksempelvis felles næringsfunksjoner og felles næringsrelaterte tjenester.

### 3.8.1 Resultatene lar vente på seg

Det er ikke dokumentert resultater i form av økt vekst i de fleste studiene. Unntaket omstillingsprogrammene det er dokumentert at programmene har hatt noen effekter på befolkningsvekst og vekst i arbeidsplasser. Denne samarbeidsformen skiller seg imidlertid fra de øvrige samarbeidsformene fordi de tydelig springer ut av en krise, samtidig som de innebærer innsprøytning av ressurser utenfra.

Det ser derfor ut til at omstillingsprogrammene er unntaket som bekrefter regelen. Gjennomgangen av de studerte samarbeidene viser nemlig at et er lite resultater i form av «hard» økonomisk vekst eller vekst i befolkning. Snarere ser det ut til at de viktigste målene er knyttet til å få samarbeidet på plass og få etablert gode relasjoner. Videre rapporteres det om at samarbeidene bidrar til tillitsrelasjoner mellom kommunene og at samarbeidene bidrar til koordinering av ulike politikkfelt i regionen. Det ser også ut til at en del samarbeid bidrar til regionale organisering og at regionråd eksempelvis fungerer som interesseorganisasjoner vis a vis stat og fylkeskommune.

I noen tilfeller har samarbeide ledet til integrering av næringsfunksjoner og utvikling av noen felles tjenester, men også dette er et unntak.

### 3.8.2 Struktur teller

Struktur har betydning, og det er særlig størrelse som er av betydning. Men da ikke i form av absolutt størrelsen, men snarere i form av relativ størrelse i form av at innbyggertallene varierer mellom samarbeidende kommuner. Dette ser ut til å skape noen utfordringer i regioner der det er en stor og gjerne voksende kommune omgitt av mindre kommuner. Asymmetrien kan i seg selv være et problem nå det kommer til stemmevekter og organisering. Men det er kanskje først og fremst en mistro til den store kommunen som gjør seg gjeldende. Samtidig er det en vis dobbelthet her, for i flere regioner er det et ønske om at den største kommunen skal være en leder og en motor i regionen. Det er også slik at storbyene i stor grad ser ut til å være initiativtakere til samarbeid. Det kan se ut som om denne rollen er krevende og det er behov for at kommunene er forsiktig i utøvelsen av rollen som regional leder, slik at kommunen ikke oppfattes som for dominant av de øvrige kommunene.

Det kan også se ut som om det er noen geografiske effekter. Særlig kan det være vanskelig å gå til naturlig samarbeid i regioner som er svært store, målt i avstander. Det er også noen indikasjoner på at det er en fordel av regionen eller samarbeidet består av en funksjonell region med en viss geografisk interaksjon, men det er også flere samarbeid som dekker flere slike funksjonelle regioner.

### 3.8.3 Aktører

De studerte samarbeidene er alle samarbeid der kommunene har spilt en stor rolle og en rekke av samarbeidene er utelukkende samarbeid mellom kommuner. Næringslivet er eksempelvis ikke deltaker i mange av samarbeidene, det gjelder også for samarbeid som er direkte rettet mot næringsfeltet. Noen unntak er det likevel, og både Bergen og Stavanger har skilt seg ut som kommuner der næringslivet har spilt sentrale roller i samarbeidet.

Når det gjelder aktørsammensetning i samarbeidene, varierer dette likevel en del. Flere samarbeid inkluderer også fylkeskommunen. Dette har vi sett i blant annet Stavangerregionen, i Tromsø, Trondheim, Oslo-regionen og i Øvre Romerike. Rollen fylkeskommunen spiller varierer fra å ha hatt en hovedrolle i samarbeidene i Trøndelag, til å spille birolle i eksempelvis Øvre Romerike.

Ett eksempel, Tromsø2018, viser også hvor viktig aktørene er for forankring og kontinuitet. Her ble flere av de regionale og lokale representantene i styret byttet ut med nasjonale eksperter ut ifra en tanke om at en annen profil var nødvendig for å få hevet arbeidet. Men denne endringen skapte svakere kobling mellom aktørene i nettverket, det oppsto interne stridigheter og informasjonsflyten ble svakere. Samtidig, viser dette eksempelet hvordan behovene for samarbeidet kan være ulike i en etableringsfasen, sammenlignet med en implementeringsfase, selv om slike endringer kan skape problemer for forankring og legitimitet.

### **3.8.4 Organisering teller, men på passe med problemet**

Organisasjonsform har betydning for hvilke aktører som kan være inkludert. Aksjeselskaper involverer gjerne næringsliv eller andre former for ikke-offentlige aktører. Det samme gjelder i partnerskapsavtalene i Nordland.

Interkommunale samarbeid er på sin side kommunale samarbeid. Her har næringslivet ingen rolle som medlem, de må da inkluderes på andre måter dersom det er behov for det.

Organisasjonsform ser også ut til å henge noe sammen med hva slags oppgaver som samarbeidet skal løse, og aksjeselskapene som er studert her er prosjektsamarbeid med ett konkret mål.

I denne sammenhengen er det tydelig at aksjeselskap kan være krevende for å sikre forankring og kontinuitet og mye av læringen som finner sted i selskapet forsvinner når det opphøres. Samtidig vil en slik fristilt organisasjonsform gi videre rammer for samarbeidet, slik eksempelvis Jensen (2010) viser.

### **3.8.5 Forankring er viktig**

Dette bringer oss til neste punkt, nemlig at forankring er viktig. Det er nemlig ikke sånn at aksjeselskap ikke

kan gi læring i kommunene, men det krever at samarbeidet holdes tettere inn mot den kommunale organisasjonen og at kommunen bruker de mulighetene de har til å styre samarbeidet.

Uansett samarbeidsform, er det ut til at forankring i den kommunale linja er viktig. Tromsø2018 er ett eksempel der forankringsarbeidet lokalt og regionalt ikke ble prioritert av det nye kompetansestyret og prosessen ble mer lukket. Sammen med ustabile relasjoner mellom de involverte aktørene, var dette med på svekke tilliten til Tromsø2018, og de aktørene som hadde vært deltakere i prosessen.

Slik sett underbygger også denne studien Holmen og Hanssen (2013b) sin konklusjon om behovet for brobyggere. I enkelte kommuner kan det se ut som om kommunestyret har lite kontakt med samarbeidene, noe som i tilfellet Lindesnes bidrar til en oppfatning av samarbeidet som en lukket klubb. I Øvre Romerike-studien fremheves det for eksempel at det er en stor fordel at direktøren i samarbeidet har erfaring som rådmann og kjenner de politisk-administrative prosessene. Dette peker på at også lederens bakgrunn kan ha betydning for hvor godt samarbeidet fungerer.



## Kapittel 4. Hva er god samhandlingsledelse?

### 4.1 Hva kjennetegner «god» styring og ledelse av og i partnerskap i kommunal sektor?

Overordnet vil vi hevde at forståelse av hva som er god ledelse av og i partnerskap bunner i tre forhold:

- Forhold knyttet til den lokale/regionale konteksten og til å kople denne konteksten til ulike typer eksogene muligheter og trusler, så som økonomiske trender, næringsmuligheter og nasjonal politikk.
- Forhold knyttet til å trekke på økonomiske, organisatoriske og menneskelige ressurser i parterskapet.
- Forhold knyttet til å mobilisere, vedlikeholde og implementere gjennom samhandling i ulike organisasjonsformer.

I denne sammenhengen vil vi snakke om hvordan god ledelse i nettverket kan legge grunnlaget for god samhandling. Dette handler dermed ikke om kommunenes styring av samhandlingsnettverkene.

Utgangpunktet for ledelse i nettverket er at veksten i antall horisontale samarbeid mellom ulike kommuner eller mellom offentlig sektor og privat og frivillig sektor, skaper noen utfordringer for styring. Nærmere bestemt, trengs i fravær av hierarki mellom medlemmene en mer nettverksbasert styringsform (Klijn 2008). Med fravær av hierarki menes det at det ikke er like enkelt å instruere eller pålegge aktørene å utføre gitte aktiviteter eller i det hele tatt å delta i nettverket. Det ligger med andre ord et element av frivillighet i dette og aktørene må også være enige i at de vil delta og hvordan deltakelsen skal foregå, og forhandling vil være en sentral mekanisme for å sikre vedtak i denne typen nettverk.

Til tross for at ledelse må foregå ved hjelp av andre strategier enn i tradisjonell forstand, er ledelse en viktig suksessfaktor for god samhandling og for gode nettverksprestasjoner (van Meerkerk og Edelenbos 2014, Edelenbos et al 2013, Klijn et al 2010a og b).

I dette ligger det at ledelsesstrategi, og bruk av ledelses- og styringsverktøy er viktig. Samtidig slår Holmen og Hanssen fast at det «ikke finnes én god lederstil som kan fungere uavhengig av rammevilkårene.» (2013a:29), det er ingen «one size fits all»-løsning på dette området. Kontekstuelle faktorer ser med andre

ord ut til å ha stor betydning også for hvordan nettverk bør ledes.

I denne konteksten ligger også utformingen av rammene for samstyring. Dette handler særlig om ressurstilgang, men i denne sammenhengen også om hva slags organisasjonsform som er lagt til grunn for samarbeidet og dermed også formaliseringsgrad. Det ligger i dette at samstyringsnettverkets autonomi har betydning for utøvelse av ledelse og ledelsens autonomi.

Lederen eller ledelsen av et nettverk kan influere sin autonomi gjennom påvirkning av den interne institusjonelle innretningen og valg av prosessuell innretning (Klijn 2012 sitert i Holmen og Hanssen 2013a). Prosessuell innretning handler her om hvordan ledelse utøves i praksis for å tilrettelegge for samhandling mellom de interessene som deltar i nettverket. I denne sammenhengen vektlegges lederens evne til å skape tillit mellom deltakerne, å ha forståelse for de ulike motivene aktørene har, samt å skape god kommunikasjon mellom de deltakende aktørene. Dette kalles hos Edelenbos et al 2013 «connective capacities».

Samstyringsledelse er en krevende og kompleks øvelse. Det er også en klar sammenheng mellom det å ta i bruk flere ledelsesstrategier og verktøy og nettverkets prestasjon (Klijn et al 2010b, Edelenbos et al 2013). En bred ledelsesstrategi der ulike verktøy brukes gjør med andre ord at nettverkets deltakere oppfatter nettverket som mer effektivt og at prestasjonene blir bedre. Nettverksledelse og ledelsesstrategier er viktige nettopp fordi de stimulerer til og legger til rette for nødvendige, men komplekse prosesser i nettverket (Klijn et al 2014), og tillitsnivået i nettverkene ser også ut til å øke gjennom bruk av flere ledelsesstrategier. Men for å si noe om hva som er god ledelse, holder det ikke å si at det er viktig å ta i bruk mange strategier, vi trenger å si noe mer om hva lederens rolle innebærer.

Sentralt i samstyringsledelse på dette området er at lederen bør:

- Legge til rette for å utvikle og vedlikeholde tillit
- Bygge broer mot andre organisasjoner, nettverk og berørte parter og mot kommunen eller moderorganisasjonen



- Holde kontakt med de øvrige kontaktene i nettverket
- Turnover i ledelse og lite kontinuitet i ledelsen ser ut til å være negativt for resultatene i nettverket (Edelenbos et al 2013).
- Legge til rette for å utarbeide felles mål og visjoner i nettverket

Behovet for å holde god kontakt med de øvrige aktørene i nettverket.

Ramsdal og Normann (2005)<sup>5</sup> har utarbeidet noen praktiske råd for hvordan lykkes med samarbeid. Disse rådene går utover ledelse, men er med på å lage rammene for hva lederne må bidra til. De konkluderer med at følgende faktorer er viktige for å få til et vel fungerende samarbeid:

- En klar visjon og målsetting
- At alle samarbeidende parter ser seg tjent med samarbeidet
- At det er vilje til å få samarbeidet til å fungere
- At det er etablert felles møteplasser/arenaer for informasjon og kommunikasjon
- At det samarbeides om oppgaver der resultatene synes
- At det er etablert en drivende kraft

Klijn et al. (2010b) har utviklet en 'PODSCORB' -modell for ledelesesstrategier i nettverk i offentlig sektor, det som her kalles samstyring. Han har utviklet fire grupper av strategier:

1. Arrangere: Tilrettelegge for interaksjon gjennom midlertidige organisatoriske modeller slik som styringsgrupper eller prosjektorganisasjoner.
2. Kontaktskaping: Sørge for at aktørene i nettverket blir «linket» sammen. Verktøy her aktivisering av aktører, mobilisere ressurser og drive koalisjonsbygging.
3. Utforskning: Utvikle innhold, bringe inn nye ideer, ledelse/bestilling av forskning, legge til rette for kreativ konkurranse og arbeide med mål
4. Prosessregler: Utarbeide midlertidige prosedyrer som guider aktørene adferd, slik som beslutningsregler, veto makt, regler for informasjonsflyt.

I norsk kontekst har Holmen og Hanssen (2013) studert kjennetegn ved «god» styring i kommunale nettverk. Forfatterne identifiserer noen sentrale faktorer som bidrar til god ledelse, men betoner også at det ikke finnes en fasit for god ledelse. Det er særlig den operative ledelsen som vies stor oppmerksomhet her. Holmen og Hanssen viser til tidligere studier når de trekker frem at strategisk utvalgelse av leder er en viktig mulighet for kommune til å påvirke samarbeidet. Dette inkluderer slik også noen metastyringsverktøy.

Den operative lederen har ansvar for å drive kjerneaktivitetene fremover og lederen bør ha god manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet. Videre bør den operative ledelsen ha et godt samspill med kommunen(e) som er involvert. Lederen blir slik en form for brobygger, der god kjennskap til dynamikken i det politisk-administrative systemet er nødvendig.

Dette peker mot en annen faktor som bidrar til god ledelse, nemlig at samarbeidene har god nytte av det Holmen og Hanssen kaller en «sponsor» innenfor den kommunale linjen som støtter opp om samarbeidet der det møter utfordringer. Sponsoren er en politisk eller administrativ aktør som støtter opp om og bidrar til brobygging mellom det som skjer utenfor den kommunale linjen (i samarbeidet) og i den kommunale linjen.

Kontinuerlig forankring av kommunalt organiserte samarbeid er også nødvendig, både gjennom bruk av formelle styringsvirkemidler og mykere virkemidler. Dette handler om å sikre god informasjonsflyt, god kontakt, samt støtte og oppfølging.

En generell utfordring for god ledelse er at samarbeidene gjerne har uklare mandat og forventinger. Klare rammer, en kommune som viser aktivt engasjement og tilpasningsevne og der det er et tydelig politisk-administrative engasjementet som bidrar til samspill med støttefunksjoner i den kommunale linjen, er alle faktorer som er viktige for at samarbeidene kan fungere godt.

Holmen og Hanssen (2013: 7) oppsummerer følgende tre balanserende faktorer som sentrale når man skal søke etter god styring og ledelse i samarbeid:

1) *kontinuerlig demokratisk forankring* i form av klare rammer, men også i form av støtte og aktiv oppfølging,

<sup>5</sup> Østlandsforskning, OR.1305 <http://www.ostfoldforskning.no/uploads/dokumenter/publikasjoner/69.pdf>

2) *muligheter og evne til å spre informasjon og entusiasme* om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter, samt

3) *ærlig fokus på samarbeidets måloppnåelse*, hvor jevnlig evalueringer i samarbeid med ledelsen vurderer resultater og eventuelle behov for endringer.

Et hovedpoeng fra studien er at styring av nettverkene må være tett koplet til ledelsen i nettverkene, og at disse to momentene må være tett knyttet til hverandre.

Nettopp dette med å sikre kontaktflater og kontakt på tvers av den konkrete samstyrisorganisasjonen synes å være et moment som går igjen i samstyrislitteraturen (Edelenbos et al 2013, van Meerker og Edelenbos 2014). Et hovedpoeng fra dette kapittelet er dermed at det er nødvendig å ha «brobyggere» som evner å skape kontakt internt i nettverket og eksternt mot andre nettverk. De skal på den ene siden være kontaktledd mellom ulike personer og prosesser på begge sidene av nettverkets grenser (i nettverket og i kommunen) og samtidig sørge for informasjonsflyt mellom sidene og oversetter informasjonen. Dette ser ut til å gi effekter i form av økt tillitt og «performance» i nettverkene.

#### Effektiv nettverksstyring kan etter om nettverkene er i stand til å:

1. Etablere en klar og velinformert forståelse av ofte komplekse og tverrgående politiske problemer, samt de politiske muligheter en har for hånd;
2. Generere innovative, proaktive og samtidig gjennomførbare politiske muligheter, som samsvarer med en felles oppfatning av problemer og utfordringer nettverksaktører står ovenfor;
3. Nå felles politiske beslutninger som går utover minste felles multiplum, og samtidig unngå for store kostnader og unødvendige transaksjonskostnader;
4. Sørge for en relativt jevn gjennomføring av politikken basert på en løpende koordinering og en høy grad av legitimitet og programansvar blant alle relevante og berørte aktører, herunder målgrupper, selvhjelpsgrupper for klienter, interesseorganisasjoner, offentlige administratorer og politikere;
5. Gi en fleksibel justering av politiske løsninger og offentlige tjenester i møte med endrede krav, betingelser og preferanser;
6. Etablere en gunstig grobunn for fremtidig samarbeid gjennom kognitiv, strategisk og institusjonell læring som konstruere felles rammer, ansporer utviklingen av gjensidig avhengighet og bygger gjensidig tillit.

Kilde: Sørensen og Torfing 2009:242.

## 4.2 En mulig modell for samhandling i næringsrettede partnerskap med kommunal deltakelse

I det følgende vil forsøke å trekke sammen noen av de drøftingene som er foretatt så langt i en modell for forståelse av partnerskap og nettverkssamarbeid i lys av to viktige dimensjoner. Den ene dimensjonen vil vi benevne strukturdimensjonen og den andre handlingsdimensjonen.

