



Sissel Hovik, Hilde Lorentzen,
Vibeke Nenseth og Sigrid Skålnes

BÆREKRAFTIG LOKAL OG REGIONAL UTVIKLING

Kunnskapsstatus og forskningsbehov

NOTAT
2004:106

Tittel: **Bærekraftig lokal og regional utvikling**
Kunnskapsstatus og forskningsbehov

Forfatter: Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Vibeke Nenseth
og Sigrid Skålnes

NIBR-notat: 2004:106

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-468-2
Prosjektnummer: O-2111
Prosjektnavn: Bærekraftige kommuner og regioner

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Referat: Notatet er en delrapportering fra NIBRs strategiske instituttprogram "Bærekraftig utvikling – utfordringer til kunnskap, planlegging og styring". Temaet i notatet er hvordan ulike institusjonelle rammebetingelser påvirker måten de lokale og regionale utviklingsoppgavene blir løst på. Hensikten med notatet er å gi en oversikt over relevant forskning på feltet og identifisere framtidig forskningsbehov.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2004

Antall sider: 63

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004

Forord

Dette er et notat fra prosjektet ”Bærekraftige kommuner og regioner”. Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd gjennom NIBRs strategiske instituttprogram ”Bærekraftig utvikling – utfordringer til kunnskap, planlegging og styring”. Hensikten med prosjektet har dels vært å gi en oversikt over tidligere og pågående forskning på feltet, dels å identifisere framtidig forskningsbehov og dels å videreutvikle instituttets kompetanse.

Prosjektet har blitt gjennomført av fire forskere fra tre av instituttets forskningsgrupper; Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Vibeke Nenseth og Sigrid Skålnes. Lorentzen har vært leder for prosjektet. Hovik er ansvarlig for kapittel 2 og 4, Nenseth for kapittel 3, Skålnes for kapittel 5 og Lorentzen for kapittel 1 og 6.

Oslo, mars 2004

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Problemstillinger	6
2 Kommunestørrelse og kommunenes rolle som lokale utviklingsaktører	7
2.1 Kommunestørrelse og bærekraftig utvikling.....	7
2.2 Kunnskapsstatus vedrørende kommunestørrelse og bærekraftig utvikling ...	10
2.2.1 Hva vet vi om sammenhengen mellom kommunestørrelse og systemkapasitet?.....	10
2.2.2 Kommunestørrelse og engasjement og deltakelse fra lokalsamfunnet.....	14
2.2.3 Oppsummering	15
2.3 Aktuelle problemstillinger for forskning om kommunestørrelse og bærekraftig utvikling	16
3 Bærekraft og subsidiaritet	18
3.1 Politikk for en bærekraftig utvikling – horisontalt og vertikalt.....	18
3.2 Subsidiaritet på norsk: desentralisering og kommunalisering.....	20
3.3 Subsidiaritet som maktfordelingsprinsipp.....	22
3.4 Subsidiaritetens begrensninger.....	24
3.5 Subsidiaritet og bærekraft: aktuelle problemstillinger	24
4 Nettverksstyring og demokratisk legitimitet	26
4.1 Innledning	26
4.2 Om nettverksstyring og bærekraftig utvikling	26
4.3 Om nettverksstyring samt demokrati og legitimitet	29
4.4 Nettverksstyring og bærekraftig utvikling: kunnskapsstatus	32
4.5 Aktuelle problemstillinger for forskning om nettverksstyring og demokratisk legitimitet.....	37
5 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør	41
5.1 Innleiing	41
5.2 Berekraftig regional utvikling	42
5.3 Regionalpolitikk i endring.....	43
5.4 Regional utvikling	47
5.5 Er fylkeskommunen den rette til å vera regional utviklingsaktør?.....	49
5.6 Regional utvikling - forskingsbehov og problemstillinger for framtidig forskning	52
6 Framtidig forskningsbehov	54
Litteratur	56

Sammendrag

Sissel Hovik, Hilde Lorentzen, Vibeke Nenseth, Sigrid Skålnes

Bærekraftig lokal og regional utvikling

- kunnskapsstatus og forskningsbehov

NIBR-notat 2004:106

Tema for notatet er bærekraftig lokal og regional utvikling med fokus på institusjonelle betingelser. Prosjektet inngår i NIBRs strategiske instituttprogram "Bærekraftig utvikling – utfordringer til kunnskap, planlegging og styring". Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd.

I notatet knyttes bærekraftbegrepet til de lokale og regionale utviklingsoppgavene, og måten disse blir løst på. Oppmerksomheten er særlig rettet mot de institusjonelle rammene som utviklingsoppgavene skal løses innenfor og mot sammenhengen mellom ulike institusjonelle forhold og kommunenes og fylkeskommunenes løsning av utviklingsoppgavene – og dermed muligheten for en bærekraftig utvikling. Formålet med prosjektet har vært tredelt; dels å gi en oversikt over tidligere og pågående forskning på feltet, dels å identifisere framtidig forskningsbehov og – som et tredje mål - videreutvikle NIBRs kompetanse.

I notatet behandles fire problemstillinger. Den første gjelder på hvilken måte kommune-størrelse virker inn på kommunenes rolle som lokal utviklingsaktør (kapittel 2). Gjennom en analyse av tidligere forskning fremgår det at kunnskapen om sammenhengen mellom kommune-størrelse og systemkapasitet for bærekraftig utvikling er betydelig større enn kunnskapen om sammenhengen mellom kommune-størrelse og befolkningens engasjement og deltakelse i en politikk for bærekraftig utvikling. Det er imidlertid også hull i kunnskapen om det første temaet, særlig gjelder det kunnskap om sammenhengen mellom kommune-størrelse og kommunenes evne til å samarbeide med eksterne aktører om en politikk for bærekraftig utvikling.

Problemstilling nummer to drøfter hvilke implikasjoner bruken av subsidiaritetsprinsippet har for løsningen av de lokale og regionale utviklingsoppgavene (kapittel 3). I kapitlet argumenteres det for at prinsippet representerer en mekanisme som reduserer kompleksitet. Videre argumenteres det for at prinsippet – sett i lys av et deltakerdemokratisk lys – dreier seg om politisk karakterdannelse og at det kan beskytte mot dominans og utenfrastyring. Argumentene relateres til motforestillinger som problemer med ansvarlighet, med å bestemme når prinsippet bør anvendes og ikke minst problemer med overordnet integrasjon. Med utgangspunkt i dette spenningsfeltet skisseres aktuelle problemstillinger for videre forskning.

Oppmerksomheten i den tredje problemstillingen er rettet mot de implikasjoner som nettverkstyring har for demokratiske verdier og for politikkenes legitimitet (kapittel 4). Også her er temaet knyttet til de lokale og regionale utviklingsoppgavene. Forskingen

har så langt vært mest opptatt av nettverksstyringens potensial for problemløsning. Her argumenteres det for at spørsmål om demokrati og legitimitet er særlig aktuelt i tilknytning til en politikk for bærekraftig utvikling fordi det er snakk om å legitimere en politikk begrunnet i hensynet til mennesker i andre land og til framtidige generasjoner. Gjennomgangen av tidligere forskning avdekker mangelfull kunnskap på feltet, og stort behov for teoriutvikling. Kapitlet avsluttes med aktuelle problemstillinger for framtidig forskning. Behovet for kunnskap gjelder både mer beskrivende studier og empiriske og normative analyser av implikasjoner av nettverksstyring.