Strukturdimensjonen fanger opp det utfordringsbildet et gitt samarbeid skal virke inn i forhold til, hvilke ressurser det kan mobilisere og hvilke organisatoriske valg som gjøres. Med ressurser mener vi i denne sammenhengen ikke bare økonomiske ressurser, men også institusjonelle og menneskelige ressurser. Den

kritiske faktoren knyttet til denne dimensjonen er evnen til å analysere situasjonen rett, mobilisere ressurser og finne organisatorisk svar

Med handlingsdimensjonen forstår vi hvordan partnerskapet eller nettverket handler inn i en konkret situasjon. Her identifiserer vi to kritiske faktorer, den ene er legitimitet og den andre er transformasjonsevne. Legitimitet er viktig fordi et partnerskap eller nettverk i utgangspunktet ikke har den automatiske legitimering som en etablert institusjon har i kraft av sin formelle status. Legitimiteten må derfor enten hentes via den formelle status som de deltakende partene bærer med seg inn i samarbeidet eller etableres som en situasjonsbetinget legitimitet knyttet til samarbeidets deltakere og oppgaver. En slik situasjonsbetinget legitimitet er svært sårbar og kan lett

forvitte dersom samarbeidet ikke klarer oppgaven med å transformere fra mobilisering til handling. På samme måte kan et samarbeid miste legitimitet ved at partnere som bringer formell legitimitet med seg inn i dette, trekker seg ut. Det er derfor vi knytter legitimitet så tette til transformasjonsevne. Det vil også være vår påstand at samarbeidende nettverk som ikke makter å skifte fra en handlingsfase til den neste, raskt går i oppløsning eller mister betydning (Johnsen m.fl. 2014).

Vi vil også påpeke at det er viktig for samarbeidende partnerskap og nettverk allerede tidlig å tenke gjennom hva som er realistisk ambisjoner for arbeidet deres i mer instrumentelle termer fordi dette erfaringsmessige lett kan bli samarbeidets svake punkt. Modellen over presiserer derfor dette som egen fase i samarbeidets kronologi.

**Figur 2. Analysemodell for næringsrettet partnerskaps- og nettverkssamarbeid.**

|                   |                                                                  |                     | Handlingsdimensjon                                                                     |                                                                                                |                                                                                                    |
|-------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   |                                                                  |                     | Kritiske faktorer: Legitimitet og transformasjonsevne                                  |                                                                                                |                                                                                                    |
| Strukturdimensjon | Kritiske faktorer: Analytiske forståelse og organisatoriske valg | Kontekst            | Mobiliseringsfase                                                                      | Konsolideringsfase                                                                             | Implementeringsfase                                                                                |
|                   |                                                                  |                     | Samarbeidet må tuftes på rett analyse av situasjonen og de muligheter den byr på       | Samarbeidet må bekreftes gjennom opplevelse av framdrift og fordypet samarbeid                 | Samarbeidet må levere resultater som påvirker eller endrer i forhold til kontekstuell utgangspunkt |
|                   |                                                                  | Ressurser           | Det må samles nok ressurser til å sannsynliggjøre at samarbeidet vil lykkes            | Fortsatt ressurstilgang vil være kritisk for å holde arbeidet gående                           | Oppnåelsen vurderes opp mot ressursinnsats. Klassisk evalueringssituasjon med input/output         |
|                   |                                                                  | Organisasjonsformer | Vurdere behov for organisasjonsform. Her er det enn avveining mellom bredde og samling | Organisasjonsmodellen må vedlikeholdes og bygges ut. Slitasje kan bli et problem i denne fasen | Organisasjonsformen må være instrumentell nok til å kunne implementere                             |

## Kapittel 5. Eksempler på god samhandling

### 5.1 Erfaring fra 8 case

For å supplere litteraturgjennomgangen som har lagt grunnlaget for de foregående kapitler, har vi oppsummert erfaringene fra åtte ulike regioner i Norden. Blant disse åtte er følgende norske regionale samarbeid; Greater Stavanger, Vekst i Grenland, Setesdal Regionråd og Vesterålen Regionråd. For å se på regionale samarbeid også i en nordisk sammenheng er følgende regioner inkludert: Aalborg Samarbeidet, Umeå, Skåne og Kotka-Hamina. Vi har i utvalget av case søkt etter gode eksempler på interkommunalt samarbeid. Samtidig har vi forsøkt å dekke ulike typer regioner hvor vi med basis i deltakerne i Byregionprogrammet har definert følgende kategorier:

- Mindre kommuner uten et dominerende bymessig sentrum
- Mindre kommuner med et markert bymessig sentrum
- To kommuner med ett markert bymessig sentrum
- Mellomstore kommuner med flere sentra
- Stor by med mindre omegnskommuner
- Stor by med både jevnbyrdige og mindre kommuner rundt

### 5.2 Noen overordnede tendenser og funn

#### 1) Å etablere felles tiltak og samarbeid er ikke nok, hvis en ikke benytter de aktivt.

Ved dagens organisering i Aalborg er det etablert flere felles tiltak for kommunene og regionen, som Nord-Danmarks EU-kontor, Væksthus Nordjylland og Visit Nordjylland. Det finnes imidlertid ingen forum hvor partene kan diskutere engasjementet rundt disse tiltakene, og de Nordjyske virksomhetene har et forbedringspotensial når det gjelder innovasjon. Ved inngangen til 2015 blir Aalborg Samarbeidet omorganisert, hvor noe av hensikten blant annet er å forsterke samarbeidet innen næringsutvikling og turisme.

I 1993 tok ordføreren i Bjurholm initiativ til at kommunene i Umeåregionen skulle begynne å samarbeide i forumet, og ikke bare prate sammen. I løpet av høsten samme år ble et samhandlingsdokument vedtatt i alle kommunestyrene. Samarbeidet bygde videre på et etablert forum for å dele informasjon mellom

personer som allerede hadde relasjon til hverandre. Dette samarbeidet ble raskt forankret og formalisert gjennom at samhandlingsdokumentet ble vedtatt og det ble satt opp overordnede mål.

#### 2) Kommunene bør ha kontroll, og en tydelig rolle i samarbeidet

I Greater Stavanger var styret først sammensatt av både kommune og ikke-offentlige aktører. Etter hvert ble dette endret blant annet for å etterlever reglene omkring offentlige anskaffelser. Den samme utviklingen har skjedd i Grenland der Vekst i Grenland tidligere var eiet av kommunene og private aktører i fellesskap, mens det nå er omorganisert til et IKS.

Det er viktig for selskaper på næringsområdet å etablere et klart skille mellom selskapets mandat som næringsutvikling, og kommunenes ordinære tjenesteproduksjon. En må være bevisst på hva som er selskapets ansvarsområde, for å unngå å trække over grenser og provosere.

#### 3) Kommunikasjon og å tenke helhetlig – benytte seg av felles kompetanse og unngå intern konkurranse mellom kommunene

I henhold til Holmen og Leknes (2010) oppfatter samtlige av kommunene i Greater Stavanger selskapet som åpent og tilgjengelig, og som bestående av kapasitet og kompetanse til å bistå kommunene med ressurser de ofte mangler selv. Et viktig moment her er imidlertid at kommunene må evne å ta imot og benytte seg av tiltak og informasjonen som gis. Regionen er følsom for internasjonal økonomi, ved at den er dominert av eksportrettet industri og konkurranseutsatte bedrifter. Et svar på dette antas dermed å være en satsing på felles kompetanse.

Gjennom omorganiseringen i ViG har kommunene i dag fått mer kontroll, og det har vært en erkjennelse av at alle kommunene er i samme båt, og at en dermed må forhindre intern konkurranse hva angår plassering av bedrifter og arbeidsplasser. En må heller ha fokus på samarbeid i å støtte opp om de virksomhetene som kan styrke regionen som helhet. Det krever mer enhetlig tenkning. Samarbeid fører ikke nødvendigvis frem om kommunene ikke er innstilt på og interessert i samarbeid.

Som nevnt ovenfor har det også vært viktig for omorganiseringen fra Aalborg Samarbeidet å gå i retning av å tenke mer helhetlig og samkjøre de ulike aktørene.

I Kotka-Hamina har det vist seg at i arbeidet med å fremme investeringer er det viktig at kommunene ikke konkurrerer med hverandre, men heller fokuserer på å samarbeide. En sentralisert modell, hvor en organiserer alle tjenester innen næringsutvikling har vært viktig.

I Setesdal har kommunene i dag hver sin næringssjef, mens Evje og Hornes også har selskapet Evje Utvikling. Det har vært diskutert å etablere et felles næringsselskap for å kunne profesjonalisere arbeidet. Det antas at å skille ut næring i et eget selskap vil kunne skape flere arbeidsplasser, noe alle i samarbeidet er opptatt av. Det er imidlertid ikke flertall for å etablere et slikt felles næringsselskap. I den regionale næringsplanen til Setesdal blir det også presisert at regionale satsinger ikke skal komme i veien for lokale initiativ. Dette vil nødvendigvis utfordre enhetlig tenkning.

Skåne er en svært stor region. Kommunene har en sentral rolle i arbeidet for regional utvikling, ved at mye av den regionale utviklingspolitikken er implementert og håndhevet i kommunene. Det er en av grunnene til at gode relasjoner, konsensuspolitikk og formaliserte samarbeid mellom kommunene er viktige elementer i samarbeidet. Skåneregionens relasjon til kommunene er en sentral faktor for å oppnå suksess i det regionale utviklingsarbeidet. På grunn av dette har regionen lagt ned store ressurser i å skape aktive og velfungerende relasjoner til kommunene.

En viktig grobunn for samarbeidet i Umeå var at regionen allerede var en funksjonell enhet med nær kontakt, samt at det fantes gode personlige relasjoner både på høyeste politiske nivå og mellom tjenestemenn.

#### **4) Kommunene må være bevisst sin størrelse**

For at samarbeidet skal fungere godt er en avhengig av at kommunene ser nytten av å være en del av samarbeidet. Det blir dermed viktig å tenke helhetlig, og ta hensyn til partnerne i samarbeidet. Det viser seg imidlertid å være viktig at kommunene selv er bevisst sin størrelse, og tar hensyn ut i fra det. Dette gjelder både store og små kommuner. I Greater Stavanger har det vært vesentlig at "storebror", Stavanger kommune har dratt lasset og bidratt i større grad enn de

andre kommunene. Det har dermed vært viktig at Stavanger selv har godtatt det, men også at de mindre kommunene har sett nytten av å investere i arbeidet.

I Grenland oppfattes kommunenes ulike størrelse som utfordrende. Det er nødvendig med uformelle prosesser for å få beslutninger på plass. ViG er for øvrig et interessant eksempel på at kommunenes ulike størrelser gjør seg utslag i eierandel i IKS-et og når det gjelder stemmevekt i representantskapet, mens hver deltakende kommune har en representant hver i selve styret.

#### **5) Benytte eksisterende planer som utgangspunkt**

Både Greater Stavanger og ViG "letter" trykket for hver enkelt kommune, ved å gjøre det arbeidet som kommunene ellers måtte gjort selv. I ViG skal arbeidet koordineres med Grenlandssamarbeidet. I Greater Stavanger er SNP et viktig redskap.

I Setesdal er Rådet formalisert gjennom kommunestyrevedtak i deltakerkommunene og Aust-Agder fylkeskommune, og fokuserer satsingen mot områdene gitt i utviklingsplanen «Setesdal 2020». Planen fungerer som partnerskapsdokument.

#### **6) Tenk langsiktig og ha en klar ansvarsfordeling**

Både i Greater Stavanger og ViG er langsiktighet og stabilitet viktig, samt å være tydelig på hva som skal være selskapets ansvar. Særlig viktig vil det være med gode rutiner for utveksling av informasjon og samhandling. Også i Kotka-Hamina nevnes dette å være et vesentlig suksesskriterium, ved at næringssamarbeid krever mye tid og en må være langsiktig i planleggingen. Også her har det vært viktig med en klar fordeling av arbeidet.

Strategien til Skåneregionen har flere overordnede mål, deriblant å tilby framtidstro og livskvalitet for kommunene.

#### **7) Konsensus er viktig**

I Kotka-Hamina har det vært svært viktig med felles enighet i samarbeidet. I Skåne har det også vist seg at konsensus er et viktig element i beslutningsprosessene for å sikre at kommunene støtter samarbeidet. De mange kommunene er en vesentlig utfordring for samarbeidet i Skåneregionen. I denne sammenheng har en viktig lærdom vært at kommunenes deltakelse i det regionale utviklingsarbeidet må organiseres, og det på flere nivåer. Det har ikke vært mulig å dekke samtlige av kommunenes interesser innenfor rammen av kun en

regional organisasjon. Dette er imidlertid oppnådd ved at Kommuneforbundet Skåne, som felles interesseorganisasjon, er delt inn i fire mindre nettverk. En konsensuspolitikk anses dermed som en forutsetning for samarbeidet.

I Umeå har samarbeidsorganet ingen beslutningsmyndighet, som innebærer at alle avtaler bygger på konsensus, og at de formelle beslutningene tas i kommunestyrene.

### 5.3 Praktiske læringspunkter fra case-studiene

- Kommunene må være rause, særlig de store, et tydelig regionale perspektiv. Det regionale bør stå i sentrum, ikke i hvilken kommune aktiviteten skjer. Storebror må være raus.
- Bred sammensetning i regionråd og representantskap og styrer er klokt. Det er lurt å inkludere opposisjon, og ikke kun være representert med ordfører og varaordførere. Dette gir bedre legitimitet innad i kommunen og bedre kontinuitet ved eventuelle maktskifter.
- IKS er en relevant modell for samarbeid mellom kommunene. Grenland har eksempelvis gått fra AS til IKS – fordi at det letter i forhold til problematikk rundt offentlige anskaffelser, kommunen kommer nærmere på selskapet og opplever det som en enkel konstruksjon. Eierskap i IKS kan differensiere ut ifra størrelse på deltakerkommunene. Styret er likt sammensatt med én stemme per kommune, men eierandelene er ulike.
- Den relative størrelsen i samarbeidet er en utfordring. De små kan være skeptiske til at de store tar hele glansen mens de store kommunene mener at de små får relativt mye tjeneste tilbake i forhold til pengene de bidrar med. Raushet er nødvendig for å lykkes.
- Et punkt som går igjen er viktigheten av en erkjennelse av at regionene utgjør et bo- og arbeidsmarkedsområde. Dermed skapes en aksept for at det ikke spiller så stor rolle at arbeidsplasser havner i en annen kommune.
- For å lykkes må du ha en administrasjon i det regionale samarbeidet som har kraft og driv på egen kjøll, men at de må fingerspitzgefühl i forhold til grensegangen mellom selskaper og kommunens oppgaver. Det trengs en daglig ledelse som har kompetanse, driv og gode antenner.
- Næringssamarbeid er den vanskeligste formen for næringssamarbeid. Men det er enkelt å samarbeide omkring produksjon av en standardisert tjeneste eller vare, er det mer politikk på næringsrådet og det kan også være ulike interesser mellom kommunene. Derfor ser vi i flere av regionene at kommunene holder på sine egne ressurser i stedet for å legge dem inn i en felles organisasjon. Stavanger har fått dette til gjennom etablering av et eget selskap. Det fungerer også i Grenland der alle næringssjefene er flyttet over i Vekst i Grenland IKS. I Setesdal har de fortsatt næringssjefer, samtidig som regionrådet også jobber med næringen. Det synes å være noe misnøysenhet rundt hvem som får noe ut av et næringssamarbeid. Dette gjelder også i Umeå hvor det ikke har vært mulig å etablere et egen næringsslivskontor.
- Det er viktig å etablere robuste organisasjoner som har forutsigbare rammebetingelser. I Stavanger er dette løst ved at det inngås en partnerskapsavtale mellom kommunene og Greater Stavanger kort tid før lokalvalget. Avtalen er gjeldende for de neste fire år.
- Det er viktig å finn en god rollefordeling med fylkeskommunen. Jo større andel av fylket det regionale samarbeidet omfatter, jo viktigere er dette.
- Det er viktig at selskapet ikke gå ut over sitt mandat uten at det er tydelig bestilling fra beslutende nivå i eierkommunene. Rolleforståelse er sentralt.
- I regioner med en stor dominerende kommune inkludert ser vi vellykkede eksempler både på at kommunene legger hele sin næringslivsaktivitet inn i en interkommunal enhet og på at kommunene beholder mye selv men samtidig også har et interkommunalt samarbeid hvor enkelte oppgaver løses. Stavanger har lagt alt inn i Greater Stavanger, Grenland legger alt inn i Vekst i Grenland. Aalborg er et eksempel på en stor kommune med små kommuner rundt seg. Der har de sin egen næringsavdeling, i tillegg har de et regionsamarbeid med noen tilleggsaktiviteter som egner seg i regionen.
- Det er svært viktig å sikre informasjonsflyt tilbake til kommunene.



## Kapittel 6. Konklusjon og refleksjon

### 6.1 Overordnede funn

Samarbeidsformer er konseptuelle. Det er derfor ikke mulig å si at en form for samarbeid er mer effektiv enn en annen. I stedet må samarbeidsform velges ut i fra hvilket problem som skal løses, strukturelle forhold, oppgaver og ikke minst hvilke aktører som skal delta.

Dette skaper handlingsrom for kommunene som kan tilpasse samarbeidsformer til den lokale konteksten og de lokale forholdene, og hvilke aktører som innehar de ressursene samarbeidet har behov for.

Samarbeid skaper handlingsrom også gjennom å øke effektiviteten i problemløsningen, øke informasjonsutveksling mellom aktørene og bedre koordinering av politikken. Men ikke minst bidrar samarbeid til økt handlingskapasitet. Enkelt sagt skaper samarbeidsformen nye mulighetsrom.

#### 6.1.1 Hvilke samarbeidsformer er i bruk?

Selv om vi ikke gir en fasit på hvilke samarbeidsformer som er mest effektive, ser vi at kommunene inngår i en rekke samarbeid og at disse tar ulike former.

Samtidig viser studier av storbyene at de benytter seg av en rekke ulike samarbeidstyper og konstellasjoner, fra stiftelser som Cultiva i Kristiansand, via aksjeselskap for by og eiendomsutviklingssamarbeid i Tromsø, til koordinerende samarbeid om utvikling i Stavangerregionen gjennom både regionråd og interkommunale selskaper.

De ulike samarbeidene har slik ulike formål og ulik sammensetning, noe som gjør det vanskelig å trekke noen konklusjoner om hva det er ved samarbeidene som skaper vekst og utvikling.

#### 6.1.2 Struktur

Struktur har betydning for hvordan samarbeidet utspiller seg. Samarbeid kan dermed ikke løsrives fra struktur. Dette gjelder på alle geografiske nivåer. På nasjonalt nivå er det likevel en særlig utfordring at den norske modellen er mindre disponert for partnerskapsløsninger enn hva tilfellet er i de andre nordiske landene. Dette er ikke noe de enkelte lokale og regionale samarbeidene kan løse, men noe disse må ta høyde for i måten de organiserer arbeidet sitt på og,

kanskje enda viktigere, ved å være spesielt tydelige på hva som skal være samarbeidets mål og resultater.

På regionalt og lokalt nivå danner strukturelle forhold i stor grad rammene for utformingen av samarbeidet. Geografi og geografisk interaksjon i funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner har betydning for utforming av regionale grenser. Det er gjerne innenfor disse regionene at grenseoverskridende problemer oppstår ved at de tradisjonelle kommunegrensene marginaliseres ved økt integrasjon mellom by og omland (Holmen 2011aibid.).

Samarbeid mellom kommuner som favner om funksjonelle regioner med hyppig kontakt på tvers av kommunegrensene, fremheves også som en suksessfaktor for enkelte samarbeid. Samtidig er noen regioner for store til at naturlig samarbeid er mulig.

Men det er ikke bare lokalisering som har betydning for samarbeid. Den relative kommunestørrelsen mellom kommunene som er med i nettverket, ser også ut til å ha betydning for hvordan samarbeidet fungerer. Den største byen eller kommunen i samarbeidet er i mange sammenhenger initiativtakeren til samarbeid, samtidig som de omkringliggende kommunene gjerne forventer at storbyene inntar en form for regional lederskapsrolle.

Dette betyr ikke at variasjoner i størrelsen mellom kommunene er problemfritt. Både variasjoner i størrelse og en asymmetrisk ressursfordeling er utfordringer for interkommunalt samarbeid. I flere samarbeid er det utvist en form for mistillit fra de små kommunene mot den største kommunen. Det er en frykt for at kommunen skal bli for dominerende, samtidig som mange ser at de er avhengige av den store kommunen, også fordi denne fungerer som en motor i regionen. Samtidig kan asymmetrisk ressursfordeling, bare den er skjev nok, gjøre det lettere for kommunene å forholde seg til hverandre (Aars et al. 2004:8).

De store kommunene sitter dermed med nøkkelen for å få til godt samarbeid. Men de må utvise raushet og generøsitet overfor de små, samtidig som de viser regionalt lederskap. Dette gjør at de største kommunene havner i en krevende rolle.

### 6.1.3 Betydning av organisasjonsform

Organisasjonsform har betydning for samarbeidet. For det første ser vi at organisasjonsform bør tilpasses hva som er problemet som skal løses og hvordan kommunen har tenkt å løse problemet. Prosjektarbeid, men også flere næringssamarbeid som er representert i denne studien er organisert som aksjeselskaper. I slike tilfeller der samarbeidet har klare mål, kan det gjøre at behovet for styring av samarbeidet reduseres.

Denne fristilte formen gjør det også mulig å inkludere næringsaktører direkte inn i samarbeidet, noe som igjen kan skape eierskap og legitimitet til samarbeidet. Dette medfører samtidig noen negative effekter som vansker knyttet til at prosjekter i denne typen selskaper med private og offentlige eiere må anbudsutsettes, samtidig gjør dette også at folkevalgte styremedlemmer bli inhabile når disse sakene skal opp i kommunestyret. Det er også et eksempel på at det at selskapene også har private eiere, blir brukt som begrunnelse for å unndra samarbeidet fra bestemmelsene i Offentleglova. Det som i utgangspunktet kunne vært en åpen og inkluderende samarbeidsform, blir da i realiteten det motsatte.

Dersom samarbeidet i stedet dreier seg om langsiktige prosesser og overordnet styring og koordinering av politikk og politikkutforming, er det vanligere å ta i bruk andre organisasjonsformer. IKS-er er i noen grad brukt i næringssamarbeid som også inkluderer noen former for tjenesteproduksjon på næringsfeltet. Likevel er det interkommunale samarbeid regulert gjennom §27 i Kommuneloven som er den mest forekommende organisasjonsformen på dette området. Særlig gjelder dette regionråd, der dette er den dominerende organisasjonsformen.

Dette har betydning for aktørmangfoldet. Når både IKS-er og §27-samarbeid er valgte organisasjonsformer, forsvinner næringslivet ut som aktører. De må i stedet inkluderes gjennom underutvalg og delprosjekter, om det er ønskelig å inkludere dem i prosessene.

Dette bringer oss inn på et annet tema, nemlig hvordan samarbeidene utvikler seg og hvilke organisasjonsformer som er nødvendig for oppstartsfasen og driftsfasen, ettersom det ser ut til at politikkiverksetting, i form av prosjektsamarbeid eller også teknisk tjenesteproduksjon, i større grad er organisert gjennom selskaper av ulike former, mens politikkutforming og –koordinering, noe som kjennetegner innledende faser, snarere er organisert gjennom §27 i Kommuneloven. Dette viser at selskapsformen i stor

grad er forbehold samarbeid på konkrete områder og altså i iverksettingsfasen. Riktignok lever regionråd også utover den innledende fasen, men oppgavene deres handler i større grad om koordinering av politikk og overordnet styring.

Samtidig er det ikke slik at en type organisasjonsform ekskluderer en annen. Snarere er nettverkene, både i byregioner og i mindre regioner, kjennetegnet ved at de omfatter en rekke former for samarbeid, der regionrådene i noen kommuner innehar en overordnet rolle, i tillegg til at de er arenaer for politikkutforming. De koordinerer da gjerne felles innsatser som tjenesteproduksjon eller næringsnettverk. Ett eksempel er Kristiansand, hvor Knutepunkt Sørlandet har en koordinerende og overordnet rolle, samtidig som det under Knutepunktet ligger en rekke tjenesteproduserende samarbeid.

#### *Organisering og styring*

Organisasjonsform har mye å si for hvilke styringsverktøy kommunene kan bruke. Stiftelser og aksjeselskaper gir i disse tilfellene bare indirekte styringsmuligheter etter at organisasjonene er opprettet. Her er det i etableringsfasen kommunene har mulighet til å styre samarbeidene. Det er likevel vanskelig å si noe om dette har betydning for resultatene, men det ser ut til at spesielt i Tromsø var bruken av AS i OL2018 uheldig for å sikre forankring i kommunen. De mer fristilte organisasjonsformene, slik aksjeselskaper, kan også ha en noe lenger vei til beslutningsapparatet i kommunen, ettersom det her ikke må være folkevalgt representasjon i styret. Det er dermed nærliggende å tro at dette vil ha effekt på den demokratiske legitimiteten til samarbeidet. Motsatt kan andre former for legitimitet øke, fordi aksjeselskapene åpner opp for å inkludere berørte parter.

Videre ser det ut til at det i enkelte av de studerte aksjeselskapene gir lav forankring i kommunen og færre muligheter for informasjonsutveksling. Det er uklart om dette skyldes organisasjonsformen. Dette er muligens utfordringer som kan bedres ved å i større grad ta i bruk tilgjengelige styringsverktøy og ved å utpeke også kommunale representanter i styrer og råd.

IKS-er og §27-samarbeider setter kommunene i sentrum på en annen måte. Men også her innebærer samarbeidsformen at den tradisjonelle demokratiske styringskjeden blir svekket. Det vi også ser her, er at det i stor grad er ordførere og varaordførere som representerer kommunene inn i styret. Dette har i enkelte av case-kommunene skapt utfordringer. Ettersom opposisjonen gjerne ikke er inkludert, gir dette

lite kontinuitet når posisjon og opposisjon bytter plass.

Dette kan også skape et problem for forankringen i de folkevalgte organene. Når det er den politiske eliten som er deltakere i (flere av) samarbeidene, ser dette ut til å hindre informasjonsflyt i kommunen. Samtidig kan mangel på representasjon fra opposisjonen, gjøre det vanskeligere å få nødvendige beslutninger gjennom i kommunestyret. Når utvikling av samarbeid gjennom regionråd eksempelvis krever like kommunestyreavgjørelser i samtlige deltakende kommuner, kan dette bli et stor hinder for å øke integrasjonen i samarbeidet.

#### 6.1.4 Aktører

Hvis vi ser dette feltet i lys av den teoretisk innfallsvinkelen i prosjektet, så handler aktørperspektivet om å inkludere de aktørene og ressursene som er nødvendige for å få gjennomført den politiske agendaen i samarbeidet. Omlandskommunene til storbyene må inkluderes i spørsmål om areal- og næringsplanlegging for eksempel. Både økonomiske, humane og det vi i denne sammenhengen kan kalle geografisk, så vel som institusjonelle ressurser er nødvendige i denne typen samarbeid. Men aktører kan også inkluderes fordi de representerer en form for legitimitetsressurs.

I praksis ser det likevel ut til å være slik at en type aktører dominerer. I de samarbeidene vi har studert, utgjør kommunen de viktigste aktørene. Nesten samtlige nettverk er basert på kommunale initiativ, men det forekommer også at fylkeskommunen er initiativtaker.

I organene som driver politikkutforming, er det først og fremst politikere som representerer kommunene, slik som i regionrådene, men rådmennene har gjerne møte- og talerett i denne typen samarbeid.

Når det gjelder samarbeid som er på næringsfeltet, inkludert omstillingsarbeid, er næringslivet i større grad inkludert. Særlig har de største kommunene sett nytten av å inkludere næringslivet i noen deler av samarbeidene. Leknes (2010) konkluderer også med at næringssamarbeidene har en bred sammensetning med større deltakelse fra det lokale nivået, inkludert deltakelse fra det lokale næringslivet (2010:86).

I byer som Bergen og Stavangerer næringsforeningene i ferd med å ta en større rolle som deltakere i politikkutformingen. Særlig er dette tydelig i Stavanger og Bergen, men også i Kristiansand aspirerer byens næringsforening til økt deltakelse i næringspolitikken.

Dette har også vært tilfellet i Grenland, men her er båndene til næringslivet blitt noe svekket.

Men dersom vi legger til grunn at aktørene inkluderes i samarbeidet fordi de representerer nødvendige ressurser, så er det mulig at disse behovene er ulike i etableringsfasen og i implementeringsfasen.

Vi ser også noen indikasjoner på dette. Igjen er Tromsø2018 et godt eksempelvis, her mente initiativtakerne at styresammensetningen burde endres underveis slik at nasjonal kompetanse i større grad var representert. Dette førte i dette tilfellet til legitimitetsutfordringer, men kan samtidig ha vært fornuftig ut ifra hvilke ressurser som var nødvendig.

Det vi har sett andre steder, er at samarbeidene utvides underveis til å inkludere flere kommuner. Igjen kan det være enklere å få enes om målsetninger i mindre samarbeid, og heller utvide samarbeidene dersom det er behov for dette. En annen observasjon er at det i to av case-eksempelene, så ble næringslivet etterhvert ekskludert fra det formelle samarbeidet når organisasjonsformen ble endret. Dette hang sammen med at i den operative fasen, så skapte inklusjonen av næringslivet flere utfordringer for å få til et velfungerende samarbeid.

I tilfellet med FoU-satsingen i Nordland, var det også klart at det var ulike aktører som skulle gjennomføre strategien, sammenlignet med dem som skulle utforme målsetninger og hvordan de skulle nås. Dette var ikke problemfritt ettersom det var betydelig lettere å mobilisere aktører til å være med i en relativ uforpliktende prosess omkring utvikling av målsetninger, enn det var å mobilisere aktører til å gjennomføre strategien. Dette arbeidet viste også behovet for å ikke bare mobilisere relevante aktører, men også remobilisere dem slik at aktørene forble bevisste på strategien og dens målsetninger i det videre arbeidet.

## 6.2 Næringssamarbeid – et spesielt sårt tema?

Oppgaven vår har vært å studere forsknings- og evalueringslitteratur omkring samhandling på næringsfeltet og knyttet til utvikling i noe bredere forstand.

En viktig observasjon vi har gjort i dette arbeidet har vært at mens interkommunal tjenesteproduksjon og interkommunale samarbeid nesten har eksplodert de siste tiårene, så har integrasjonen i samarbeidene omkring næring mye lavere.

Riktignok diskuteres næringssaker i stort monn i regionrådene, men dette ser ut til å handle om koordinering av politikken og munner i liten grad ut i konkrete samarbeid. Det vi finner mange eksempler på, er felles utforming av strategiske næringsplaner.

Case-kommunene bidrar til å gjøre dette bildet tydeligere. Her viser enkelte til at er vanskelig å samarbeide på dette området fordi nabokommuner gjerne oppfatter seg som konkurrenter når det kommer til næringsspørsmål. De forstår feltet som et nullsumspill, der det er et tap for kommune A om en bedrift lokaliserer seg i kommune B, i stedet for å se på dette som en regional problemstilling, der regionen snarere konkurrerer med andre regioner.

I denne sammenhengen er det interessant at mange regionråd har større hell med å få til regional mobilerings og samkjøring av politikk når det handler om å drive lobbyvirksomhet mot fylkeskommune eller stat.

### 6.3 Hva kan kommunene gjøre?

Vi har slått fast at interkommunalt samarbeid er kontekstuell. Dette gir stort handlingsrom for kommuner, som da må kunne forstå og tilpasse samarbeidet til sin kontekst og utnytte de sterke sidene i regionen.

Kommunene spiller med andre ord en viktig rolle i disse sammenhengene, ikke minst når det gjelder styring av nettverkene. Det siste er som vi har nevnt flere steder viktig for å sikre en viss demokratisk kontroll. Vi har tidligere slått fast at bruk av samarbeid innebærer svakere styring og mindre tradisjonell demokratisk kontroll, selv om samarbeid også kan bety økt kommunal styring på visse tjenesteområder.

For å styre samarbeidene aktivt, er det metastyringsstrategier som gjelder. Dette handler om nettverksdesign, etablering av rammeverk rundt samarbeidet, nettverksledelse og deltakelse.

De tilgjengelige mulighetene vil i stor grad ha betydning for hvordan samarbeidet kan styres.

Etableringsfasen er derfor avgjørende for å legge et godt grunnlag for god kommunal styring videre. Dette gjøres da gjennom å være bevisst konsekvensene ved de ulike organisasjonsformene og velge form basert på dette, være bevisst på de økonomiske rammene samarbeidet skal ha og i utforming av vedtekter, og hvilke aktører som skal være med i samarbeidet.

Valg av operasjonell ledelse og handlingsrommet denne lederen skal ha er også del av dette. Det er viktig å sikre at den operative delen av samarbeidet har kjennskap til det politisk-administrative systemet, og samtidig har forståelse for de rammene som interkommunale samarbeid skaper for ledelsesrollen. Ideelt sett bør denne lederen være i stand til å ta i bruk ulike former for ledelsesverktøy, både med tanke på å samle kunnskap, koordinere og være bindeleddet mellom de ulike aktørene og utøve daglig ledelse av samarbeidet.

Men det handler også om at kommunene, særlig de som er initiativtakere, må drive koalisjonsbygging både internt i kommunen og i samarbeidet, for å sikre nødvendig støtte i kommunen og deltakelse og ressurser i samarbeidet.

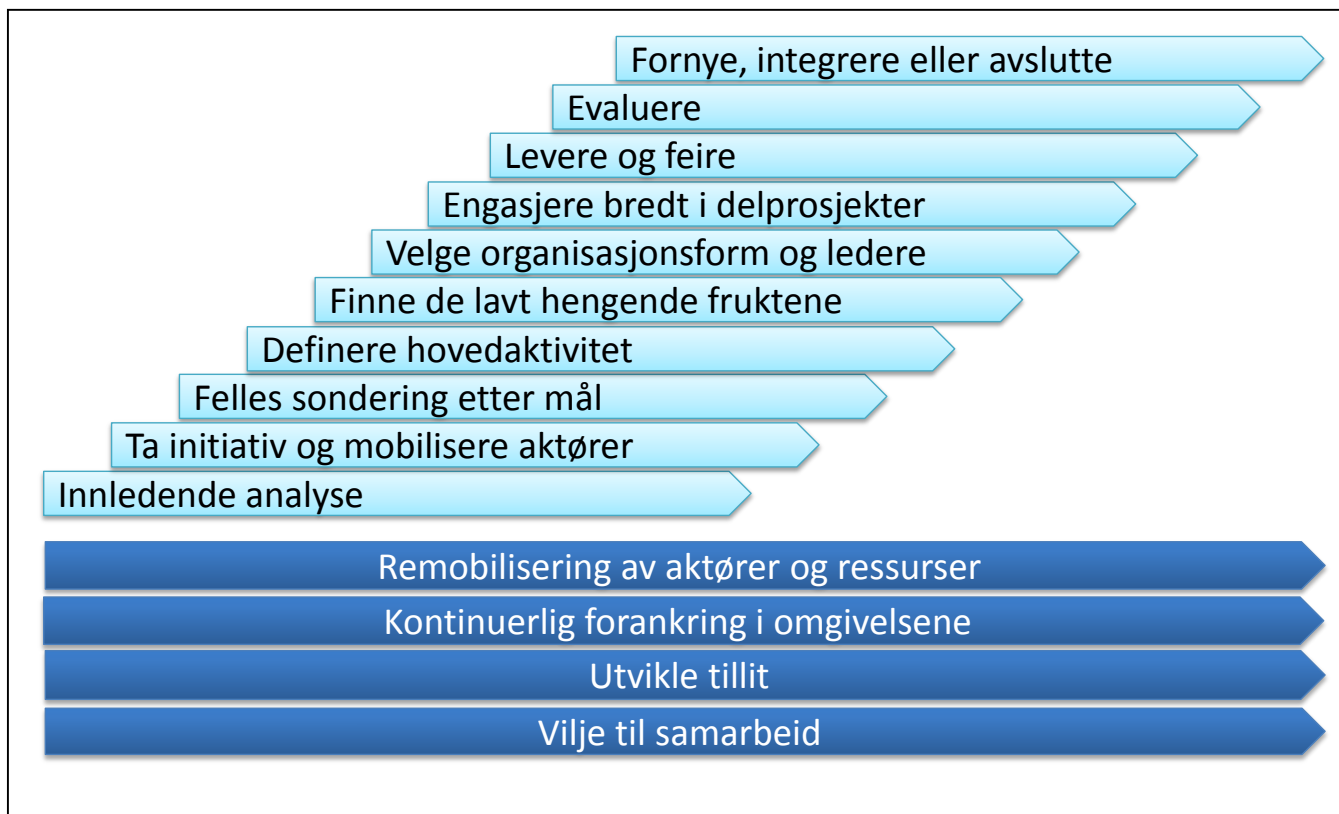
I driftsfasen handler det snarere om å bruke de mulighetene kommunen har til styring, gjennom å utøve netteveksledelse og også selv delta i nettverket. Samtidig som dette sikrer noen grad av demokratisk kontroll, særskilt dersom folkevalgte er representert, er kommunal deltakelse også med på å øke informasjonsflyten mellom samarbeidet og de involverte kommunene. Gjennom utøvelse av aktivt eierskap har kommunene også mulighet til å endre aktørsammensetningen i samarbeidet i tråd med hvilke ressurser og aktører det er behov for. Dette gjelder først og fremst i samarbeid som inkluderer ikke-offentlige samarbeid, slik som samarbeid mellom kommuner og næringsliv.