I den siste problemstillingen drøftes fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. I de siste årene har det skjedd store endringer når det gjelder utøvelse av regionalpolitikken gjennom en regionalisering av denne, det vil si en overføring av ansvaret for regional utvikling fra staten til fylkeskommunene. Denne utviklingen er utdypet i kapittel 5. Det sentrale spørsmålet som drøftes er hvilke implikasjoner denne utviklingen har for fylkeskommunens evne til å utforme rollen som utviklingsaktør og for regionalpolitikken innhold. Utfordringene som fylkeskommunene står overfor spenner fra å utforme en innovasjonspolitik til å få i stand gode samarbeidsformer og partnerskap.

I notatets siste kapittel argumenteres det for at den framtidige forskningen på feltet må gis en helhetlig og en syntetiserende innretning. Et integrert og flerfaglig perspektiv vil bidra til at ulike typer rammebetingelser sammenstilles og at man kan avdekke komplekse sammenhenger og samspillsvirkninger.

1 Innledning

Begrepet *bærekraftig utvikling* kan defineres som en utvikling som tilfredsstillende behøver til dagens befolkning uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstillende sine behov (Verdenskommisjonen 1987). Begrepet knyttes gjerne til fire dimensjoner: en økologisk, en økonomisk, en sosial og etter hvert også en institusjonell dimensjon som må betraktes som en forutsetning for å realisere de andre dimensjonene. Diskusjonen i dette notat omhandler de kommunale og fylkeskommunale oppgavene som har betydning for et mål om en bærekraftig utvikling.

Dagens kommuner og fylkeskommuner skal ivareta mange ulike oppgaver. Oppgavene er knyttet til demokratisk deltakelse, tjenesteproduksjon og til den generelle samfunnsutviklingen. I dette notatet er søkelyset rettet mot de sistnevnte oppgavene, det vil si *de lokale og regionale utviklingsoppgavene*. Disse omfatter samfunnsplanlegging, fysisk planlegging, næringsutvikling, miljøpolitikk, sosiale utviklingsprosjekter og stedsutviklingsprosjekter. Det innebærer at driftsoppgavene holdes utenfor. Begrunnelsen for dette fokuset er at den måten utviklingsoppgavene blir løst på, er avgjørende for målet om en bærekraftig utvikling. I notatet er oppmerksomheten særlig rettet mot *de institusjonelle rammene* som utviklingsoppgavene skal løses innenfor. Det vil si at vi er opptatt av hvordan ulike organisatoriske løsninger på lokalt og regionalt nivå påvirker ivaretagelsen av utviklingsoppgavene. Oppmerksomheten er både rettet mot forvaltningsnivåenes størrelse, myndighet og valg av styrings- og beslutningsprinsipper. Hensikten er å studere på hvilken måte slike institusjonelle forhold påvirker lokal- og regionalnivåets løsning av utviklingsoppgavene – og dermed muligheten for en bærekraftig utvikling.

Valg av tema er dels empirisk motivert der utgangspunktet er de stadig organisatoriske endringene i offentlig sektor. De siste årenes utvikling i offentlig forvaltning blir gjerne karakterisert som en økende grad av *fragmentering* og *kompleksitet* (Heløe 2003). Karakteristikken skyldes blant annet at vi kan observere at tradisjonell hierarkisk styring avtar til fordel for flattere organisasjonsstrukturer og økt grad av resultatstyring. Samtidig vokser det fram nye nettverksorganiserte styringssystemer på tvers av forvaltningsgrenser, styringsnivåer og sektorer. Et annet sentralt utviklingstrekk er at sektororganisering med nye forvaltningsledd blir stadig vanligere. Dette skjer ved at fagdepartementer eller direktorater etablerer egne regionale eller lokale ledd. Vi kan samtidig observere at betydningen av fylkes- og kommunegrensene avtar. Nye måter å organisere statlig virksomhet på samt et økende omfang av interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid, bidrar også til at de tradisjonelle forvaltningsnivåenes betydning og styringsevne endres. Samlet sett skaper endringene en rekke utfordringer; for det offentlige evne til å gjennomføre samfunnsutviklingsoppgavene på en bærekraftig måte, for den offentlige tjenesteytingens omfang, kvalitet og effektivitet, for muligheter for helhetstenking, for demokratisk legitimitet og deltakelse og for borgernes rettssikkerhet. For å øke vår forståelse av endringsprosessene og deres konsekvenser, er ny forskning påkrevet. Den skisserte utviklingen byr samtidig på faglige og teoretiske utfordringer. Det foreliggende notatet er motivert også ut fra disse. For det første

representerer temaet institusjonelle betingelser for en bærekraftig utvikling et felt som til nå i liten grad har vært gjenstand for omfattende forskning. Temaet representerer samtidig et felt der det kan utvikles interessante faglige tilskudd til tidligere og pågående samfunnsvitenskaplige analyser av offentlige styringsmodeller og spørsmål knyttet til demokratisk legitimitet. Vår intensjon er tosidig: for det første å dokumentere tidligere forskning og for det andre å utarbeide nye problemstillinger for framtidig forskning.

1.1 Problemstillinger

Vårt overordnede tema er på hvilken måte ulike institusjonelle rammebetingelser påvirker det offentliges evne til å løse lokale og regionale utviklingsoppgaver¹. Notatet inneholder fire hovedproblemstillinger. Den første gjelder på hvilken måte *kommunestørrelse* virker inn på kommunenes rolle som lokal utviklingsaktør (kapittel 2). Kommunestørrelse har betydning både for det lokale nivåets organisasjonskapasitet og for borgereffektiviteten, det vil si borgernes innflytelse over og kontroll med de politiske beslutningene. Spørsmålet er på hvilken måte variasjoner i disse forholdene virker inn på kommunenes evne til å løse samfunnsutviklingsoppgavene.

I kapittel 3 diskuteres *subsidiaritetsprinsippets* evne til å håndtere en kompleks og fragmentert virkelighet. Prinsippet tilsier at oppgaveløsning bør skje på lavest mulig nivå, det vil si nærmest de som blir berørt av beslutningene. Spørsmålet som drøftes i kapitlet er hvilke implikasjoner bruken av dette prinsippet har for løsningen av de lokale og regionale utviklingsoppgavene. Særlig viktig er de utfordringer anvendelse av subsidiaritetsprinsippet skaper for muligheter for helhetlig og overordnet styring.