For å sikre forankring av samarbeidet i kommunen, ser det ut til at det er fornuftig å inkludere aktører som kan fungere som brobyggere mellom de to organisasjonene. Dette kan være en kommunal representant, men også lederen i nettverket kan ha denne rollen. Dette har vi blant annet observert samarbeid der tidligere ledere i kommunen går over til å være operasjonelle ledere av interkommunale samarbeid. Slike brobyggere som forstår hvordan det politisk-administrative apparatet fungerer, kan også bidra til å øke forståelsen for og tilliten til samarbeidet i den kommunale organisasjonen. Dette kan dermed påvirke samarbeidets handlingsrom vis a vis kommunen på en god måte.

### 6.4 En guide for god samhandling: Hvordan bør kommunene gå frem?

Vi har nå vist en rekke forutsetninger for godt samarbeid og vist en rekke eksempler på samarbeid. Basert

Figur 3 Ti steg for godt samarbeid.



på denne kunnskapen har vi formulert ti steg på veien mot god samhandling mellom kommuner og andre ikke-offentlige aktører. Stegene har mange generiske elementer, men er i hovedsak tenkt som tips til hvordan kommuner kan ta lederskap og vise veien til godt samarbeid. Figur 3 illustrer hvordan disse stegene er tenkt som en slags trapp, der velfungerende samarbeid er målet.

#### 6.4.1 Steg 1: Innledende analyse

Det første steget på vei mot samarbeid, er å gjennomføre en analyse av kommunene og eventuelt andre kommuner som skal inngå i samarbeidet. Noen aktuelle spørsmål en slik analyse bør besvare er:

- Hvilke utfordringer står kommunen overfor?
- Hva er det problemet samarbeidet skal løse?
- Er utfordringene grenseoverskridende?
- Eller er det problemer som berører andre typer aktører?

Formålet med analysen er å få en klar og velinformert forståelse av hva slags problemsituasjonen kommunen står i. Dette innebærer å få klarhet i om denne situasjonen er tverrgående eller krysser kommunegrensene, og hvilke mulige politiske løsninger som finnes.

En god analyse kunne fungere som et godt beslutningsgrunnlag for det videre arbeidet med samarbeidet.

#### 6.4.2 Steg 2: Ta initiativ og mobiliser aktører

Dette trinnet er det første trinnet i å etablere samarbeidet. Initiativtakerne i kommunene bør i denne fasen sondere feltet for aktører som er nødvendige for å få til et velfungerende samarbeid som kan håndtere utfordringene kommunene står overfor. Dersom problemet er grenseoverskridende eller det er behov for koordinering av ulike politikkfelt på tvers av kommuner, vil oppgaven her være å identifisere hvilke kommuner som er aktuelle deltakere og deretter å forsøke å mobilisere disse. Dersom det i stedet er behov for å samarbeide med andre typer aktører, er oppgaven å identifisere og mobilisere disse. I en nærings-sammenheng vil det gjerne være snakk om å mobilisere næringslivsaktører, men det kan også dreie seg om å få med den lokale høyskolen eller universitetet i regionen.

Det er to momenter som er viktig å ta med seg her. For det første er det nødvendig å tenke representasjon. Berørte grupper eller aktører med viktige ressurser må være representert. Samtidig er det fornuftig å



forsøke å mobilisere «movers and shakers» i kommunen eller regionen. Altså personer med viktige ressurser, sentral posisjon eller som kan fungere som drivkraft i samarbeidet. Det vil også være viktig å tenke gjennom hvilke posisjoner som skal være presentert fra kommunens side, om det er personer fra administrasjonen eller om det er ordfører, varaordfører og opposisjonen, samt hvilken rolle kommunen skal spille.

#### **6.4.3 Steg 3: Felles sondering etter mål**

Det neste steget er å undersøke og diskutere hvilke målsetninger samarbeidet skal arbeide mot. Dette er en krevende oppgave, særlig hvis det er mange aktører med og disse representerer ulike interesser.

Her er det særlig to delvis motstridende forhold det må tas høyde for. For det første er det fordelaktig med en inkluderende prosess, der alle aktørene er med på å utvikle mål. Dette vil sikre større oppslutning rundt målene og gi et felles eierskap til målsetningene.

For det andre er det fornuftig å utarbeide tydelige mål og strategier som står i samsvar til de problemene og utfordringene kommunene har. Det siste betyr at målene og løsningene bør være i stand til å løse problemene, men de må også være politisk gjennomførbare. Ofte vil dette bety at målene går utover et minste felles multiplum, noe som kan være vanskelig å få til.

Dette kan potensielt stå i motsetning til en åpen prosess med bred deltakelse. Ideelt sett burde det etableres klare mål som står i sammenheng med tilgjengelig ressurser. Samtidig er det nødvendig å finne mål alle deltakerne kan slutte opp om, men det er også mulig å justere kursen underveis i samarbeidet.

Gode mål kan være en sentral drivkraft for samarbeidet.

#### **6.4.4 Steg 4: Definere hovedaktivitet**

På dette steget er det innsatsområder som skal defineres. Det handler om å velge hvordan målene skal nås, gjennom å prioritere noen hovedaktiviteter. Disse aktivitetene bør være mulig å gjennomføre innen en viss tid. Det er fornuftig å utvikle milepæler rundt dem, slik at veien mot målet og fremgangen blir tydelig.

Valg av aktiviteter bør gjøres på en sånn måte at alle aktørene kan samles om disse og kunne stille seg bak dem. Dermed vil prosessene kunne virke samlende og bidra til forankring av denne blant de samarbeidende

aktørene. Formålet er å gi deltakerne «hornmusikk» i brystet slik at viljen til samarbeidet og lysten til å delta videreutvikles og opprettholdes gjennom de mer krevende fasene.

Samtidig vil det gjerne være slik at ikke alle aktørene er med på å iverksette hovedaktivitetene. Det er særskilt viktig å mobilisere og forankre aktivitetene blant aktørene som er sentrale i iverksettelsesfasen. Rolle- og ansvarsfordelingen bør i denne fasen være klar.

#### **6.4.5 Steg 5: Plukke de lavt hengende fruktene**

Det er fornuftig å starte med enkle og lite konfliktfylte oppgaver i et nyetablert samarbeid, slik at samarbeidet kan få noen raske resultater. Når samarbeidet er nytt og partene ikke er kjent med hverandre og kanskje til og med tviler på at motparten vil deg vel, er det nødvendig å starte med aktiviteter det er enighet rundt og som kan gi gevinster til alle deltakerne.

Dette er særlig viktig der aktørkompleksiteten er høy, ettersom dette øker sannsynligheten for uenighet i samarbeidet.

For å bygge tillit er gjentatt samhandling viktig. Gjennom å gjennomføre felles aktiviteter og få til en felles enighet rundt problemstillingene, kan tilliten øke. Men dersom forsøk på å få til nye aktiviteter strander, eller skaper tydelige vinnere og tapere i samarbeidet, vil dette kunne skape en negativ sirkel i samarbeidet. Det er derfor avgjørende å starte samarbeidet med aktiviteter der alle kan bli vinnere.

#### **6.4.6 Steg 6: Velge organisasjonsform og leder**

Når samarbeidet har plukket de første fruktene og fått en seier, begynner behovet for en sterkere organisasjonsform å melde seg.

Det kan synes underlig at dette punktet kommer såpass sent. Dette bunner i at det er viktig å få noen tidlige seire i samarbeidet og skape noen felles visjoner før dragkampen rundt organisasjonsform, vedtekter og representasjon melder seg. Dette har igjen med at denne typen spørsmål i flere tilfeller vil berøre lokaliserings- og vertskapsspørsmål, spørsmål som gjerne er konfliktfylte, i tillegg til at stemmevekter eller fordeling av styremedlemmer eller representantskapsmedlemmer kan være konfliktfylt.

Likevel er organisering av samarbeidet nødvendig. Det behøver ikke alltid å bety høy grad av formalisering. Noen former for samarbeid kan fungere fint som uformelle, konsulterende utvalg, mens andre krever etablering av selskaper eller formelle interkommunale samarbeid.



Det er også her fornuftig å foreta en gjennomgang av hvilke aktører som er nødvendige å ha med og arbeide for å sikre støtten hos dem som er ansett som særlig viktige. Det er nemlig ikke sikkert at alle aktørene som var med i den innledende fasen skal være formelle deltakere i den videre organisasjonen, eller at alle aktørene skal ha samme betydning i samarbeidet. Eksempelvis kan en rekke ulike typer aktører være involvert i å utvikle mål for en region, mens det er et fåtall aktører som skal gjennomføre aktivitetene.

I valg av organisasjonsform bør kommunene se dette i sammenheng med målsetningene. Er det snakk om konkrete, tidsavgrensede prosjekter, er kanskje et aksjeselskap å foretrekke. Er det snakk om koordinering av politikk i en byregion, kan det være fornuftig å etablere et regionråd, formalisert som §27-samarbeid, som kan regulere felles delprosjekter. Dette innebærer imidlertid at næringslivet ikke kan inkluderes formelt, men må mobiliseres på andre måter.

Dersom næringslivet skal inkluderes, er det flere av samarbeidsformene, slik som IKS og §27-samarbeid, som kan være lite egnede, men også i denne typen samarbeid kan næringslivet konsulteres.

Dersom sekretariat skal etableres eller det er nødvendig med operativ ledelse i samarbeidet, er utvelgelsen av lederen viktig. Dersom det ikke finnes personer med kjennskap til det politisk-administrative systemet i nettverket, kan det være aktuelt å finne en lederkandidat med denne typen egenskaper. Dette kan bidra til å sikre kommunal forankring og gjøre det lettere å få til spredning av informasjon.

#### **6.4.7 Steg 7: Engasjere bredt i delprosjekter**

Delprosjekter utgjør en spissing og konkretisering av de definerte hovedinnsatsområdene. Det er her innholdet i samarbeidet skal iverksettes og resultater produseres. Igjen vil det gjerne være en indre krets av sentrale aktører som deltar i flere delprosjekter. Det er samtidig en fordel å kunne være fleksibel i denne fasen og kanskje åpne opp for at kommuner eller aktører som har lite tro på, eller vansker med å delta i, et gitt delprosjekt ikke behøver å delta i alle delprosjektene. Samtidig kan dette skape fragmentering i samarbeidet, slik at det er nødvendig å sikre at aktørene deltar i de mest overgripende prosjektene. Fleksibilitet rundt løsningene er også viktig, og det bør være muligheter for justering i tråd med at samarbeidet får erfaring med hva som virker, og hva som ikke virker.

I denne fasen er det selvsagt også mulig å inkludere et bredere sett av aktørtyper. Rene interkommunale

samarbeid kan eksempelvis inkludere næringsliv eller utdanningsinstitusjoner i delprosjekter. Denne fasen kan dermed være både inkluderende og viktig for å sikre forankring av samarbeidet i sine omgivelser.

#### **6.4.8 Steg 8: Leverer og feire**

På det åttende steget er det ikke snakk om hvile, men om å høste fruktene av aktivitetene i samarbeidet. Det sentral læringspunktet her er at det er lurt å markere og feire leveranser og seire i samarbeidet, for å utvikle fellesskapet internt. Feiring kan også være en måte å tydeliggjøre for omgivelsene at samarbeidet har levert og at det fungerer etter formålet. Dette innebærer også at det er nødvendig å informere andre grupper om hva samarbeidet har fått til. Dersom det kun er ordfører eller varaordfører som deltar fra kommunen, er det særlig viktig å fortelle opposisjonen og kommunestyret for øvrig om hvilke gevinster samarbeidet har gitt.

Igjen er dette et verktøy for å remobilisere aktører og forankre samarbeidet internt og i omgivelsene, samtidig som det kan være tillitsskapende.

#### **6.4.9 Steg 9: Evaluere**

Etter at samarbeidet har fått satt seg og startet å levere på de målsetningene som er satt for samarbeidet, er det tid for å evaluere innsatsen. Dette kan både gjøres ved hjelp av eksterne evaluatore, men også være en selvevaluering.

Formålet er å se og få kunnskap om hvilke elementer i samarbeidet som har fungert og hvilke deler som ikke har fungert, og slik skape et grunnlag for læring i samarbeidet.

Dette bør danne grunnlag for forbedring og utvikling.

#### **6.4.10 Steg 10: Fornye eller legg ned**

Det siste spørsmålet er nært knyttet til evalueringsfasen. Skal samarbeidet fornyes eller avsluttes?

Målene for samarbeidene varierer gjerne mellom klare prosjektmål og lengre prosessmål. I det første tilfellet kan et vellykket samarbeid med høy måloppnåelse bety at det ikke er behov for samarbeidet mer og at det derfor bør legges ned.

I den andre enden av skalaen har du samarbeid som er utformet for å vare og ikke har noen sluttdato. I dette tilfellet er det viktig å se på hvilke resultater

samarbeidet kan vise til og om resultatene står i forhold til den innsatsen som er lagt ned i samarbeidet.

Dersom resultatene er dårlige og det er brukt uforholdsmessig mye ressurser, samtidig som det er vanskelig å endre på dette og forbedre samarbeidet, er det grunnlag for å legge ned samarbeidet.

Dersom samarbeidet på den andre siden har fungert godt, er det heller grunnlag for å forbedre og fornye samarbeidet for så å ta fatt på neste fase. I denne fasen kan det være verdt å vurdere hvorvidt samarbeidet bør være syklisk, forstått som at det følger eksempelvis valgperiodene, slik at samarbeidet evalueres og avtaler om videre samarbeid fungerer i forkant av valget, når samarbeidspartnerne er godt kjent med hverandre.

## Kapittel 7. Litteratur

Aars, J. og A. L. Fimreite. 2005. "Local government and governance in Norway: stretched accountability in network politics". *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 239-256.

Aars, J., Fimreite, A. L., & A. Homme. 2004. «Styrt fragmentering og fragmentert styring – Nettverkspolitikk i norske kommuner». Rapport Bergen: Rokkansenteret.

Agranoff, R. og M. McGuire. 2001. «Big Questions in Public Network Management Research». *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3). 295-326.

Andersen, O.J. 2010. "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke": Regional samstyring som mulighet og problem.» i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 26(1):5-29.

Aarsæther, N., Nyseth, T. og H. Bjørnå. 2011. "Two networks, one city: Democracy and governance networks in urban transformation" I *European Urban and Regional Studies*. 18(3). 306-320.

Bråtå, H. O., Higdem, U., Solbu, K. og M. Stokke. 2014. «Partnerskap – positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring.» Lillehammer: ØF-rapport 07/2014.

Carlsson, E. et.al (2010). «Resilient peripheral regions? The long-term effects of ten Norwegian restructuring programmes.» *Norsk Geografisk Tidsskrift*. 68 (2). 91–101.

Cruickshank J., Lysgård H.K., & R.H. Normann, 2011 *Kulturen og den instrumentelle tenkemåte - Eksempelet Kristiansand*. I Johnsen, H.C.G. (red.): *Kunstens form og kulturens bruk*. Kristiansand: Portal

Diez, M.A. 2001. The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach. *European Planning Studies* 9 (7): 907-923

Drangslund, K. A. K. og S. E. Jakobsen. 2009. "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet: Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram". Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.

ECON. 2006. «Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring» Oslo: Rapport 2006:057.

Edelenbos, J. E.H. Klijn, (2009), Project versus process management in public private partnerships: relation between management style and outcomes, *International Journal of Public Management*, 12 (3): 310-331

Edelenbos, J. og E.H. Klijn. 2007. «Trust in complex decision-making networks». *Administration and Society*. 39(1).

Edelenbos, J., van Buuren, A. og E.H. Klijn. 2013. «Connective Capacities of Network Managers» *Public Management Review*, 15:1, pp 131-159.

Eriksen, E.O. 1990. «Nord-Norge-problemet og statsavhengigheten» I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 6(4): 235-253.

Eriksen, E.O. 1996. *Det nye Nord-Norge: Avhengighet og modernisering i nord*. Bergen: Fagbokforlaget

Farsund, A. A. 2010. «Institusjonalisering av byregional næringspolitikk» i Farsund, A.A. og E. Leknes (red) *Norske byregioner*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Farsund, A.A. og A.K.T. Holmen. 2007. «Storbyprosjektet: Underveisevaluering». IRIS Rapport 167. Stavanger: IRIS.

Farsund, A.A. og E. Leknes. 2005. «Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser». Rogalandsforskning, rapport 2005/058.

Farsund, A.A. og E. Leksnes. (red). 2010. «Norske byregioner – Utviklingstrekk og styringsutfordringer». Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

From, J og P. Stava. 1985. *Regional planlegging - Kunsten å ro uten årer*. Oslo: NordREFO.

Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. og I. Vabo. 2009. «Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments.» *Local Government Studies*. 35(5). 539-556.

Hidle, K. 2008. «Regionalitet og regionalisering, Bodø». Prosjektrapport nr. 18/2008. Kristiansand: Agderforskning

Hidle, K., Lysgård, H.K., Cruickshank, J., Farsund, A.A., Fosse, J.K., Leknes, E., Nesje, L.M. og A. Rydningen.