Problemstilling nummer tre handler om *nettverksorganisering* på lokalt og regionalt nivå (kapittel 4). Her er oppmerksomheten rettet mot de implikasjoner økt nettverkstyring har for demokratiske verdier og for politikkenes legitimitet. Igjen er det de lokale og regionale utviklingsoppgavene som studeres. Utgangspunktet for kapitlet er at nettverkene tilsynelatende er effektive når det gjelder å fange opp en stadig mer kompleks virkelighet der de politiske løsningene må skje i et samspill mellom sektorer og nivåer. Spørsmålet som drøftes er om nettverkene samtidig byr på demokratiske problemer og utfordringer som er mindre påtrengende innenfor det tradisjonelle representative styringssystemet.

Den fjerde problemstillingen angår *fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør* (kapittel 5). I de siste årene har det skjedd store endringer når det gjelder utøvelse av regionalpolitikken gjennom en regionalisering av denne, det vil si en overføring av ansvaret for regional utvikling fra staten til fylkeskommunene. Denne utviklingen er utdypet i kapitlet og det sentrale spørsmålet som drøftes er hvilke implikasjoner denne utviklingen har for fylkeskommunens evne til å utforme rollen som utviklingsaktør og for regionalpolitikkenes innhold.

Innenfor hver problemstilling har det vært en målsetting å gi en oversikt over tidligere og pågående relevant forskning. Like viktig har det vært å utvikle og begrunne nye problemstillinger for videre forskning med utgangspunkt i forvaltningens forskningsbehov og i faglige og teoretiske utfordringer. I notatets siste kapittel argumenteres det for at det er behov for en helhetlig og syntetiserende forskning på feltet.

¹ I notatet knyttes ofte analysene til miljøpolitiske spørsmål. Det skyldes hovedsakelig at dette feltet har vært sentralt i forfatterens egen forskning.

2 Kommunestørrelse og kommunenes rolle som lokale utviklingsaktører

2.1 Kommunestørrelse og bærekraftig utvikling

Kommunestørrelse, demokrati og effektivitet

Med kommunestørrelse menes normalt antall innbyggere i kommunen. Antall innbyggere i en kommune vil spille en viktig rolle i forhold til to helt sentrale kriterier for et demokratisk system, nemlig hensynet til borgereffektivitet, eller at borgerne har full kontroll med de politiske beslutningene, og hensynet til systemkapasitet, eller at de politiske myndighetene er i stand til fullt ut å tilfredsstille borgernes kollektive preferanser (Dahl og Tufte 1973, jf. også Hansen 2003). Mens små enheter antas å fremme innbyggernes muligheter til å påvirke politikken, så antas større enheter å kunne sikre en reell systemkapasitet og beslutningsevne. En annen måte å beskrive dette skillet på er "governance by the people" versus "governance for the people" (Scharpf 1999). Disse to dimensjonene antas altså gjerne å stå i et motsetningsforhold til hverandre. Det er imidlertid også mulig å argumentere for at høy borgereffektivitet kan styrke systemkapasiteten. Systemkapasiteten avhenger av at politikken som gjennomføres er legitim, en legitimitet den bl.a. kan få gjennom et representativt demokrati.

Dette skillet er også aktuelt i relasjon til bærekraftig utvikling. Evnen til effektiv bærekraftig utvikling må antas å avhenge av kommunens systemkapasitet, dvs. kommunens evne til både å beslutte og å gjennomføre en politikk for bærekraftig utvikling. Denne systemkapasiteten vil måtte bygge på en viss oppslutning fra befolkningen. Derfor vil også befolkningens deltakelse og engasjement i en politikk for bærekraftig utvikling være viktig.

Lokaldemokratiet dreier seg ikke kun om aggregering av borgernes preferanser. Det blir ofte antatt at en bærekraftig utvikling er betinget av endring i folks holdninger, verdier og preferanser. Det kan argumenteres for nødvendigheten av en politikk som bidrar til at lokale aktører internaliserer verdier og normer som ligger i en politikk for bærekraftig utvikling (Jansen og Osland 1994). Demokratiets funksjon er i henhold til denne tradisjonen ikke først og fremst å aggregere borgernes preferanser, men å påvirke preferansene. Deltakelse bidrar til å fremme folks kunnskap om aktuelle forhold og deres forståelse for behovet for handling, som igjen bidrar til oppslutning om og forpliktelse overfor politikken (jf. Eriksen 1995; Pateman 1970). I dette perspektivet er det deliberative demokratiet viktigere enn det representative. Legitimiteten til politikken skapes gjennom at argumentene har "overlevd" en offentlig diskurs, der generaliserbare interesser vil vinne over partikulære, og "(t)he continuing integrity of the ecological system on which human life depend could perhaps be a generalizable interest par excellence" (Dryzek 1990: 55). Det blir videre ofte antatt at forutsetningene for å utvikle folks forståelse og engasjement for en bærekraftig utvikling er best innenfor en

lokalsamfunnskontekst. Desentralisering av politisk ansvar kan bidra til dette. Å bygge institusjonelle løsninger som fremmer deliberative prosesser, kombinert med desentralisering av beslutningsansvar (jfr. kapittel tre), blir av Dryzek (1987: 224) ansett som en løsning på utfordringen med å sikre bærekraftig utvikling.

Uansett om begrunnelsen for små enheter hentes fra argumenter om preferanseaggregering eller deliberasjon, så gjelder imidlertid Dahl og Tuftes poeng om at det *kan* være en motsetning mellom borgereffektivitet og systemkapasitet. Systemets evne til å gjennomføre politikken er viktig, uansett om denne er et resultat av preferanseaggregering eller deliberasjon. Samtidig kan det også hevdes at systemets evne til å utvikle nettverk for deliberasjon og utnytte handlingspotensialet som kan finnes i slike nettverk er en viktig side ved systemkapasiteten.

Systemkapasitet og lokalt selvstyre

Høy grad av systemkapasitet forutsetter at myndighetene nyter betydelig autonomi mht. både ressursmobilisering og i fordelingen av disse ressursene mellom ulike formål (Hansen 2003). Kommunal autonomi blir ofte forstått som fravær av innblanding fra statens side. I et samfunn med økende fragmentering og økende gjensidig avhengighet, synes ikke et slikt skille særlig fruktbart (Kjellberg 1995; 1991). En kan heller ta utgangspunkt i skillet mellom negativ og positiv frihet (Weigård 1991a), dvs. mellom liberalistisk filosofi betoning av frihet *fra* ytre påvirkning og tvang (Mill), og filosofer som betoner mennesket som sosialt vesen som alltid vil være avhengig av andre for å klare seg (Rousseau, Hegel, Marx). Med utgangspunkt i den sistnevnte tradisjonen kan en si at kommunene i varierende grad vil ha frihet *til* å utrette noe for sine innbyggere, en frihet som i noen grad er betinget av samhandling med og styring fra staten (Weigård 1991a). I et slikt perspektiv blir staten og kommunene ansett som partnere (Strand 1978). Dette får også gjenklang i internasjonal litteratur om multi-level governance. I et slikt perspektiv er ikke kommunene autonome, realisering av lokale mål skjer i partnerskap eller samarbeid med andre (Stoker 2001). Kommunenes systemkapasitet vil altså i betydelig grad være relatert til deres frihet *til* å realisere en bærekraftig lokal utvikling.

Kommunegrenser og sosioøkonomiske og økologiske grenser

Muligheten kommunen har for å realisere en bærekraftig utvikling vil også være avhengig av hva som skjer i deres nære omgivelsene. Det er i alle fall to forhold som kan antas vesentlig i forhold til kommunenes autonomi i forhold til andre kommuner, nemlig sosiale forhold som bo- og arbeidsmarkedsregioner, og naturlige / økologiske forhold som økosystemer eller bioregioner.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner defineres av områder som utgjør felles bolig- og arbeidsmarked (Juvkam 2002). Disse krysser ofte kommunegrenser. I disse regionene vil det være behov for felles arealplanlegging og infrastrukturbygging, noe som har begrunnet ønske om kommunesammenslåing innenfor slike områder. Den gjensidige avhengigheten som eksisterer mellom kommunene vil begrense den enkelte kommunes muligheter til å fremme en bærekraftig utvikling på egen hånd. Systemkapasiteten påvirkes av den gjensidige avhengigheten. Kommunens evne til å utvikle og påvirke et samarbeid med andre vil være en helt sentral egenskap. I slike regioner er det også mulig at sosiale og økonomiske (private) nettverk er mer utviklet på tvers av kommunegrenser, enn innenfor disse. Betingelsene for deltakelse fra og mobilisering av slike nettverk kan altså være mindre i interne kommunale (lokale) prosesser, enn i interkommunale.

Det eksisterer også grenser i naturen, som skiller mellom ulike økosystemer eller bioregioner. Et typisk slikt område er et nedbørfelt. Økosystembasert forvaltning og bioregionalisme tar utgangspunkt i at forvaltningssystemets grenser skal reflektere slike

grenser i naturen (Lundquist 2003). Det er ikke den sosiale interaksjonen som definerer regionene, men økologiske sammenhenger. Innenfor et økologisk perspektiv er det behov for å se på forvaltningen av området i sammenheng. Det er samtidig slik at aktiviteter i en del typisk vil kunne ha konsekvenser for befolkningen i andre deler, altså betydelige problemer med eksterne effekter og gjensidig avhengighet. Det er mulig å argumentere for at effektiviteten til systemet vil kunne øke, dersom de administrative grensene følger de naturlige, noe som (implisitt) ligger til grunn for EUs rammedirektiv for vannforvaltning (Lundquist 2003). Også her vil kommunens evne til å samarbeide med og påvirke andre aktører være en viktig egenskap.

Denne diskusjonen om autonomi relaterer seg til diskusjonen om kommunestørrelse på minst to måter. For det første berører den diskusjonen om kommuneinndeling, og hvor grensene mellom kommunene skal gå. Eksistensen av bo- og arbeidsmarkedsregioner og økologiske regioner kan benyttes som argument for endringer i kommunestrukturen, slik at de administrative grensene følger de sosiale eller naturlige. Dette kan antas å bidra til en mer effektiv problemløsning. Dette må i så fall avveies i forhold til fordeler med mindre kommuner, og med evt. ulemper med arealmessig store kommuner. I forbindelse med kommunesammenslutningsdiskusjonen er det ofte hevdet at avstander setter grenser for mulighetene for å høste stordriftsfordeler av evt. sammenslutning, eller grenser for hvorvidt det er ønskelig (Myrvold og Toresen 2003).

For det andre så illustrerer denne diskusjonen at evnen til autonom handling kan være mindre avgjørende enn evnen til samarbeid. Dermed blir sammenhengen mellom kommunestørrelse og evne til å mobilisere andre aktører til samarbeid om felles utfordringer vel så viktig som sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunens evne til å løse lokale problemer på egen hånd. I en situasjon der kommunene står i avhengighetsrelasjoner til andre, vil evnen til å mobilisere andre aktører i utvikling og gjennomføring av en felles politikk, være helt sentralt. Kommunenes systemkapasitet er betinget av mulighetene for å finne fram til løsninger i samarbeid med andre, enten det er andre kommuner, statlige myndigheter eller private aktører. Dette, evnen til å etablere samarbeidsrelasjoner, til å påvirke utfallet av slike prosesser og få til forpliktende oppfølging, kan tenkes å være påvirket av kommunestørrelse. Dette bl.a. fordi kunnskapsmessige og økonomiske ressurser må antas viktig. En stor kommune omgitt av mindre kommuner kan antas å ha bedre forutsetninger for å vinne fram i et interkommunalt samarbeid, enn en liten kommune omgitt av flere større kommuner. Evnen til å påvirke beslutninger staten eller nabokommuner fatter, som angår en selv (jf. Page og Goldsmith 1987), kan også henge sammen med kommunestørrelse. Dette gjelder ikke minst kommunenes deltakelse i og muligheter til å påvirke beslutningsprosesser på nasjonalt og internasjonalt nivå.

En vesentlig side ved kommunenes systemkapasitet er altså deres evne til å mobilisere eksterne og lokale aktører omkring en politikk for en bærekraftig utvikling. Healey (Healey m.fl. 1999) bruker begrepene institusjonell kapital og institusjonell kapasitet, som hun knytter til nettverk eller relasjoner mellom aktører som er involvert i lokal bærekraftig utvikling (og planlegging). Institusjonell kapital består av tre dimensjoner: kunnskapsressurser, relasjonelle ressurser og mobiliseringskapasitet, - der de to første leder til den tredje. Kunnskapsbaserte og relasjonelle ressurser (det siste ligner mye på hva Putnam mener med sosial kapital) må bevisst mobiliseres, og alle de tre dimensjonene som beskriver den institusjonelle kapitalen kan påvirkes. Institusjonell kapasitet bygges i møtet mellom eksternt press og interne forhold. I denne sammenhengen er det da interessant både hvorvidt kunnskapsmessige og relasjonelle ressurser henger sammen med kommunestørrelse, og ikke minst om kommunens mobiliseringsevne og evne til å bygge institusjonell kapital er påvirket av kommunestørrelse.

2.2 Kunnskapsstatus vedrørende kommunestørrelse og bærekraftig utvikling

Kommunestørrelse kan altså tenkes å påvirke betingelser for bærekraftig utvikling. I gjennomgangen av foreliggende empiri nedenfor, vil vi skille mellom kunnskap om systemkapasiteten for bærekraftig utvikling, og kunnskap om engasjement og deltakelse i politikk for bærekraftig utvikling. Kommunenes systemkapasitet (eller organisatoriske kapasitet) relaterer vi til organisatoriske eller institusjonelle forhold ved kommuneorganisasjonen, som ressurser, kompetanse, kunnskap, økonomi, strategisk planlegging, samarbeid, integrering m.m. I drøftingen av politisk engasjement og deltakelse, tar vi for oss både deltakelse fra folk og organisasjoner og betydningen av tillitsmessige relasjoner blant lokalbefolkningen og mellom befolkningen og kommunen, dvs. sosial kapital.