2005. «Samspill i fem norske byregioner». FoU-rapport nr. 4/2005. Agderforskning og Rogalandforskning.
- Hertting, N 2008. "Mechanisms of Governance Network Formation – a Contextual Rational Choice Perspective." E. Sørensen & J. Torfing (red). *Theories of Democratic Network Governance*, pp. 199–214. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hidle, K. og Roger H. Normann. 2012. «Who Can Govern? Comparing Network Governance Leadership in Two Norwegian City Regions.» I *European Planning Studies*. 21:2.
- Holmen, A.K.T. 2009. "Styring gjennom nettverk – tre casestudier". Arbeidsnotat IRIS 2009/022. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Holmen, A.K.T. 2011a. "Styring gjennom nettverk – Koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk i norske byregioner". (Doktorgradsavhandling), Det Samfunnsfaglige fakultet, Universitetet i Bergen, Bergen/Stavanger.
- Holmen, A.K. og Gro S. Hanssen. 2013a. «Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid». Rapport IRIS – 214. Stavanger: IRIS.
- Holmen, A.K. og Gro S. Hanssen. 2013b. «Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap». Rapport IRIS – 215. Stavanger: IRIS.
- Hovik, S. og I. M. Stigen. 2008. «Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsbase». NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Jacobsen, D.I. 2010. "Evaluerer av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte". Hentet fra: [www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf)
- Jacobsen, D.I. 2012. «Styringsnettverk på norsk – Regionrådenes rolle i det norske politiske systemet». *Nordisk administrativt Tidsskrift* Vol. 89 (1), 4-25.
- Jensen, B. E., Thelle, M. H. og C. Frelle-Petersen. 2010. «Vækstens anatomi – vekst og velstandsutvikling i mellomstore byer». København: REG LAB.
- Johnsen, H. C. G, Knudsen, J. P. & R. Normann. 2014. «Action Research strategies at the «third place». *International Journal of Action Research*, 10(2): 235-256.
- Kiese, M. & Wrobel, M. 2011. A Public Choice Perspective on Regional Cluster and Network Promotion in Germany. *European Planning Studies* 19 (10): 1691-1712
- Kjær, A.M. 2009. «Governance and the urban bureaucracy» Davies, J. og D. L. Imbroscio "Theories of urban politics". London/Thousand Oaks, CA/New Delhi/Singapore: Sage Publications.
- Klijin, E.H. 2008. "Governance and Governance Networks in Europe". *Public Management Review*. 10(4).
- Klijin, E. H. & J. Edelenbos, J. 2008. «Meta-governance as network management" E. Sørensen & J. Torfing (red) *Theories of Democratic Network Governance*, pp. 199–214. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klijin, E.H., Edelenbos, J. og A.J. Steijn. 2010a. "Trust in Governance Networks; Its Impact and Outcomes." *Administration and Society*, 42:2 pp193–221.
- Klijin, E.H., Edelenbos, J. og B. Steijn. 2010b. «The impact of network management on outcomes in governance networks». *Public Administration*. 88(4). 1063-1082.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2012). «Governance network theory: past, present and future". *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Klijin, E.H. og J. Edelenbos. 2013. «The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks». *Administration and Society*. 45(6): 627-650.
- Klijin, E.H., Tamyko Ysa, Vicenta Sierra, Evan Berman, Jurian Edelenbos, Don Y. Chen. 2014. «The Influence of Network Management and Complexity on Network Performance in Taiwan, Spain and the Netherlands." I *Public Management Review* (on line first), doi: 10.1080/14719037.2014.9.
- Knudsen, J.P., Moen, B, Persson, L.O., Skålnes, S. og J.M. Steineke. 2005. «Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng.» *Working Paper* 2005:1. Stockholm: Nordregio.
- Knudsen, J.P 2011: «Kultur og regional utvikling – teoretisk trekantdrama med politiske konsekvenser» I

H.C.G. Johnsen (red.): *Kunstens form og kulturens bruk*. Kristiansand: Portal.

Knudsen, J. P., Hørrigmo, Aa. M. J., Wright, E. H. og T. B. Hansen: 2014. «Piloting Regional Innovation or Much Ado about Nothing?—Evaluating the R&D Policy Initiative of Nordland, Norway”. *European Planning Studies*. Published online: June 2014.

Kobro, L., U. et al. 2012. «Suksessfulle distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner.” Telemarksforskning.

Kuhlmann, S. 2003. Evaluation of research and innovation policies: a discussion of trends with examples from Germany. *International Journal of Technology Management* 26 (2/3/4): 131-149.

Lane, D.A. & Maxfield, R.R. 2005. Ontological uncertainty and innovation. *Journal of Evolutionary Economics*. 15 (1): 3-50.

Leknes, E. 2010. «Fremveksten av byregioner i Norge» i Farsund, A.A. og E. Leknes (red) *Norske byregioner*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Lysgård H.K. “Creativity, Culture and Urban Strategies: A Fallacy in Cultural Urban Strategies” (2012). *European Planning Studies*. 20 (8), s 1281 - 1300

Nilsen J. og M. Langset. 2011. «Vekstkraft gjennom regionale partnerskap? Evaluering av partnerskapsavtalene i Nordland». Oslo: NIVI-rapport 2011:2

Nilsen, J. og G. Vinsand. 2009. «Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd.» Oslo: NIVI-rapport 2009:4.

Normann, R. H. og M. Vasström. 2012. “Municipalities as governance network actors in rural communities”. *European Planning Studies*, 20(6), 941-960.

NOU 2004:2. (2004). “Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål”. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning

Olsen, L. S., Fredricsson, C., og L. Perjo, 2012. «Green growth and innovation in Nordic regions: Case studies”. Nordregio working paper 2012:16.

Peters, B.G. 2008. “Virtuous and Vicious Circles in Democratic Network Governance” I ”, I E. Sørensen

& J. Torfing (red) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ramsdal, H. & S. Normann. 2005. “Mosseregionmodellen – En helhetlig modell for partnerskapsbasert, strategisk samarbeidsallianse». Rapportnr. OR.13.05. Fredrikstad: Stiftelsen Østfoldforskning.

Ringkjøb, E. H., Aars, J. og S. I. Vabo. 2008. «Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap». Bergen: Rokkansenteret 2008:1.

Rodríguez-Pose, A. 2013. “Do institutions matter for regional development?”. *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.

Russo, M. & Rossi, F. 2009. “Cooperation and Innovation”. *Evaluation*. 15 (1): 75-100.

Røiseland, A. og S.I Vabo. 2008. «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(01-02), 86-107.

Sand, R., Steen, M., Carlsson og S.K. Nilsen. 2010. “Langtidseffekter av omstillingsprogram”. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Sotarauta. M & Bruun, H. (eds.). 2002. *Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy*. Stockholm: Nordregio.

Stoker, G. 1998. "Theory and Urban Politics." *International Political Science Review/ Revue internationale de science pol.* 19 (2):119-29.

Stone, C. N. 1989. *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

St.meld. nr 31 2002-2003. “Storbymeldingen – Om utvikling av storbypolitikk”. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/031/PDFS/STM200220030031000DDDPDFS.pdf>

Sørensen, E. & J. Torfing. 2008a. “Introduction. Governance Network Research: Towards a Second Generation”, I E. Sørensen & J. Torfing (red) *Theories of Democratic Network Governance*, pp. 199–214. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Sørensen, E. & J. Torfing. 2009. "MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE" I *Public Administration*. 87(2):234-258.

Todd, E. 2008. *Après la démocratie*. Paris: Gallimard.

Verweij, S, Klijn, E.H., Edelenbos, J og A. Van Buuren. 2013. «What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 Dutch spatial planning projects». *Public Administration*. 91(4):1035-1055.

Vinsand, G. og J. Nilsen. 2008. «Følgeevalueringsprosjektet. Med politikerne i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller. Oslo: NIVI Rapport 2008:1.

Vinsand, G. og J. Nilsen. 2007. «Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner». Oslo: NIVI Rapport 2007:2.

Westerberg, U. 2009. "The Public Sector - one of three collaborating parties. A study of experience from the VINNVÄXT programme."

Wicken, O. 1997. «Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv». I A. Isaksen (red.): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Wicken, O. 2004. «Politikk som konkurranse mellom industrialiseringsformer». I Arbo, P. & H. Gammelsæter (red.): *Innovasjonspolitikken scenografi*. Trondheim: Tapir.

Wright, E. H., Neset, T og R. Veinan. 2014. «Team Bodø – Evaluering av Team Bodø KF». Kristiansand: Oxford Research AS.

Östhol, A. & Svensson, B. (eds.). 2002. *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic Cases*. Stockholm: Nordregio.

Van Meerkerk, I og J. Edelenbos. 2014. «The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands». *Policy Sciences*, 47(1). 3-24.

Vasstrøm, M., Svarstad, C. og H. Røed. 2013. «Et regionalt fokus på felles utfordringer? ». Kristiansand, Agderforskning: Prosjektrapport nr. 6/2013.

Vedung, E. 2007/1998. «Policy Instruments: Typologies and Theories». Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. og E. Vedung (red) *Carrot, sticks & sermons*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.



## Kapittel 8. Vedlegg – Beskrivelse av case-regioner

I det følgende presenteres åtte ulike case som beskriver hvordan samarbeidet mellom kommunene er praktisert i den respektive regionen. I dette utvalget inkluderes følgende norske regionale samarbeid; Greater Stavanger, Vekst i Grenland, Setesdal Regionråd og Vesterålen Regionråd. For å se på regionale samarbeid også i en nordisk sammenheng er følgende regioner inkludert: Aalborg Samarbeidet, Umeå, Skåne og Kotka-Hamina. Med utgangspunkt i denne case-studien er målet å kunne gi et klarere bilde på «god praksis», samt hvilke faktorer som er med og fremmer denne. Vi har i utvalget av case søkt etter gode eksempler på interkommunalt samarbeid. Samtidig har vi forsøkt å dekke ulike typer regioner hvor vi med basis i deltakerne i Byregionprogrammet har formulert følgende kategorier:

- Mindre kommuner uten et dominerende bymessig sentrum
- Mindre kommuner med et markert bymessig sentrum
- To kommuner med ett markert bymessig sentrum
- Mellomstore kommuner med flere sentra
- Stor by med mindre omegnskommuner
- Stor by med både jevnbyrdige og mindre kommuner rundt

### 8.1 Aalborg Samarbeidet

#### Hvilke aktører deltar i samarbeidet?

Aalborg Samarbeidet omhandler et samarbeid innen næringsutvikling i kommunene Rebild, Jammerbugt og Aalborg. Visjonen er å gjøre regionen attraktiv for vekstorienterte bedrifter og kompetent arbeidskraft, med den hensikt å opprettholde og utvikle regionens posisjon i global utvikling.

Det øverste organet i Aalborg Samarbeidet er styret, som består av borgermestrene i de tre kommunene. Styrets formann er alltid borgermesteren i Aalborg. Oppgavene til styret består i hovedsak av å ivareta politisk ledelse, herunder godkjenne planer og budsjett. Administrasjonen i samarbeidet består av kommunenes kommunaldirektører som skal følge opp de ulike prosjektene og aktivitetene. Samarbeidet har også et organisatorisk representantskap som utgjør økonomiutvalgene i kommunene, samt et representantskap for næringsinnsatsen som utgjør næringsrådene i kommunene. Sekretariatet ivaretas av næringsavdelingen i Aalborg kommune og har i oppgave å koordinere innsatsområdene, samt gjennomføre en evaluering av resultater.

Forumet for næringssjefer består av næringssjefene og representanter fra utdanningsinstitusjoner i de tre kommunene. Medlemmene er her valgt av borgermestrene ut i fra relevant kunnskap og engasjement, og sitter med et ansvar for å utarbeide visjon, strategier og mål for næringsutviklingen, i tillegg til å utarbeide forslag til aktiviteter og prosjekter<sup>6</sup>.

#### Hvordan er størrelses/maktforholdet mellom kommunene?

Aalborg er den totalt dominerende kommunen i samarbeidet. Likevel er styret satt sammen av tre borgermestere, men det er altså slik at borgermesteren i Aalborg alltid er formann. Aalborg Samarbeidet finansieres med et fast bidrag per innbygger. Eksempelvis betaler Aalborg kommune 28,- DKK per innbygger.

#### Samarbeidets historie, modenhet og forankring / (Pågående utvikling)

Aalborgsamarbeidet har eksistert i flere år men er nå i endring. Fra og med 01.01.15 avvikles Aalborg Samarbeidet og en ny organisasjon, «Business Region North Denmark», etableres. Denne endringen er besluttet av de 11 nordjyske kommunene og Region Nordjylland, med hensikt å forsterke samarbeidet innen næringsutvikling og turisme. Formålet er å opprettholde og utvikle veksten i Nordjylland, samt å legge til rette for flere arbeidsplasser i regionen. En slik felles satsing er tenkt å sikre en tettere kobling mellom hver enkelt kommunes utviklingsstrategi og den kommende regionale vekst- og utviklingsstrategien, REVUS. En felles satsing vil også gi godt grunnlag for å søke ekstern finansiering til regionale vekstinitiativ. For å lykkes i dette arbeidet antas det at flere suksesskriterier vil være vesentlige, slik som å sikre en

<sup>6</sup> <http://www.aalborgsamarbeidet.dk/>

tydelig sammenheng mellom kommunenes vekststrategi og den regionale vekst- og utviklingsstrategien, å etablere et proaktivt partnerskap som setter dagsorden, sikre felles initiativer, at utbyttet av kommunenes bidrag blir større ved supplerende ekstern finansiering, samt at regionens samlede styrker og kompetanse synliggjøres. Den nye organiseringen vil fokusere sine innsatsområder mot næringsutvikling og etablering av flere arbeidsplasser, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, infrastruktur og internasjonalt samarbeid. Gjennom dagens organisering har kommunene og regionen flere felles tiltak, som Norddanimark EU-kontor, Væksthus Nordjylland og Visit Nordjylland. Det finnes imidlertid ingen forum hvor partene kan diskutere engasjementet rundt disse tiltakene.

Det hevdes at den nye organiseringen bør ha en enkel og smal organisering, som setter dagsorden og er iverksettende. Det er videre foreslått at det skal være et selvstendig samarbeid med egne vedtekter, for eksempel i form av en forening. Samarbeidet skal ledes av et styre sammensatt av borgermestere fra alle kommunene, samt regionrådmann og en direksjon med kommunaldirektører og direktøren for Region Nordjylland. Det etableres også et næringsforum som kan foreslå initiativer og gi inspirasjon til fremtidig satsing, samt etablere temagrupper innen relevante områder. Styret, direksjonen og næringsforumet vil videre drives av et felles sekretariat bestående av medarbeidere fra kommunene og regionen. Det operative ansvaret skal ivaretas av kommunene selv, eller av regionen ut i fra interesse og forutsetninger. Den ansvarlige kommunen ivaretar her prosjektledelse i samarbeid med øvrige deltakende kommuner og eksterne partnere som næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Organisasjonen er tenkt finansiert ved et basisbidrag hvor alle kommuner betaler 15 kr pr innbygger, mens regionen selv bidrar med 9 kr pr innbygger. Utover dette kan kommunen og regionene også bidra med ytterligere finansiering i arbeid med konkrete prosjekter<sup>7</sup>.

### Innholdet i Aalborg Samarbeidet

Beskrivelsen i forrige avsnitt gjelder en planlagt organisasjon som skal avløse Aalborg Samarbeidet. I dagens modell har hver enkelt kommune sin egen næringsavdeling. Aktivitetene i Aalborg Samarbeidet kan ses på som en tilleggsaktivitet, en «add-on», hvor det

fokuseres på klynge- og bransjesamarbeid, samt en del tilbud innen etablererservice som kommunene ikke tilbyr selv. Dette gjelder blant annet «iverksetter-aftner» hvor gründere treffes og blir gitt faglige foredrag. I tillegg er det satt i gang et pilotprosjekt som omhandler mentorer for gründere. Formålet med Aalborg Samarbeidet er først og fremst å skape en god kultur for gründervirksomhet og styrke kunnskapsnivået i regionen. For at nye virksomheter som sikre fornyelse i næringsstrukturen er det utarbeidet en handlingsplan for de overordnede innsatsområdene; innovasjon, iverksetting og opplevelser. Formålet er å skape økonomisk vekst og dynamikk i samfunnet, samt bidra til innovasjon av nye tjenester og produkter. I arbeid med dette tilbyr lokale næringskontor blant annet rådgivning til gründere, i ønske om at veiledning vil styrke etableringsraten og sjansen for å «overleve» på markedet<sup>8</sup>. Nært samarbeid med Aalborg Universitet anses å være en forutsetning for å rekruttere høyt utdannede til regionen<sup>9</sup>.

### Vurdering av Aalborg Samarbeidet

I henhold til næringsstrategien (Erhvervslederforum, 2011a) er Aalborg Samarbeidet kjent for sin unike rådgivning i henhold til iverksetting, profesjonelle kurs og kulturskapende arrangement. Gründerne klarer seg også godt, både når det gjelder overlevelseshastighet og vekst i omsetning. De Nordjyske virksomhetene har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder innovasjon (Erhvervslederforum, 2011b), hvor en utfordring har vært å fremme verdien av gjennomtenkt design og oppbygning av konseptuelle totalløsninger.

## 8.2 Greater Stavanger

### Hvilke aktører deltar?

Greater Stavanger AS er etablert for å bidra i utviklingen av Stavangerregionen, med den hensikt å styrke konkurransekraften og evnen for verdiskaping i regionen<sup>10</sup>. Selskapet består av kommunene; Suldal, Hjelmeland, Forsand, Gjesdal, Sirdal, Sandnes, Time, Klepp, Sola, Stavanger, Randaberg, Kvitsøy, Rennesøy og Finnøy. I tillegg til kommunene inkluderes også Rogaland fylkeskommune. Greater Stavanger ledes av et styre bestående av Stavanger kommune med tre representanter og tre vara, Sandnes kommune med to

<sup>7</sup> Notat til de Nordjyske kommuner og Region Nordjylland, 2014. «Business Region North Denmark – fælles om vækst og udvikling».

Sagfremstilling til kommunernes/Regionens behandling af etablering af Business Region North Denmark.

<sup>8</sup> Erhvervslederforum (2011a). «Viden, vækst og vilje – Iværksætteri». Aalborg: Aalborg Samarbeidet. Hentet fra <http://www.aalborgsamarbejdet.dk/>

<sup>9</sup> Erhvervslederforum (2011b). «Viden, vækst og vilje – Innovation». Aalborg: Aalborg Samarbeidet. Hentet fra: <http://www.aalborgsamarbejdet.dk/>

<sup>10</sup> Partnerskapsavtale mellom Greater Stavanger Economic Development og Rogaland Fylkeskommune.

representanter og to vara, Sola kommune med en representant og en vara, partnerkommuner for øvrig har fire representanter og fire vara. I tillegg er Rogaland Fylkeskommune representert med en representant. Styret ledes av ordførerne i Stavanger kommune (leder) og Sandnes kommune (nestleder). På Greater Stavangers årsmøte har de deltagende kommunene rett til å delta med inntil tre representanter hver. Hver kommune har en stemme ved voteringer<sup>11</sup>.

Greater Stavanger samarbeider med en rekke aktører i regionen slik som Næringsforeningen i Stavangerregionen, næringslivet, Universitet i Stavanger og LO<sup>12</sup>. I tillegg til administrerende direktør har Greater Stavanger 11 ansatte, hvorav to stillinger arbeider med internasjonalisering (internasjonal leder, internasjonal rådgiver), fem mulighetsutviklere innenfor ulike ansvarsområder, to rådgiverstillinger (kommunikasjon og Universitetsfond), og to administrative stillinger (webredaktør og administrativ koordinator)<sup>13</sup>.

Greater Stavanger eies av Forus Næringspark AS, og finansieres av næringsparken, partnerkommuner og Rogaland fylkeskommune, samt gjennom ulike prosjekter som selskapet tar del i. Samlet sett kommer 81 prosent av inntekten fra Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola (Holmen og Leknes 2010). Partnerkommunene forplikter seg til kjøp av tjenester innen næringsutvikling, hvor den årlige verdien til tjenestene er satt til kr 30,- pr innbygger for partnerkommunene, med unntak av Stavanger kommune som betaler kr 60,- pr innbygger. Det inngås 4-årige partnerskapsavtaler. Disse inngås våren før lokalvalgene og sikrer selskapet «arbeidsro» i fire år av gangen før det igjen foretas en evaluering av innsatsen.

### Samarbeidets historie, modenhet og forankring

Greater Stavanger startet som ARNE-prosjektet (Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap) i 1999. Dette var et initiativ fra kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Selskapet ble så omdøpt til Stavanger-regionen Næringsutvikling i 2005, før det fikk navnet Greater Stavanger i 2009<sup>14</sup>. I den første perioden hadde selskapet et styre med 12 medlemmer, hvorav fem kom fra ikke-offentlig sektor. Å trekke private aktører inn i styret medførte etterhvert diskusjoner omkring offentlig anskaffelser. I neste periode ble derfor styret sammensatt kun med

medlemmer fra offentlig sektor og da også flere representanter fra de største kommunene. Med dette ble varaordførere og opposisjonsledere inkludert i styret. Da hver kommune bare hadde ett medlem i styret ble den partipolitiske variasjonen liten. Den nye modellen skaper et bredere partipolitisk fundament. Dagens modell har ikke lenger bærer preg av partipolitisk underskudd. Denne endringen gjorde selskapet noe mer krevende å administrere, men anses likevel som en bedre modell ved at den ga økt grad av legitimitet.

I tillegg til diskusjoner omkring offentlige anskaffelser har det vært en diskusjon omkring styremedlemmers habilitet når saker behandlet i styret for Greater Stavanger skal behandles i formannskap og kommunestyre. For å avklare dette spørsmålet laget advokatfirmaet Kluge en vurdering som konkluderte med at styremedlemmene i selskapet ikke er inhabile når sakene kommer til behandling i kommunale organer. Kommuneadvokaten i Stavanger var uenig og mente at styremedlemmene var inhabile. Diskusjonen endte med at Fylkesmannen i Rogaland vurderte saken og konkluderte med å støtte Kluge sitt syn om at medlemmene ikke blir inhabile. Dette var en svært viktig avgjørelse for selskapet fordi det anses som en forutsetning at ordførere er til stede i styret.

### Innholdet i samarbeidet

Ett av de overordnede målene til Greater Stavanger er å bistå i å styrke de næringsøkonomiske rammebetingelsene i regionen. Ved å støtte ulike samarbeidstiltak ønsker selskapet å styrke posisjonen som konkurransedyktig og bærekraftig region (Holmen og Leknes 2010). Partnerskapsavtalen mellom Greater Stavanger og Rogaland fylkeskommune sier at partene sammen, og i samarbeid med næringslivet og FoU-aktører, skal gjennomføre prosjekter som har til hensikt å øke innovasjon og verdiskaping. I dette arbeidet bidrar Greater Stavanger med både administrative og økonomiske ressurser. Selskapet tar slik rollen som initiativtaker i samhandling mellom offentlig og privat sektor, samt FoU-miljøene (Holmen og Leknes 2010).

De viktigste arbeidsredskapene til selskapet er analyser, markedsføring og prosjektarbeid, og som beslutningsgrunnlag benyttes utredninger og analyser. Det

<sup>11</sup> Partnerskapsavtale mellom Greater Stavanger Economic Development og Klepp kommune

<sup>12</sup> <http://greaterstavanger.no/>

<sup>13</sup> Holmen, A.K.T. og E. Leknes. 2010. «Evaluering av Greater Stavanger». Rapport IRIS – 2010/163. Stavanger: International Research Institute of Stavanger AS.

<sup>14</sup> Årsrapport 2009. Hentet fra: <http://greaterstavanger.no/Greater-Stavanger/Publikasjoner>

viktigste verktøyet til selskapet anses allikevel å være Strategisk næringsplan, som revideres hvert fjerde år.

### Vurderinger av samarbeidet

Et av suksesskriteriene for samarbeidet er at det gis god informasjon fra Greater Stavanger til partnerkommunene. I henhold til Holmen og Leknes (2010) oppfatter samtlige av kommunene selskapet som åpent og tilgjengelig, og bestående av både kapasitet og kompetanse til å bistå kommunene med ressurser de ofte mangler selv. Et viktig moment her er imidlertid at kommunene må evne å ta imot og benytte seg av informasjonen som gis.

### Læring

I Holmen og Leknes (2010), var det flere av de "ytre" kommunene i Stavangerregionen som påpekte at Greater Stavanger med fordel kunne øke sin tilgjengelighet fysisk, ved å legge noen aktiviteter, møter og arenaer utenfor Stavanger kommune.

En viktig lærdom fra samarbeidet i denne type region er at den største parten må være raus, og gå foran og dra lasset. Hvis «storebror» (Stavanger kommune) skulle likestilles med de andre kommunene, så hadde ikke samarbeidet fungert optimalt. Et viktig poeng for næringssamarbeidet har også vært at selskapet lever i fireårsperioder, og ikke behøver å bli vurdert i kommunestyrene hvert år. Dette gir et mer fleksibelt og handlekraftig selskap. Videre er det svært viktig å holde aktiviteten innen det som er definert som selskapets mandat. Det har til tider kommet opp ønske fra kommunene om å iverksette prosjekter utenfor næringsfeltet, men slike ønsker har typisk kommet fra personer uten topplederansvar. Selskapet er påpasselig med å ikke påta seg aktiviteter som er utenfor mandatet som toppledelsen i eierkommunene har definert.

### Hva er de viktigste resultatene av samarbeidet?

På Greater Stavanger sin hjemmeside skriver selskapet at undersøkelsen "Nærings-NM" viser at gjennom 2000-tallet har Stavangerregionen utpekt seg som regionen med mest vellykket næringsliv i Norge. Dette begrunnes av at bedriftene er lønnsomme og næringslivet voksende. Undersøkelsen viser videre at regionen likevel er følsom for internasjonal økonomi, da regionen er dominert av eksportrettet industri og konkurranseutsatte bedrifter. Et svar på dette antas

dermed å være en satsing på felles kompetanse, for å styrke seg på konkurransemarkedet<sup>15</sup>.

## 8.3 Vekst i Grenland (ViG)

### Hvilke aktører deltar i samarbeidet?

Vekst i Grenland (ViG) er et regionalt næringsutviklingsselskap underlagt Grenlandssamarbeidet, som i hovedsak jobber for å bidra til nyskaping i Grenlandsregionen. Denne regionen inkluderer kommunene Drangedal, Skien, Porsgrunn, Bamble, Kragerø og Siljan. Et av hovedmålene til selskapet er å bidra til økt mangfold innen næringslivet i regionen, ved å blant annet skape flere arbeidsplasser. Dette arbeidet gjøres i samarbeid med Innovasjon Norge Telemark<sup>16</sup>.

ViG er i dag organisert som et interkommunalt selskap. Styret består av seks representanter hvorav en representant fra hver av deltakerkommunene, i tillegg til en ekstern styreleder fra næringslivet. Representantskapet er selskapets øverste organ, og har 18 medlemmer. Hver deltaker oppnevner tre medlemmer som består av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder i hver av kommunene. Representantene fra hver enkelt kommune har følgende fordeling av stemmerett: Skien = 44 stemmer, Porsgrunn = 30 stemmer, Bamble = 12 stemmer, Kragerø = 9 stemmer, Drangedal = 3 stemmer og Siljan = 2 stemmer. Representantskapet er beslutningsdyktig når minimum halvparten av medlemmene er tilstede, som representerer to tredeler av stemmene, og når hver partnerkommune er tilstede. Representanter fra den enkelte kommune stemmer samlet for kommunens stemmer, selv om ikke alle representantene fra kommunen er tilstede<sup>17</sup>.

Eierskapet av ViG er fordelt mellom kommunene på samme måte som stemmeantallet over; Skien (44 %), Porsgrunn (30 %), Bamble (12 %), Kragerø (9 %), Drangedal (3 %) og Siljan (2 %).

ViG er finansiert gjennom ulike tilskudd fra kommunene. Det gis et driftstilskudd basert på et antall kroner per innbygger. I tillegg kommer lønnsmidler fra kommunene for å betale for at næringsjefene er overført til selskapet. Skien og Porsgrunn betaler en stilling hver, Bamble betaler for en 80 prosent stilling, Drangedal og Kragerø betaler for en 50 prosent stil-

<sup>15</sup> <http://greaterstavanger.no/Greater-Stavanger/Næringsliv>

<sup>16</sup> <http://vig.no/>

<sup>17</sup> Selskapsavtale Vekst i Grenland IKS

ling hver, og Siljan betaler for en 5 prosent stilling. Etter hvert forventer eierne at selskapet også vil få inntekt fra ulike prosjekter.

Etablerertjenesten i regionen, er ikke er en 100 prosent del av ViG, og har dermed en egen finansieringsordning. I Grenland finansieres tjenesten av fylkeskommunen og fire kommuner (Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble), mens den i Vestmar (vestre del av regionen) finansieres av fylkeskommunen, Kragerø og Drangedal.

### **Hvordan er størrelses/maktforholdet mellom kommunene?**

Skien er den største kommunen med Porsgrunn som en god nummer to. Kommunenes ulike størrelse er utfordrende. Det forventes imidlertid at den nylig innførte maktfordelingsmodellen i IKS-et vil bidra til å løse utfordringene. Å finne omforente løsninger gjøres videre gjennom uformell kontakt og forhandlinger.

### **Samarbeidets historie, modenhet og forankring**

I 2014 har selskapet gjennomgått en omorganisering fra aksjeselskap til interkommunalt selskap. Ved denne endringen ble også alt næringsarbeid i kommunene overført til ViG. Når det gjelder organiseringen i næringslivet, er det fortsatt slik at det fortsatt finnes separate næringsforeninger i stort sett alle kommunene.

Vekst i Grenland ble etablert som et omstillingsselskap på slutten av 1980-tallet for å bøte på omstillingene i industrien i Grenland. I denne vanskelige tiden vokste det frem en erkennelse mellom kommune at dette er en funksjonell region og at alle er i samme båt. Det ble enighet om å slutte med intern konkurranse om plassering av bedrifter og arbeidsplasser. Staten gav 81 millioner til omstillingsarbeidet.

Da denne statlige støtten var brukt opp var det en stor diskusjon om selskapet skulle fortsette. SND evaluerte selskapet ved hjelp av Nordlandsforskning i 89/90. Konklusjonen ble videreføring. Det ble etablert et fond på 75 millioner hvor avkastningen skulle brukes til næringsutvikling. Pengene kom fra salg av energiverks-aksjer. Pengene gav god avkastning de første årene, 5-6 millioner kroner årlig. Ut over dette bidra kommunene med finansiering av driften.

Arbeidet ble fortsatt organisert som et aksjeselskap der kommunene eide 50 prosent og andre aktører inkludert næringslivet 50prosent. Fra årtusenskiftet har

selskapet vært mer eller mindre fullfinansiert av kommunene. Næringslivet hadde etter hvert ikke en aktiv rolle i selskapet. Over tid vokste ønsket om et IKS frem. Dette er en «lettbeint» konstruksjon som også er tilrettelagt i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Politisk kommer man også tettere på eierskapet gjennom et IKS enn et AS. IKS-et ble etablert i 2014 og bare vært i drift i 4-5 måneder.

### **Innholdet i samarbeidet**

ViG utgjør Grenlandkommunenes næringsutviklingsapparat, og har som formål å drive det næringsutviklingsarbeidet som kommunene ellers ville utført. Dette arbeidet skal koordineres med planer og aktiviteter i Grenlandssamarbeidet (Selskapsavtale ViG IKS) Et formål med selskapet er videre å medvirke til at Grenland fremstår som en samordnet enhet, hvor er overordnet mål er å arbeide på regionalt nivå, samtidig som de også utgjør kommunenes næringsavdelinger.

ViG har fem roller. For det første forvalter selskapet følgende fire næringsfond; restene av det tidligere fondet nevnt ovenfor, kommunale næringsfond i Drangedal og Kragerø og et eget fond for Skien. Disse fondene er med og finansierer ulike nyskappingsprosjekter. For det andre driver selskapet markeds- og profileringsarbeid gjennom brosjyreutgivelser, deltakelse på messer ala ONS osv. For det tredje driver selskapet med regionale analyser som benyttes i spørsmål knyttet til areal og infrastruktur.

Den fjerde rollen til selskapet er ny, og innebærer det å være kommunenes næringsavdeling. Som nevnt har selskapet overtatt kommunenes tidligere næringssjefer, og tilsvarende leverer tjenester tilbake til kommunene. Disse tjenestene innebærer blant annet å arrangere møteplasser mellom kommunen og næringslivet, å representere kommunen inn i næringsråd ol, samt å være saksbehandler for nærings saker i kommunene. Når det gjelder det siste er det ikke endelig avklart hvilke saker selskapet skal være ansvarlig for.

For det femte driver selskapet etablererservice i kommunene gjennom to ulike ordninger, en for Grenland og en for Vestmar. Det går imidlertid mot en integrering av de to.

I arbeidet med synliggjøring markedsføres hele regionen. Selv om eksemplene ofte er hentet fra de store kommunene, trekkes de små kommunene frem på samme måte. Hva angår infrastruktur er spørsmålet hvilket prosjekt selskapet arbeider med, men det presiseres gjennom intervjuet at det over tid forventes at innsatsen her vil jevne seg ut.



## Vurdering av samarbeidet

Organiseringen av ViG som interkommunalt selskap er som nevnt tredd i kraft tidligere i år (2014), og har fungert veldig bra så langt, til tross for noen utfordringer.

### Læring og råd videre

En av de største lærdommene gjort i ViG at en må være tydelig på hva som skal kunne forventes av tjenester fra selskapet. Ved store forskjeller i kostnad og nytte mellom kommunene, vil det oppstå misnøye. Det er viktig å være tydelig på dette, noe ViG selv jobber for å oppnå.

I perioden som aksjeselskap var uklar ansvarsfordeling en utfordring, grunnet de mange aktørene som var inne i bildet.

En viktig lærdom fra Grenland er at det er vesentlig med en stabil konstruksjon. Det er viktig med langsiktighet når en jobber med næringsutvikling, og en bør unngå hyppig endring i organiseringen av arbeidet. I Grenland har hovedmålet vært konstant de siste 22 årene, noe som har ført til stabilitet. Samtidig har det vært viktig å sørge for at det er dyktige folk som blir satt inn i de ulike funksjonene.

Å etablere en stor felles næringsenhet har flere fordeler. Først og fremst gir det økt mulighet for faglig spesialisering, deling av kunnskap, samt mer tyngde faglig, organisasjonsmessig og finansielt. Det vil også gi større muligheter for nettverksbygging og vedlikehold av samarbeid. Selskapet vil også representere «en dør» for de som oppsøker næringsavdelingen. Ulemper med en slik organisering vil være en øking i avstand fra næringsenheten til «verts kommunene». En er også avhengig av at det eksisterer en kollektiv vilje til å samarbeide og å prioritere ressursene til dette arbeidet. Særlig viktig vil det være med gode rutiner for utveksling av informasjon og samhandling. Etablert som et eget selskap vil det også ha bedre avklarte forhold til andre aktører som driver næringsutvikling<sup>18</sup>.

## 8.4 Kotka-Hamina

### Hvilke aktører deltar i samarbeidet?

Kotka-Hamina regionen er lokalisert sørøst i Finland, mellom Helsinki og landegrensen til Russland. Historisk sett har det vært en konsentrasjon av prosess- og

tungindustri i regionen, men grunnet nedgang i disse tradisjonelle næringene har det vært behov for å finne nye alternativer til økonomisk vekst. For å skape et mangfold i den økonomiske strukturen i regionen har Kotka-Hamina fokusert sitt utviklingsarbeid på turisme, IKT, samt å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Regionen har en populasjon på totalt 87 000, og består av fem kommuner hvorav Kotka er den største byen med 54 629 innbyggere. Hamina har 21 162 innbyggere, Pyhtää har 5 367 innbyggere, Miehikkälä har 2 126 innbyggere og Vironlahti har 3 428.

### Hvordan er størrelses/maktforholdet mellom kommunene?

En evaluering gjort av det regionale samarbeidet tyder på at fordeling av befolkningen har vært en vesentlig faktor. Kotka er gitt mer tyngde enn de mindre kommunene når det gjelder bestemmelse og klargjøring av mål for samarbeidet, samtidig som byen også sitter med en formell lederrolle i ulike organisasjoner som legger til rette for samarbeid.