De fleste studiene som er gjennomført tar for seg miljøpolitikken eller andre definerte politikkområder (for eksempel arealplanlegging). Det er få om noen studier som tar for seg politikkenes konsekvenser for en bærekraftig utvikling. De fleste indikatorene som benyttes på betingelser for bærekraftig utvikling kan sies å fremme effektiv styring og koordinering, eller deltakelse, men ikke nødvendigvis en styring og koordinering i retning bærekraftig utvikling. Kunnskapen om hvilke institusjonelle forhold som bidrar til bærekraftig utvikling, og under hvilke betingelser slike bidrar til bærekraftig utvikling, er begrenset. Under hvilke betingelser vil sosial kapital engasjeres for bærekraftig utvikling (jf. Rydin 2003; Rydin and Pennington 1998), når vil beslutningsprosesser som involverer berørte personer og grupper bidra til bærekraftig utvikling, når vil de ikke? Kapitlet diskuterer altså hvordan kommunestørrelse kan påvirke institusjonelle forhold som *kan* fremme bærekraftig utvikling.

2.2.1 Hva vet vi om sammenhengen mellom kommunestørrelse og systemkapasitet?

I empirigjennomgangen nedenfor har vi valgt å skille mellom fem grupper av indikatorer på kommuneorganisasjonens kapasitet for bærekraftig utvikling. 1) Kommunenes bemanning og kompetanse innenfor samfunnsutviklingsoppgavene, 2) kommunenes planberedskap og integrering av ulike planer og politikkområder, 3) kommuneorganisasjonens evne til å realisere planer og politikk for bærekraftig utvikling, 4) kommunepolitikernes holdninger til politikk for bærekraftig utvikling og kommunenes deltakelse i og påvirkning på den nasjonale og internasjonale dagsorden, og 6) samarbeid med andre kommuner og andre offentlige aktører.

Bemanning og kompetanse

MIK-programmet var et program for å styrke kommunenes miljøpolitiske kapasitet, gjennom ansettelse av miljøvernleder og utarbeidelse av miljøplaner/-programmer. Programmet startet som et forsøk fra 1988, som kommunene kunne søke om å få delta i. Om kommunene søkte eller ikke, varierte med innbyggertallet i kommunene. Blant den fjerdedelen av kommunene med lavest folketall (under 2.443 innbyggere) søkte 35 prosent, mot 71 prosent i gruppen av de største kommunene (over 8.768 innbyggere) (Hovik 1991a). Denne sammenhengen gjaldt imidlertid bare for de mest sentralt beliggende kommunene. Blant de mest perifere var det ingen sammenheng mellom størrelse og å søke om å delta i MIK-forsøket. For øvrig viste verken sentralitet eller bosettingsmønster noen entydig bivariat sammenheng med det å søke om å delta i forsøket.

I 1993, da MIK-reformen var innført i så godt som alle kommunene, var miljøvernlederne i fast stilling i et flertall av de større kommunene (over 12.000 innbyggere), mens dette gjaldt kun for 14 prosent av kommunene med under 3.000 innbyggere (Hovik og Johnsen 1994: 15). Ved utgangen av 2000 (dvs. 4 år etter at øremerkingen av midler til miljøvernstillingen var opphørt), hadde 91 kommuner fast ansatt miljøvernleder på hel tid. Bare 11 prosent av kommunene med under 5.000 innbyggere hadde slik stilling, mot 74 prosent for kommunene med over 30.000 innbyggere (Bjørnæs 2002: 24). Bjørnæs (2002: 27) fant at sentralitet og befolkningstetthet viste sammenheng med at kommunen hadde ansatt en miljøvernleder, i tillegg til folketallet i kommunen. Han foretok ingen analyse av samspillet mellom størrelse og sentralitet.

Det er også mye som tyder på at trekk ved systemkapasiteten til små kommuner kan variere mellom sentrale og perifere strøk. Mulighetene til å rekruttere kompetente fagpersoner kan være mindre i små perifere kommuner enn i små sentrale kommuner (Hovik og Myrvold 2001a, b).

Mens kommunestørrelse i denne sammenhengen sier noe om organisasjonsstørrelse, og de relative kostnadene ved å ha en person ansatt som miljøvernleder (jf. Bjørnæs 2002), så kan både sentralitet og bosettingstetthet tolkes som indikatorer på miljøproblemene en står overfor lokalt. Flere forfattere knytter slik variasjon i problemer til strukturelle forhold ved kommunene som bosettingstetthet / urbaniseringsgrad og sentralitet (Høyer m.fl. 2003; Bjørnæs 2002; Hovik 1991a). Sentrale og tettbygde kommuner står overfor mer typiske pressproblemer, med mer problemer i forhold til forurensning, støy og arealpress, enn perifere og spredtbygde kommuner (Bjørnæs 2002). Bjørnæs (2002) konkluderer med at "det kan (...) se ut til at opplevelse av miljøproblemer lokalt virker inn på viljen til å beholde miljøkompetansen i kommunen" (s. 27). Den statistiske sammenhengen mellom kommunestørrelse og vilje til å beholde miljøkompetanse kan altså delvis være spuriøs. En annen undersøkelse har vist at oppfatningene av miljøproblemene kommunene står overfor varierer både etter kommunestørrelse og andre strukturelle forhold i kommunene. Denne sammenhengen er imidlertid betinget av hvilke type miljøproblemer det er snakk om (Hovik og Johnsen 1994: 53).

Samspillet som ble avdekket mellom størrelse og sentral beliggenhet på kommunenes vilje til å delta i MIK-forsøket, ble forklart ved forskjeller i avhengighet til andre kommuner. I sentrale strøk kan en anta at den gjensidige avhengigheten mellom kommuner er større enn i perifere strøk. I sentrale strøk vil de i større grad importere og kunne eksportere miljøproblemer til nabokommunene. De små kommunene opplevde kan hende enten en avmektighetssituasjon eller en gratispasasjonersituasjon, - der ingen av disse kunne forventes å motivere til kommunal miljøinnsats. Dette avhengighetsforholdet ble brukt som forklaring på funnet om at kommunestørrelse påvirket viljen til å delta i MIK-forsøket bare blant sentrale kommuner (Hovik 1991a).

Det er så langt vi vet ikke gjennomført noen systematiske studier av sammenhengen mellom kommunestørrelse og bemanning innenfor fysisk planlegging, næringsutvikling og landbruk. I planlovutvalgets første utredning (NOU 2001:7, s. 49) heter det: "Det hevdes fra mange hold at liten plankapasitet og -kompetanse er et problem i mange kommuner. Det finnes i dag lite informasjon om faktisk kompetanse og kapasitet i forhold til det reelle behovet". Rekrutteringsproblemer og gjennomtrekk ser utvalget på som et betydelig problem, som bidrar til at det er vanskelig for mange kommuner å oppfylle lovens intensjoner både om en bred sektorovergripende samfunnsplanlegging og en dekkende arealplanlegging (s. 108). Utvalget refererer til en undersøkelse som viser at 5,2 prosent av kommunene ikke har en heltidsansatt i stilling innen fysisk planlegging (vedlegg 3). Dette er kommuner med under 5.000 innbyggere. Gjennomsnittsansatt

heltidsansatte innen fysisk planlegging varierer imidlertid lite for kommuner med under 10.000 innbyggere (fra 2,1 til 2,9 heltidsansatte i gjennomsnitt, jf. tabell 3.12, s. 307). Utdanningsnivået er gjennomgående lavere blant de ansatte i kommuner med under 2.000 innbyggere.