### Samarbeidets historie, modenhet og forankring

Ulike virksomheter har en aktiv rolle i samarbeidet, noe som er av stor betydning. Denne aktive rollen har sine røtter i tidligere samarbeid. Virksomhetene var aktive i etableringen av det lokale selskapet for næringsutvikling i Kotka i 1988. Etter hvert har selskapet fusjonert med andre lokale utviklingsselskap og slik blitt utvidet til å yte tjenester til hele regionen.

Kommunene er de største aktørene i samarbeidet, men de lokale virksomhetene har også en betydelig rolle når det skal settes en regional agenda. I denne sammenheng jobber selskapene gjennom styret i Cursor Oy. Dette styret har representanter fra alle fem kommunene i regionen, samt fra enkelte store regionale selskaper. Det er også et eksternt medlem som representerer foreningen av gründere i regionen.

### Innholdet i samarbeidet

Det er etablert formelle strukturer for regionale samarbeid. Kotka-Hamina har et regionråd som består av kommunepolitikere. Dette rådet møtes fire ganger i året og har ansvar for å godkjenne budsjett og handlingsplan for det regionale samarbeidet, i tillegg til at det har beslutningsmyndighet ved større utviklingsprosjekter. Det er også etablert et forberedende styre som består av ledende kommunale tjenestemenn. Styret møtes åtte ganger i året og har hovedansvar for

<sup>18</sup> «Organisering av næringsutvikling i Grenland». Mottatt av informant.



å forberede saker for rådet, samt å ta beslutninger i mindre utviklingsprosjekter. Et interessant moment ved det formelle oppsettet er at selskapet for regional næringsutvikling, Cursor, legger til rette for samarbeid. Dette er et uvanlig oppsett i finsk sammenheng, men et godt eksempel på hvordan en kan benytte organisasjonsstrukturer som allerede eksisterer på en ny måte.

Omfanget av det regionale samarbeidet er bredt og dekker områder som arealbruk, bolig, samferdsel, tjenester og forretningsstøtte (business support services). Disse temaene er nært koplet sammen, og i Finland er arealbruk, bolig og samferdsel typiske eksempler for regionalt samarbeid. Ved at avgjørelser i en kommune også vil ha konsekvenser for andre kommuner, anses samarbeidet som en nødvendighet.

Samarbeidet er svært aktivt innen tjenester for næringsutvikling, og en nøkkelfaktor for godt samarbeid anses her å være en sentralisert modell hvor en organiserer alle tjenester innen næringsutvikling. Dette gjøres ved hjelp av selskapet, Cursor Oy. Et viktig mål for Cursor er å gjøre regionen mer attraktiv for blant annet utenlandske investorer. I arbeidet med å fremme investeringer er det viktig at kommunene ikke konkurrerer med hverandre, men heller fokuserer på å samarbeide. Arbeidet med å fremme investeringer markerer flere aspekter ved regionalt samarbeid, og bringer også andre lokale aktører, som utdanningsinstitusjoner inn i samarbeidet. I samarbeid som omhandler arealbruk er det særlig viktig at alle aktører er enige om de mest hensiktsmessige stedene for potensielle investeringer. Innen andre former for tjenester er ikke regionalt samarbeid så vanlig. I Kotka-Hamina regionen er kommunene ansvarlige for ordinære velferdstjenester som helse, skole osv. Det regionale samarbeidet oppstår dermed i hovedsak innenfor tjenester som støttetjenester i IKT og regnskapsføring. Innen disse tjenestene har det vært muligheter for å oppnå stordriftsfordeler og kostnadsbesparelser.

### Vurdering av samarbeidet

Hovedmålet ved regionalt samarbeid er å øke vitaliteten i Kotka-Hamina regionen. Dette krever koordinering og ledelse. I Kotka-Hamina regionen er det særlig tre lærdommer knyttet til suksessfaktorer for regionalt samarbeid. Først og fremst er det at samarbeid tar tid. Dagens struktur har vært gjeldende de siste femten årene, og nå er kommunene forpliktet i samarbeidet. Den andre suksessfaktoren er den formaliserte strukturen for samarbeidet, som er nødvendig for langsiktig planlegging og strategisk «setting».

Samarbeid ved ad-hoc er kun reaktiv og ikke proaktiv og strategisk, slik samarbeidet gjennom felles enighet er strukturert nå.

Den tredje suksessfaktoren er klar fordeling av arbeid. Alle aktører må ha en klar og tydelig rolle. Dette gjelder særlig politikere som kun har beslutningsmyndighet i regionrådet for Kotka-Hamina. De kan for eksempel ikke ha en plass i styret til Cursor samtidig. Det er enighet i at dette sikrer profesjonalitet i utarbeidelsen av saker omkring næringsutvikling.

Typiske utfordringer er relatert til politiske debatter mellom kommunene. Det er naturlig at ulike kommuner har forskjellig agenda. Det er også viktig å være bevisst at det er et alternativ til samarbeid, ved å slå sammen kommunene i regionen. Dette alternativet har også blitt undersøkt nylig.

### Resultater

Som konkret og viktig resultat av samarbeidet fremheves den regionale strategiprosessen. Med denne etablerte regionen en visjon frem mot 2040 om hvordan regionen bør utvikles. Det har også vært investeringer i regionen som sannsynligvis ikke ville ha funnet sted uten felles innsats. Et godt eksempel her er den største internasjonale investeringen i Finlands historie, da Google investerte ca. 800 millioner euro på et datasenter i Hamina.

## 8.5 Setesdal Regionråd

### Hvilke aktører deltar i samarbeidet?

Setesdal regionråd (SR) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Evje og Hornnes, Bygland, Bykle og Valle. Kontoret er lokalisert i Valle (verts-kommunen), og hver kommune har to faste og to varerepresentanter i styret som blir valgt av kommunen selv. Styret velger videre styreleder og nestleder for to år om gangen, som går på omgang mellom kommunene. Hovedansvaret her handler om å ivareta den politiske rollen og fastsette retningslinjer og prinsipper. Faste observatører i styret er fylkeskommunen (fylkesordfører og fylkesrådmann), rådmennene i kommunene, samt daglig leder. Representantskapet

leder Regionrådet og hver kommune har fem representanter og fem vara. Deres funksjonstid følger valgperioden<sup>19</sup>.

Regionrådet er et selvstendig rettssubjekt og er hjemlet i kommunelov § 27 og etablert av de fire kommunene. Rådet er videre formalisert gjennom kommunestyrevedtak i deltakerkommunene og Aust-Agder fylkeskommune, og fokuserer satsingen mot områdene gitt i utviklingsplanen «Setesdal 2020». Denne planen fungerer som utdypende partnerskapsdokument. Styret i Setesdal Regionråd kan ta avgjørelser som omhandler drift og organisering, samt disponering av egne midler. Det kan imidlertid ikke forplikte hver enkelt kommune utover det, uten konkret avklaring. Representantskapet er vedtaksført i møter hvor men enn halvparten av kommunene er representert. Her avgjøres samtlige vedtak med alminnelig flertall av de som er tilstede<sup>20</sup>.

#### **Hvordan er størrelses/maktforholdet mellom kommunene?**

Evje og Hornes er en relativt stor kommune, mens de tre andre kommunene i regionen er små. Utgiftene til Setesdal regionråd deles likt mellom kommunene, selv om de er av ulik størrelse. De tre mindre kommunene har betydelige kraftinntekter, noe Evje og Hornes ikke har. I tillegg får Rådet noen konsesjonskraftmidler slik at totalbudsjettet er 10 millioner per år (1,3 millioner per kommune, fire kommuner pluss konsesjonskraftmidler).

#### **Samarbeidets historie, modenhet og forankring**

Regionrådet har eksistert i flere år og fungerer bra. Når det gjelder det næringsrettede arbeidet, så er dette erfaringsmessig det vanskeligste feltet å få til samarbeid på, og regionen har etter sentrale aktørers oppfatning ikke funnet en hensiktsmessig form for dette enda.

Kommunene har i dag hver sin næringssjef, mens Evje og Hornes også har selskapet Evje Utvikling. Evje og Hornes har imidlertid uttrykt et ønske om etablering av et felles næringsselskap for å kunne profesjonalisere arbeidet. Noen mener at å skille ut næring i et eget selskap vil kunne gi bedre resultater og skape flere arbeidsplasser, noe alle i samarbeidet er opptatt av. Flertallet av kommunene i regionen ønsker imidlertid ikke et slikt felles næringsselskap.

#### **Innholdet i samarbeidet**

Formålet med Setesdal Regionråd er å stimulere til vekst og utvikling i Setesdal, basert på regionens forutsetninger og særpreg. I dette arbeidet er Rådet, etter kommunale vedtak, tillagt et operativt ansvar for de regionale samarbeidstiltakene. Her arbeides det i partnerskap med fylkeskommunen og næringslivet i Setesdal. Næringsarbeidet er her fokusert mot kompetansetiltak og bransjesatsinger, samt ulike arrangement for- og med næringslivet i Setesdal.

I Setesdal regionråd har samarbeidet som overordnet mål å gjøre Setesdal til en attraktiv region for å bo, besøke eller drive næringsvirksomhet i. I dette arbeidet er det tre utfordringer hvor det rettes særlig fokus; infrastruktur, næringsutvikling og interkommunalt samarbeid. Innen hver av innsatsområdene er det videre satt mer konkrete mål. Intensjonen til kommunene er at utviklingsprogrammet i regionen skal vedtas i Aust-Agder fylkesting, samt kommunestyrene i samarbeidskommunene (Samarbeidsavtale om Setesdal Regionråd).

Kommunene disponerer et regionalt næringsfond, hvor det gis årlige tilskudd fra Aust-Agder fylkeskommune. Sammen med den strategiske næringsplanen fungerer dette som et verktøy for å bidra i utvikling av nye og eksisterende virksomheter i regionen. Et mål her er å etablere en god samhandling med kommunenes førstelinje og lokale ordninger, samt mellom Innovasjon Norge og det regionale apparat.

I henhold til «Regional Utviklingsplan Setesdal 2020» skal alle næringsaker først vurderes i 1.linjen hos den aktuelle kommunen før det eventuelt tas videre til regionrådet. Det blir også presisert at regionale satsinger ikke skal komme i veien for lokale initiativ. Det understrekes imidlertid at oppgaver som krever spisskompetanse kan løses i samarbeid med regionråd, men at kommunen da skal være en aktiv del av gjennomføringen.

#### **Vurderinger av samarbeidet**

Våre informasjoner tyder på at samarbeidet i regionen totalt sett er bra, til tross for at det foreligger noen utfordringer. Utviklingen blir av en sentral informant beskrevet som et «slalåmløp». Noen er i tvil om midlene i rådet brukes riktig. Et spørsmål som har spørsmål som har meldt seg er blant annet om det blir for mye politisk prioritering av midlene.

Også i Setesdal er erfaringen at samarbeidets resultater er personavhengig. Generelt fungerer det interkommunale samarbeidet i Setesdal bra innen en

<sup>19</sup> <http://www.setesdal.no/om-setesdal-regionraad.298212.no.html>

<sup>20</sup> «Samarbeidsavtale om Setesdal regionråd»

rekke områder som brann, revisjon, attføring osv. Regionråd har også hatt stor suksess med prosjekter innen utdanning, deriblant desentralisert sykepleierutdanning.

## 8.6 Skåne

Det regionale utviklingsarbeidet i Skåne innebærer ulike kommunale samarbeid som ledes av Skåneregionen. Skåneregionen er en regionkommune som omfatter hele Skåne fylke, og som er tillagt ansvaret for fylkets ordinære ansvarsområde, samt den regionale utviklingen. Skåne er en stor region som omfatter 33 kommuner med tilsammen ca 1,3 millioner innbyggere. Drøye 300 000 av disse bor i den største sentrumsbyen, Malmö. Regionen har også flere andre større bykjerner, deriblant Helsingborg og Kristianstad. Til tross for at Skåne har gode forutsetninger for utvikling gjennom sterk befolkningsvekst og en ung befolkning, opplever regionen en utfordring når det gjelder lav sysselsetting. Tilveksten er også noe lavere sammenlignet med de ledende regionene i Sverige.

Skåneregionens høyeste beslutningsorgan er et regionråd med 149 medlemmer. Dette rådet er organisert med et tilhørende regionalt styre, komiteer og administrasjoner. Kommunene representeres gjennom "Kommuneforbundet Skåne", i tillegg til at det er etablert fire mindre nettverk for kommunene. Disse nettverkene har blitt stadig viktigere partnere i Skåneregionens utviklingspolitikk.

Skåneregionen og Kommuneforbundet Skåne har en formell struktur hvor beslutningsordningene er regulert. Samarbeidet gjennomføres imidlertid i en kombinasjon av formelt og uformelt samarbeid, gjennom en nettverksbasert struktur som bygger på samhandling mellom de formelle organisasjonsstrukturene.

Det regionale utviklingssamarbeidet foregår i samhandling mellom Skåneregionen, Kommuneforbundet Skåne, de fire mindre delregionale nettverkene, samt fylkesnemda. Utover det er også næringslivet og sivilsamfunnet viktige samhandlingspartnere. Store deler av den regionale utviklingspolitikken er implementert og håndhevet i kommunene, hvilket gir dem en sentral rolle i samarbeidet. Gode relasjoner, konsensuspolitikk og formaliserte samarbeid mellom kommunene er dermed viktige element i samarbeidet. Her har Kommuneforbundet Skåne vært en særlig viktig arena for kommunene i håndteringen av generelle policy spørsmål, såvel som mer spesifikke saks spørsmål.

### Samarbeidets historie, modenhet og forankring

I 1997 ble de to fylkene i Skåne slått sammen. To år senere dannet Skåneregionen et regionforbund som besto av 33 kommuner, samt det tidligere fylkestinget. Regionen fikk her ansvar for både fylkestingets tradisjonelle spørsmål og det regionale utviklingsarbeidet. Etableringen av Skåneregionen gjenspeilet en lignende prosess i Västra Götaland, og begge organisasjonsformene har senere blitt gjort permanent gjennom lovgivning.

De politiske partiene drev et forberedende arbeid i å legge grunnlaget for regionens politiske ambisjoner, og var slik avgjørende for de innledende fasene i etableringen av regionen. De kommunale foreningene i de tidligere fylkene opplevde noe skepsis til den nye organisasjonsformen, men var allikevel relativt enig om de overordnede målsettingene. Etableringen av regionkommunen og samarbeidet her har vært et omfattende arbeid, og grunnet Skåneregionens størrelse antas det å være nødvendig med et tidsperspektiv på 10 år for å gjennomføre en slik prosess. De siste ti årene har Skåne i tillegg gjennomgått en endring i struktur, fra produksjonsbasert til kunnskapsbasert økonomi.

### Innholdet i samarbeidet

Samarbeidet mellom regionen og kommunene er i stor grad sentrert rundt regionale utviklingsspørsmål. Målsettingene for det regionale utviklingsarbeidet er gitt i den nye regionale utviklingsstrategien, "Det åpna Skåne 2030". Denne strategien omfatter følgende fem mål: å tilby framtidstro og livskvalitet, å bli en sterk og bærekraftig vekstmotor, å dra nytte av sin flerkjernede bystruktur, å utvikle morgendagens velferdstjenester og å fremstå som en attraktiv region globalt.

Arbeidet med regional utvikling er organisert i syv ansvarsområder: næringsliv, nettverksplanlegging, infrastruktur, kollektivtrafikk, natur og miljø, samt kultur og markedsføring av Skåne. Innen disse områdene utfører regionen sitt arbeid gjennom løpende virksomhet, samarbeid og samhold, prosjekt og prosjektfinansiering. Det samarbeides også innenfor flere andre områder, deriblant helse og omsorg.

### Vurdering av samarbeidet

Skåneregionens relasjon til kommunene er en sentral faktor for å oppnå suksess i det regionale utviklingsarbeidet. På bakgrunn av dette har regionen lagt ned store ressurser i å skape aktive og velfungerende relasjoner, hvor det har vist seg at konsensus er et viktig element i beslutningsprosessene. Dette for å sikre at kommunene støtter samarbeidet. Skåneregionen anses å ha en fordel sammenlignet med flere andre regioner i Sverige, når det gjelder regionalt utviklingsarbeid, ved at regionkommuner er gitt større anerkjennelse av staten.

Regionen har lenge gjort et vellykket arbeid i å identifisere aktuelle svakheter, samt å utvikle strategier for å møte disse. Skåne gjør også store investeringer innen forskning og utvikling, og har et høyt utdanningsnivå i befolkningen. Regionens innovasjonsstrategi er basert på EUs strategi for smart spesialisering, gjennom at de regionale klyngeinitiativene fokuserer på regionens faktiske styrker og vekstområder.

### Viktige lærdommer og utfordringer

Et høyt antall kommuner er en vesentlig utfordring for samarbeidet i Skåneregionen. I denne sammenheng har en viktig lærdom vært at kommunenes deltakelse i det regionale utviklingsarbeidet må organiseres på flere nivåer. Gjennom Kommuneforbundet Skåne har en her kunnet dekke flere av kommunenes interesser sammenlignet med om en kun hadde hatt en regional organisasjon. Gjennom en bred konsensuspolitikk forekommer det dermed sjelden partipolitiske konflikter og ideologiske debatter om den regionale utviklingspolitikken.

Skåne står som nevnt overfor en rekke utfordringer blant annet på grunn av en relativt lav sysselsetting og vekst. I tillegg består næringslivet i mindre grad av gründere og vekstbedrifter. En annen utfordring er at Skåneregionen innebærer delregioner med skiftende sosioøkonomiske forutsetninger og identiteter. Mens enkelte er preget av problemer med fraflytting, må de fremvoksende delregionene håndtere rask økonomisk og befolkningsmessig ekspansjon. Det blir derfor viktig å opprettholde og utvikle gode relasjoner mellom kommuner, og mellom kommuner og Skåneregionen. Dette for å styrke identitet, samhold og profilen til regionen. Det høyeste beslutningsorganet i regionen er en folkevalgt forsamling, men som nevnt

skjer samarbeidet mellom kommunene og regionen gjennom forhandlinger og konsensus. Dette kan medføre en marginalisering av partipolitiske skillelinjer, mediedekning og muligheter for deltakende og demokratiske aktiviteter. Dette kan videre føre til noe demokratisk underskudd i samarbeidet.

## 8.7 Umeå<sup>21</sup>

### Hvilke aktører som deltar i samarbeidet?

Umeåregionen består av bysenteret Umeå og de omkringliggende kommunene Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Vindeln, Vännäs og Örnsköldsvik. Samarbeidet består i dag av de syv kommunene og deres respektive administrasjon, og ble etablert i 1993. I 2013 endret sammensetningen seg ved at Örnsköldsvik sluttet seg til samarbeidet. Samarbeidsorganet har ingen beslutningsmyndighet, som innebærer at alle avtaler bygger på konsensus og at de formelle beslutningene tas i kommunestyrene. Samarbeidet ledes av Regionrådet til Umeåregionen bestående av ordfører og varaordførere fra de respektive kommunestyrene, totalt 14 politiske representanter.

Umeåregionen har over 200 000 innbyggere hvorav Umeå kommune står for nesten 120 000. Umeåregionen er en av de raskest voksende regionene i Sverige, både når det gjelder innbyggere og bruttoregionalprodukt. Befolkningen i Umeå har vokst jevnt siden 90-tallet, samtidig som nabokommunene er påvirket av negang i befolkningen på grunn av at folk flytter til sentrum av regionen eller til andre deler av landet. Gjennom 2000-tallet har Umeåregionens andel av landets BNP økt med over syv prosent mens samtlige sammenlignbare regioners andeler har minsket.

Som kommunenes øverste ledere er rådmennene ansvarlig for den operative ledelsen av kommunesjefsgruppen. I tillegg har samarbeidet siden starten hatt et kontor med en ansatt sekretær. Virksomheten drives ellers av arbeidsgrupper gjennom felles prosjekter, felles virksomhet og avtaler. Kommuneadministrasjonen er grunnlaget for samarbeidet. Partnerskapet er kontrollert av kommunale myndigheter, ledet

<sup>21</sup> Kilder:  
Olofsson, Lennart. *Umeåregionen 20 år – en tillbakablick*. Umeåregionens kansli, 2013. Tilgjengelig: [http://www.umearegionen.se/download/18.6fc67445145731a446478f0/13983466124\\_98/Umearegionen\\_20ar\\_A4.pdf](http://www.umearegionen.se/download/18.6fc67445145731a446478f0/13983466124_98/Umearegionen_20ar_A4.pdf)  
Umeåregionens kansli. *Samverkan i Umeåregionen*. <http://www.umearegionen.se/>. Umeåregionens kansli, utan årtal.

Uttevklingsavdelningen Umeå kommun. *God ekonomisk tillväxt i Umeåregionen*. Umeå kommun, 2012. Tilgjengelig: [http://umea.se/download/18.4166f9b6137178df8737f82/Ume%C3%A5+rapport+nr4\\_2012\\_www.pdf](http://umea.se/download/18.4166f9b6137178df8737f82/Ume%C3%A5+rapport+nr4_2012_www.pdf)

av rådmenn og utført av faste sekretærer og tjenestemenn i de ulike kommunene.

### **Samarbeidets historie, modenhet og forankring**

Arbeidsmarkedsregionen er utgangspunktet for samarbeidet. I 1993 fantes det et forum for de da seks kommunene i arbeidsmarkedsregionen med sentrum i Umeå. Kommunerepresentantene treftes noen ganger i året og utvekslet informasjon om utviklingen i den enkelte kommune. Tidlig i 1993 tok ordførerne i Bjurholm initiativ til at kommunene skulle begynne å samarbeide i forumet, og ikke bare prate sammen. I løpet av høsten samme år ble et samhandlingsdokument vedtatt i alle kommunestyrene. Samarbeidet bygde videre på et etablert forum for å dele informasjon mellom personer som allerede hadde relasjon til hverandre. Dette samarbeidet ble raskt forankret og formalisert gjennom at samhandlingsdokumentet ble vedtatt og det ble satt opp overordnede mål. En viktig grobunn for samarbeidet var at regionen allerede var en funksjonell enhet med nær kontakt, samt at det fantes gode personlige relasjoner både på høyeste politiske nivå og mellom tjenestemenn.

### **Innholdet i samarbeidet**

Samarbeidet har som overordnede mål å utvikle regionen, effektivisere den kommunale forvaltningen og skape en demokratisk samhandling. Samarbeidet er her formalisert gjennom en avtale mellom kommunene og felles finansiering av et kontor som står for den daglige virksomheten. Beslutningsstrukturen er derimot uformell. Samarbeidsorganet har ingen beslutningsmyndighet og alle formelle beslutninger tas av de respektive kommuners fullmektige. Det praktiske samarbeidet skjer i arbeidsgrupper for tjenestemenn og gjennom felles prosjekt, og det finnes ca 20 arbeidsgrupper for tjenestemenn med ulike ansvarsområder. I dag er det listet opp ni aktive prosjekter på Umeåregionens hjemmesider. Dette arbeidet har også ført til felles virksomheter og avtaler blant annet gjennom felles sentralbord for hele regionen og et samordnet flyktningsmottak. Det er også etablert felles planer innen arealplanlegging, hvorav den ene planen fungerer som en veileder for kommunene ved planlegging av fremtidig land- og vannbruk, og den andre som en tilrettelegger for prosjekter innen vindkraft i regionen.

### **Vurdering av samarbeidet**

Flere suksesskriterier er identifisert for samarbeidet i regionen. Først og fremst er utgangspunktet for

samarbeidet en funksjonell region hvor innbyggerne og bedrifter i kommunene har nær kontakt. Gode personlige relasjoner mellom politikere og tjenestemenn har også vært med på å styrke samarbeidsklimaet. Det er sikret en kontinuitet i styringen, til og med ved maktskifte, ved at kommunene representeres av både kommunestyrets ordfører og varaordfører, som er representant for opposisjonen. Ved å ha ansatt en sekretær er en sikret nødvendige ressurser til administrasjon og samordning. Samarbeidet har også hatt mulighet til å utvides ved behov. Finansieringsordningen oppfattes som rettferdig ettersom den er proporsjonell med antall innbyggere i hver kommune. Til slutt påpekes prinsippet om konsensus ved beslutninger som en suksessfaktor, ved at det motvirker kritikk av samarbeidet og at de små kommunene gis full mulighet til å påvirke beslutningene. I et kommuneforbud eller annen mer formell organisasjonsform med majoritetsbeslutninger, ville de hatt mindre innflytelse.

### **Viktige lærdommer og utfordringer**

Samarbeidet har gitt en mulighet for de små kommunene til å opprettholde god kvalitet på de kommunale tjenestene. Samtidig har det vært viktig å ikke finansiere løpende virksomhet gjennom samarbeidet for å kunne fortsette å fungere som et utviklingsforum. Det innebærer at løsninger på problemer organiseres gjennom avtaler eller felles virksomheter med egen finansiering. Ekstern finansiering fra for eksempel EU er også viktig for å kunne drive prosjekt.

Visse områder har vist seg å være vanskelige å samarbeide om. Dette gjelder blant annet spørsmål angående næringsliv hvor kommunene konkurrerer om etablering av foretak. Et eksempel her er at en ikke har kunnet organisere samarbeid innen området miljø- og helsevern, ettersom den enkelte kommunes næringsliv har kunnet blitt påvirket negativt av saksbehandlere som sitter i en annen kommune. Dette har gjort at en ikke har opprettet et felles næringslivskontor.

Umeåregionen har en sterk og god utvikling. Derimot finnes det store forskjeller mellom sentrumsbyen og nabokommunene, noe som fremdeles er en utfordring for samarbeidet. Det har også vært vanskelig å integrere Örnsköldsvik i arbeidsmarkedsregionen og samarbeidet her. En viktig utfordring for selve samarbeidet har også vært å holde kunnskapen om samarbeidet levende i hver enkelt kommune. Det gjelder både fra de enkelte



kommunene som behøver å beskrive og forklare hva de vil og har oppnådd, og for samarbeidsorganet som må være synlige på møtene i bystyrene i de ulike kommunene.

### Hva er de viktigste resultatene?

Samarbeidet har skapt flere resultater:

- Felles sentralbord med forbedret service, og med en reduksjon i kostnadene på 25 prosent.
- Et felles EU-finansiert prosjekt, Bibliotek 2007, førte til at kommunenes bibliotek gikk sammen i et felles regionalt system, som fikk prisene "European Public Service Award" og "United Nations Public Service Award".
- Et felles turistbyrå for regionen
- En løsning for nødetatene ble organisert der kommunene jobber sammen i grupper på tre (unntatt Örnköldsvik)
- Felles flyktningmottak
- Støtte ved innkjøp fra Umeås innkjøpsetat gjennom avtale med de mindre kommunene

## 8.8 Vesterålen regionråd

Vesterålen regionråd har eksistert lenge og virker til å fungere relativt bra. Det er imidlertid ikke etablert noe samarbeid innen næringsutvikling i regionen, og erfaringene som gjennomgås i denne casen må dermed benyttes i en utvidet forståelse av begrepet næringsutvikling.

### Hvilke aktører deltar?

Vesterålen regionråd er organisert i henhold til kommunelovens §27, og er et samarbeidsorgan for Andøy, Bø, Hadsel, Lødingen, Sortland og Øksnes kommune (vedtekter). Regionrådet er det øverste politiske styringsorganet sammensatt av 24 representanter, med fire politikere fra hver av samarbeidskommunene. Her inngår ordførere, varaordførere og to opposisjonspolitikere som faste representanter. Arbeidsutvalget i regionrådet er videre sammensatt av kommunens ordførere, og utgjør en viktig instans i samarbeidet<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> <http://www.vestreg.no/>

### Hvordan er størrelses/maktforholdet mellom kommunen?

Den største kommunen er Sortland, men Hassel kommune er også ganske jevnbyrdig selv om de ikke har et bymessig sentrum. Kommunene i Vesterålen utgjør en naturlig og tett region med 35.000 innbyggere innen en times reiseavstand, hvor de fleste bor i en radius med en halvtimes avstand.

Forholdet til interkommunale samarbeid er preget av en dualitet. På den ene side er det skepsis i regionen foru slike samarbeid kan preges av mangel på demokratisk forankring og styring. Samtidig er interessen for å samarbeide stor. Et relevant spørsmål her er imidlertid hva som løftes ut av kommunestyrets innflytelse ved et slikt samarbeid. En utfordring i en region med relativt små kommuner er mengden av oppgaver som en ordfører skal ivareta. I dagens situasjon er det én frikjøpt politiker i hver kommune – ordføreren. Ordføreren skal representere kommunen i alle de interkommunale selskapene og samtidig styre administrasjonen i selskapene. Regionrådet er også organisert slik at hver kommune har en stemme hver, mens finansieringen gjøres ut fra folketall. I det interkommunale selskapet som tar hånd om renovasjon er det «bedre» ordning ved at eierskapet i IKS-et varierer med kommunestørrelse, men også der er det en representant per kommune i styret.

### Innholdet i samarbeidet

Vesterålen Regionråd ble etablert i 1981 og fungerer som en arena for diskusjon mellom kommunene og næringsgruppene i regionen. Rådet har også ansvar for å videreformidle informasjon mellom kommunene og næringsgruppene i Vesterålen, og eksterne aktører. Sekretariatet er videre etablert ut i fra en tverrfaglig sammensetning, der kompetanse innen markedsføring, samfunnsfag, fiske og havbruk, reiseliv og kultur er representert. I tillegg er det etablert samarbeidsgrupper innen mer spesifikke områder<sup>23</sup>.

Kommunene i regionrådet samarbeider om mange oppgaver, eksempelvis «ordførersamarbeidet» som er et strategisk politisk samarbeid, samt samarbeid innen kultur. Arbeidet med en næringsplan strandet for noen år siden. Næringslivet i området er enig i at Vesterålen er en region, men politisk henges det om feltet i hver enkelt kommune. Blant annet har det etablert seg et konkurranseforhold mellom kommunene når det gjelder å tiltrekke seg midler fra

<sup>23</sup> <http://www.vestreg.no/>



virkemiddelapparatet, inkludert Nordland fylkeskommune. Vesterålen har også møtt en utfordring når det gjelder kommunikasjon mellom de kommunale næringssektorene og sekretariatet i regionrådet.

Kommunale næringsforeninger er organisert i det regionale næringslivssamarbeidet, Vesterålen Næringslivssamarbeid. Dette samarbeidet skal forvalte det regionale næringslivsperspektivet på vegne av lokale næringslivsforeninger. Regionrådet har her vedtatt å legge til rette for at man skal invitere næringslivssamarbeidet til samarbeidsmøter, hvor tema skal ha relevans for regional utvikling. Ved Arbeidsutvalget i 2013 ble representanter fra havbruksnæringen invitert inn. Fokus her var utfordringene knyttet til problematikken ved MTB (produksjonsbegrensningssystem). Det har likevel ikke blitt tatt initiativ til å utarbeide en ny "Næringsplan for Vesterålen"<sup>24</sup>.

### Vurdering av samarbeidet

I henhold til årsberetning for 2013 retter Vesterålen regionråd i perioden 2011-2015 sin innsats mot å utvikle mange forskjellige områder, deriblant prosjektet «Vesterålen 2030» som skal danne et godt beslutningsgrunnlag for økt interkommunalt samarbeid. I tillegg til dette er også styrket samhandling med regionens næringsliv satt som en viktig fokusområde i denne perioden.

Et samarbeidsområde som trekkes frem som et av de mest vellykkede er Regionalt kompetansekontor (RKK). RKK er et regionalt kompetansesenter som jobber med kompetanseheving gjennom etter- og videreutdanning i det offentlige. Dette er en del av regionrådet.

### Læring og råd videre

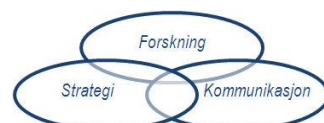
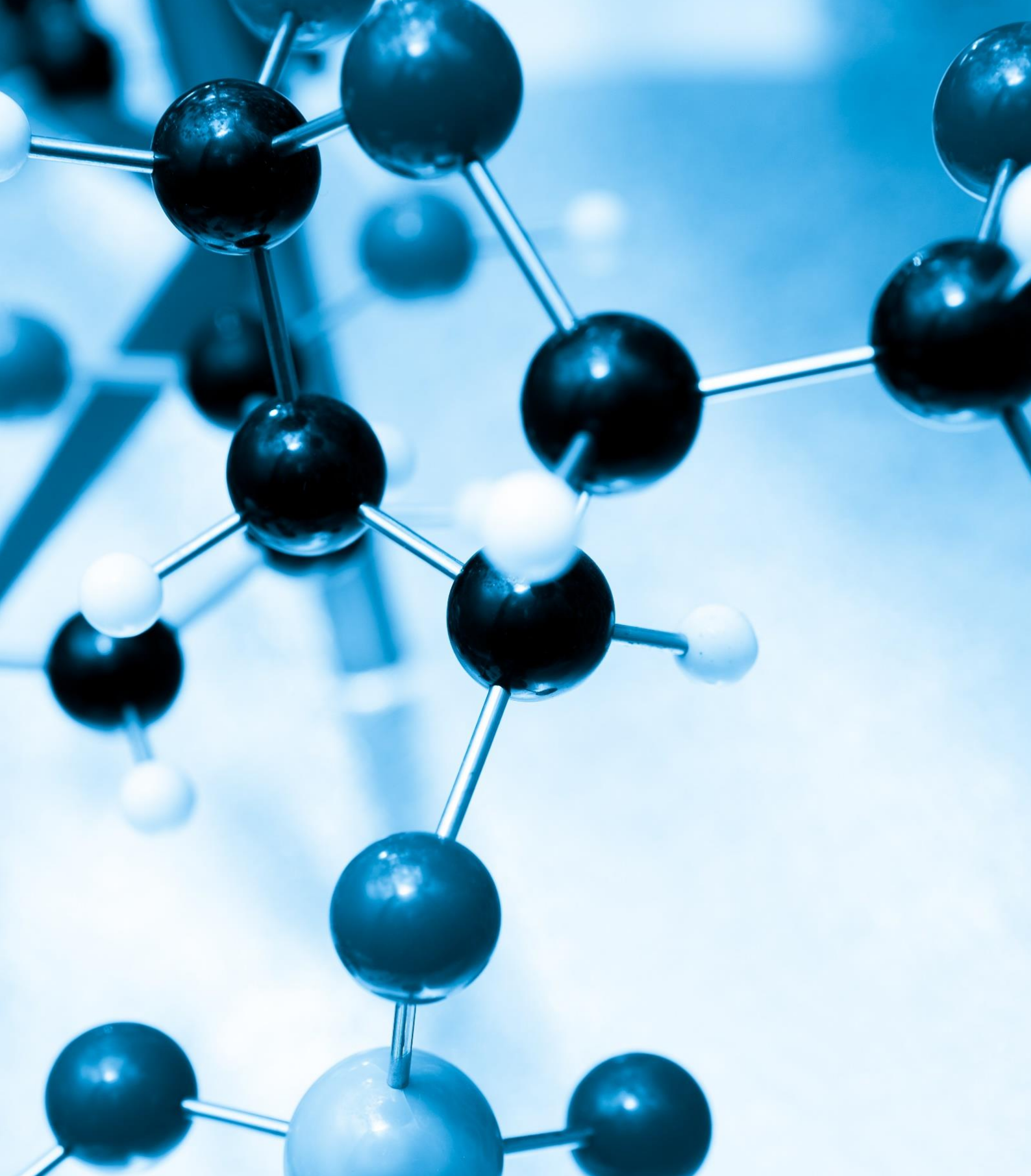
Med utgangspunkt i Årsberetningen 2013 kan den videre satsingen på samarbeid i regionen tyde på at kommunene har betraktet regionale løsninger på en del av områdene som gode. Vesterålen er en region med gode muligheter innen flere næringer som fiske, landbruk og turisme. Næringslivet har også tradisjon for å takle både opp- og nedturer<sup>25</sup>.

Også fra vesterålen meldes det at regionrådet må ledes med en god hånd, samt med et aktivt regionrådsekretariat. Det må være en leder med driv, og ikke bare en sekretær som gjør det som andre (styret/arbeidsutvalget/ordførerne) bestemmer. For

å lykkes med denne type lederrolle må man forstå mekanismene i hver enkelt kommune. Lederen og rådet må ha en egen utviklingskraft, samt være god til å lese situasjonen. Dette er en veldig kompetansekreverende rolle, men mulig å håndtere.

<sup>24</sup> «Vesterålen Regionråd – Årsberetning 2013»

<sup>25</sup> <http://www.vestreg.no/>



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, [www.oxford.no](http://www.oxford.no)