En studie av fire småkommuner konkluderte imidlertid med at en i alle disse kunne observere en tendens til reduksjon i administrativ kapasitet innenfor planlegging, næringsutvikling, landbruksforvaltning og miljøvern, - bl.a. begrunnet i strammere økonomi (Hovik og Myrvold 2001a). Denne studien avdekket dessuten generelle problemer med å rekruttere kvalifisert personale til kommunale oppgaver i småkommuner, men ikke at dette var et spesielt større problem i distriktskommunene enn i mer sentrale kommuner. Undersøkelsen fra 1993 viste for øvrig at det ikke var noen sammenheng mellom kommunestørrelse og miljøvernleders kompetanse (målt som utdanningsnivå), - men noe positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og miljøvernleders alder (Hovik og Johnsen 1994: 35).

Kommunenes planberedskap, og integrering av ulike planer og politikkområder

Kommunenes planberedskap varierer med kommunestørrelse. Av de 26 prosent av kommunene som ikke hadde vedtatt en kommuneplan i perioden 1995-1999, var småkommunene overrepresentert. Andelen uten nyere kommuneplan var 37 prosent blant kommuner med under 5.000 innbyggere, mot bare 4 prosent blant kommunene med over 15.000 innbyggere (Falleth og Stokke 2001: 46). Falleth og Stokke fant ingen sammenheng med sentralitet, slik Kleven gjorde i en undersøkelse fra 1988 (Kleven 1988). I tillegg til småkommuner er det kommuner i Nord-Norge som er overrepresentert blant de uten nyere kommuneplan.

I forbindelse med MIK-programmet ble kommunene oppfordret til å utarbeide miljøplaner, og MD og KS (1989) ga sterkt uttrykk for at det var ønskelig at disse planene skulle integreres i den ordinære kommuneplanleggingen. I 1993 hadde 20 prosent av kommunene vedtatt en slik plan (et miljø- og ressursprogram), mens dette var under utarbeidelse i 37 prosent (Hovik og Johnsen 1994: 37). De fleste hadde (inntil da) valgt å ikke integrere arbeidet med denne planleggingen i den overordnede kommuneplanleggingen. I 1996 var antallet kommuner som hadde initiert eller vedtatt slike miljøplaner økt til 70 prosent (Lafferty et al 1998). I 2000 oppgav 54 prosent av kommunene at de ikke hadde noen miljøplan i det hele tatt (Bjørnæs og Lafferty 2000). Blant de som hadde en miljøplan var det fortsatt vanligst at den var gitt status som en frittstående plan. De foreliggende rapportene som tar for seg miljøplanarbeidet har ikke tatt for seg sammenhengen mellom dette og kommunestørrelse. Det er imidlertid avdekket en klar sammenheng mellom miljøplanstatus og om kommunen hadde en miljøvernlederstilling (Bjørnæs og Lafferty 2000), evt. fast ansatt miljøvernleder og miljøvernleder på heltid (Hovik og Johnsen 1994).

Kommuneorganisasjonens evne til å realisere planer og politikk for bærekraftig utvikling

Falleth og Stokke (2001: 62-65) undersøkte hva som kunne forklare variasjoner i oppfatninger (blant ordførerne eller rådmennene) om henholdsvis økonomiplanens og kommuneplanens gjennomslagskraft. De skilte mellom styringsmessig og prosessuell gjennomslagskraft. Undersøkelsen viste at *kommuneplanen* hadde større gjennomslagskraft i små enn store kommuner, men sammenhengen var ikke signifikant. Kommuneplanen hadde størst styringsmessig gjennomslagskraft i sentrale kommuner. Det var imidlertid økonomisk situasjon (lavt nettodriftsresultat) og om kommunen praktiserte mål- og resultatstyring som hadde størst betydning for kommuneplanens

gjennomslagskraft (Falleth og Stokke 2001: 64-65). Når det gjaldt *økonomiplanleggingen* så hadde kommunestørrelse betydning, særlig for den prosessuelle gjennomslagskraften. Også her var det negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og gjennomslagskraft (Falleth og Stokke 2001: 63). At planenes gjennomslagskraft var høyere i mindre enn i større kommuner, var motsatt av det forfatterne forventet ut fra at større kommuner har lengre plantradisjon og større planberedskap. En mulig forklaring de gir er at store kommuner står overfor komplekse og uoversiktlige planforutsetninger, som fører til at den enkelte plan ikke tillegges noen avgjørende betydning (Falleth og Stokke 2001: 67). Sammenheng mellom sentralitet og planens gjennomslagskraft forklares med at utbyggingspresset er så stort at kommuneplanen vil fungere styrende for reguleringsplaner, dispensasjonssaker og byggesaker.

Undersøkelser viser at evnen til å gjennomføre miljøtiltak er noe større i store enn i små kommuner (Hovik 1994; 1991b). Denne sammenhengen gjaldt imidlertid først og fremst tiltak som innebar betydelige investeringer for kommunene, og ikke rene driftstiltak, og for tiltak mot noen type miljøproblemer og ikke andre. Ikke overraskende var det positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og tiltak overfor trafikkområdet og privat avløp og renovasjon. Aktiviteten innenfor naturressursforvaltingsområdet viste derimot sammenheng med kommunens areal, og ikke med folketallet.

Deltakelsen i forsøk med statlig delfinansiering av klima- og energiplanlegging er større blant store enn små kommuner. Undersøkelser viser imidlertid at det ikke er noen sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og denne deltakelsen, forskjellene kan i stor grad forklares ved om kommunene har en ansatt miljøvernleder og om kommunene har deltatt i andre store miljøprosjekter (Høyen m.fl. 2003: 31).

Kommunepolitikernes holdninger og kommunenes deltakelse på den nasjonale og internasjonale arena

Evalueringen av MIK-forsøket fra 1990 viste en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunepolitikernes prioritering av miljøvernspørsmål, også kontrollert for partitilhørighet og personlige kjennetegn, og kommunens deltakelse i MIK-forsøket (Hovik 1991b: 54-56; Hovik og Reitan 1994: 249). En analyse av tilsvarende data fra 1995 fant ingen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og lokalpolitikernes miljøholdninger (Hovik 2001: 145; Hovik og Harsheim 1996). Dataene viste positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og politikernes holdninger til en aktiv lokal miljøpolitikk, mens kommunestørrelse hadde liten innvirkning på politikernes holdninger til en solidarisk kommunal miljøpolitikk (dvs. holdninger til lokalt medansvar for nasjonale og globale miljøutfordringer). Kommunestørrelse viste heller ingen sammenheng med antall kommunepolitikere som hadde tatt miljøpolitiske initiativ. Slike initiativ hang sammen med posisjon i kommunestyret og personlige kjennetegn (Hovik og Harsheim 1996: 74).

Høyen m.fl. (2003: 29) refererer studier som finner at bykommuner (det de kaller mellomstore bykommuner som Fredrikstad, Stavanger og Kristiansand) er mest aktive i det de kaller "utenrikspolitikk", dvs. i å delta i utvikling av miljøpolitikk nasjonalt og internasjonalt. Andre funn gjør det nødvendig å nyansere dette bildet. En rekke småkommuner i distriktene har i løpet av de siste 10-15 åra både vært aktive og har hatt stor suksess med lobbyvirksomhet overfor Stortinget for å få endret innholdet i statlige verneplaner (se bl.a. Hovik og Edvardsen 2003, Arnesen og Stokke 2003; Falleth 2002). Flere studier indikerer at småkommuner slik sett både har utviklet og er aktive i å føre sin egen miljøpolitikk, både internt og eksternt, og at deres MIK-deltakelse i enkelte tilfelle fører til en motvekt mot statlig miljøpolitikk (Glosvik 1997; Jansen og Mydske 1998)

Samarbeid med andre kommuner og andre offentlige aktører

En undersøkelse av interkommunalt samarbeid fra 1990 viste at omfanget av dette varierte med kommunestørrelse. Jo større kommuner, desto flere samarbeidstiltak. Antall samarbeidstiltak varierte også positivt med sentralitet og folketetthet (antall innbyggere per kvadratkilometer) (Weigård 1991b: 22-23). Når det gjaldt hvilke områder (hovedkapitler) samarbeidet omhandlet, så var omfanget av næringspolitisk samarbeid (kategori ymse) mest utbredt i lite sentrale kommuner, mens det ikke var noen forskjell mellom kommunene etter folketall. Samarbeid innenfor teknisk område (kategori utbygging) var mest utbredt i sentrale og tett befolkede kommuner, men heller ikke her var det noen forskjell mellom store og små kommuner. Samarbeid innenfor sentral-administrasjonens områder var mest utbredt i småkommuner, i spredtbygde kommuner og i perifere kommuner.

Undersøkelsen tok ikke opp hvorvidt samarbeid rundt samfunnsutviklingsoppgavene var mest utbredt i større eller mindre kommuner. Blant utviklingsoppgavene var det næringspolitiske samarbeidet mest utbredt. Det var også omfattende samarbeid innenfor VAR-oppgavene, og særlig innenfor renovasjonsområdet. Weigård (1992b: 31) konkluderte med at interkommunalt samarbeid var mest utbredt innenfor oppgaver med klare stordriftsfordeler. Hvilke kommuner som samarbeider om hva synes å underbygge dette. Innenfor renovasjonsområdet innebærer imidlertid stordriftsløsninger også at det ble relativt billigere å innføre miljømessig fornuftige løsninger, som sortering og gjenvinning av avfall. Kommunal planlegging var derimot en oppgave kommunene søkte å løse innenfor grensene til den enkelte kommune.

2.2.2 Kommunestørrelse og engasjement og deltakelse fra lokalsamfunnet

Her vil vi skille mellom deltakelse og medvirkning fra befolkningen og organisasjoner i utviklingen av politikk for bærekraftig utvikling, og undersøkelser av sosial kapital og mobilisering av denne for en bærekraftig utvikling.

Deltakelse fra innbyggere og organisasjoner

Det er ikke gjort omfattende analyser av sammenhengen mellom kommunestørrelse og omfang av deltakelse eller medvirkning i miljøpolitikken eller annen politikk for bærekraftig utvikling. Deltakelse fra befolkningen og frivillige organisasjoner står imidlertid sentralt i LA21 arbeidet, og dette kan derfor benyttes som en indirekte indikator på medvirkning (Høyen m. fl. 2003: 26).² Det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunenes deltakelse i LA21. I 2000 hadde 35 prosent av kommuner under 3.000 innbyggere sluttet seg til Fredrikstaderklæringen, mot 87 prosent av kommunene med mer enn 30.000 innbyggere (Bjørnæs 2002). Også sentralitet og befolkningstetthet viser sammenheng med dette, og viktigst – om kommunen har ansatt en miljøvernleder. De større kommunene har også oftere enn mindre kommuner gjennomført tiltak for å trekke innbyggerne aktivt med i LA21 arbeidet (Høyen m.fl. 2003: 27).

Evalueringsrapport av MIK-forsøket viste betydelig sammenheng mellom forsøksdeltaking og kontakt med ulike typer frivillige organisasjoner i miljøspørsmål (Hovik og Reitan 1994:

² LA21 står for Lokal Agenda 21. Under FN's konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992, sluttet en lang rekke land seg til en handlingsplan for bærekraftig utvikling, eller *Agenda 21*. Ett kapittel i denne handlingsplanen dreier seg om lokal innsats, og arbeidet med å følge opp dette kalles LA21, eller Lokal Agenda 21.

262-265), og flere forsøkskommuner hadde inngått formelt miljøpolitisk samarbeid med ulike typer organisasjoner (Hovik 1991b). I disse undersøkelsene er ikke spørsmålet om effekter av kommunestørrelse analysert. Heller ikke i forbindelse med kommunal planlegging er det gjennomført analyser av sammenhenger mellom deltakelse og kommunestørrelse (Falleth og Stokke 2001).

Sosial kapital og bærekraftig utvikling

Sosial kapital knyttes opp mot legitimiteten i det politiske systemet, til forekomsten av tillitsfulle relasjoner borgerne imellom og mellom borgerne og myndighetene. Det knyttes også til folks engasjement i det sivile samfunnet, særlig gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner (Hansen 2003). Hansen (2003) finner ingen sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og sider ved sosial kapital. Det er vesentlig forskjell mellom de største kommunene (over 50.000 innbyggere) og de minste kommunene (under 2.000 innbyggere) hva angår folks tillit til kommunestyret, men små forskjeller for kommunene med under 50.000 innbyggere. Hansen fant ingen klare sammenhenger mellom andre indikatorer på sosial kapital (mellommenneskelig tillit og medlemskap i frivillige organisasjoner) og kommunestørrelse.

Når det gjelder mulighetene for å engasjere sosial kapital for en bærekraftig utvikling, argumenterer Rydin og Pennington (1998) for at sosial kapital, forstått som tett og gjensidig forpliktende former for lokale institusjoner, kan bidra til å øke involveringen i løsningen av kollektive problemer under visse betingelser, knyttet til om problemet med kollektiv handling og gratispassasjonerproblematikken ikke er for omfattende og sammenfiltret.

Også andre trekker fram ulike betingelser for å trekke på lokale ressurser og sosial kapital i en politikk for bærekraftig utvikling. Hovik og Edvardsen (2003) argumenterer for at bønder/ grunneiere må trues med vern (etter naturvernloven) før de er villig til å inngå i et samarbeid om bærekraftig bruk og vern av sine eiendommer, selv om det også benyttes økonomiske insentiver for å motivere dem til samarbeid. Denne undersøkelsen illustrerer også det faktum at lokalsamfunnet er noe annet enn kommunen. Mens lokalsamfunnet skaper rammen for det lokale sosiale engasjementet, er kommunen en jurisdiksjon som typisk vil bestå av mange lokalsamfunn.

2.2.3 Oppsummering

Den faktoren som gjennomgående er viktig for å forklare både (andre) forhold ved kommunenes kapasitet for bærekraftig utvikling, så vel som involvering av og samarbeid med private aktører, er kommunenes "MIK-status", dvs. om kommunen har ansatt egen miljøvernleder. Dette uttrykker ikke bare kommunenes formelle kompetanse og administrative kapasitet innenfor miljøområdet, men også institusjonalisering av miljøvernet i kommuneorganisasjonen. Den sterke betydningen av at kommunene har institusjonalisert miljøvernarbeidet er et tydelig og konsistent funn fra 15 års studier av kommunalt og lokalt miljøvernarbeid (jf. Hovik og Reitan 2003). En av de sentrale faktorene for å forklare variasjon i institusjonalisering, eller mer korrekt avinstitusjonalisering, av miljøvernet i kommunene, er kommunestørrelse (Bjørnæs 2002). Kommune- størrelse har dermed en indirekte effekt på både kommunenes kapasitet for økologisk bærekraftig utvikling og for lokalsamfunnets engasjement og deltakelse i dette arbeidet, - gjennom institusjonelle forhold.

Når det gjelder andre sider ved kommunenes samfunnsutviklingsoppgaver, er kunnskapen mer mangelfull. Studier av kommunenes planberedskap viser imidlertid samme mønster, planberedskapen øker med kommunestørrelse. Omfanget av interkommunalt samarbeid

øker også med kommunestørrelse, - dette gjelder imidlertid ikke for samarbeid innenfor næringspolitikken (Weigård 1991b). Det er ingen ting som tilsier at slike institusjonelle faktorer skulle være mindre viktig innenfor disse delene av samfunnsutviklingsoppgavene enn for miljøoppgavene, i alle fall i forhold til å sikre en utvikling i bærekraftig retning.

Andre strukturelle egenskaper ved kommunene, som befolkningstetthet / urbaniseringsgrad og sentralitet viser sammenheng med enkelte indikatorer på betingelser for bærekraftig utvikling. Disse faktorene blir, til forskjell fra kommunestørrelse, ofte tolket som indikatorer på problemomfang og -struktur (Højer m.fl. 2003; Bjørnæs 2002; Hovik 1991a). Et interessant spørsmål som ikke er studert er hvorvidt kommunestørrelse, og også institusjonalisering har mer å si i "problemkommuner" enn i andre kommuner.

2.3 Aktuelle problemstillinger for forskning om kommunestørrelse og bærekraftig utvikling

Kunnskapen om sammenhengen mellom kommunestørrelse og systemkapasitet for bærekraftig utvikling er betydelig større enn kunnskapen om sammenhengen mellom kommunestørrelse og befolkningens engasjement og deltakelse i en politikk for bærekraftig utvikling. Det er imidlertid også hull i kunnskapen om den første tema-gruppen, særlig gjelder det kunnskap om sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunenes evne til å samarbeide med eksterne aktører om en politikk for bærekraftig utvikling.

Kommunestørrelse og systemkapasitet

Forskningen viser at større kommuner har avsatt flere økonomiske og menneskelige ressurser til arbeidet med bærekraftig utvikling, som igjen bidrar til å styrke de institusjonelle betingelsene for en bærekraftig utvikling. Denne sammenhengen mellom kommunestørrelse, bemanning og andre institusjonelle betingelser, er avdekket for miljøfeltet, som er en ny og svakt institusjonalisert oppgave i kommunene. Det er interessant å undersøke både om tendensen til nedbemanning og kompetansesvekking blant småkommuner også foregår innenfor andre deler av samfunnsutviklingsoppgavene, og om dette har samme klare effekt på politikkutforming og aktivitet innenfor tradisjonelle og sterkt institusjonaliserte oppgaver (næringsutvikling, landbruksforvaltning, fysisk planlegging), som innenfor miljøvernfeltet / LA21-arbeidet.

Forskningen finner imidlertid også klare indikasjoner på at de institusjonelle betingelsene varierer med omfanget og kompleksiteten i den lokale problemstrukturen. Et interessant forskningstema vil være å studere om gjennomføring av en politikk for bærekraftig utvikling i kommuner med relativt små problemer er mindre avhengig av høy organisasjonskapasitet og sterk institusjonalisering av oppgavene, - enn i kommuner med større problemer. Dvs. er kommunestørrelse, og institusjonell kapasitet viktigere for å sikre en bærekraftig utvikling i kommuner med omfattende og komplekse problemer, enn i andre kommuner. Eller bidrar avinstitusjonaliseringen i mange småkommuner til å svekke arbeidet for en lokal bærekraftig utvikling (relativt til andre kommuner)?

Kommunestørrelse og politisk engasjement og deltakelse

Som nevnt vet vi endra mindre om sammenhengen mellom kommunestørrelse og engasjement og deltakelse fra lokalbefolkningen og lokale organisasjoner i politikkutformingen, om sammenhengen mellom kommunestørrelse og nettverksbygging, og engasjering og styring av nettverk (eller nye styringsformer), og også hvilken betydning organisatoriske forhold (som kommunens systemkapasitet) har å si for disse forholdene.

Studiene av MIK-programmet ga tydelige indikasjoner på at slike forhold er viktig, men dette ble ikke studert eksplisitt eller systematisk.

Spørsmålet om kommunestørrelse og deltakelse har gjerne vært knyttet til politikken inputside, og at befolkningen i små kommuner har bedre forutsetninger for å influere politikken gjennom nærhet og direkte kjennskap. Det kan også argumenteres for at nettverkene er tette og den sosiale kapitalen størst i små samfunn. Utfordringene knyttet til en økende fragmentering av forvaltningen, er å få etablert samarbeid mellom ulike aktører for å løse fellesproblemer, og å sikre at dette samarbeidet (eller nettverket) ivaretar viktige fellesverdier og -hensyn. Selv om tette nettverk kan være en forutsetning for å etablere et privat-offentlig samarbeid, - og denne forutsetningen skulle være hyppigst til stede i små kommuner, så kan både kommunens evne til å mobilisere og styre slike nettverk og faren for kooptering være betinget av organisasjonskapasitet.

Fragmenteringen av offentlig forvaltning innebærer også at samordning av offentlig politikk i økende grad må skje gjennom samarbeid mellom ulike offentlige instanser, og her med andre kommuner, fylkeskommunen og ulike statlige etater. Det er så vidt oss bekjent ikke gjennomført noen studier av betydningen av kommunestørrelse for kommunenes muligheter til å etablere slike samarbeidsordninger, eller deres muligheter til å styre slike nettverk. Også i slike sammenhenger må vi anta at kommunens organisatorisk kapasitet vil være viktig. Og vil kommunestørrelse ha mer å si for mulighetene til å realisere samarbeid med statlige sektoretater (single-purpose agencies), enn samarbeid med territoriell statsforvaltning (fylkesmannen)?

Kombinert med økt fragmentering av offentlig forvaltning og mer vekt på partnerskap, skjer det også en utvikling i retning sterkere mål- og resultatstyring av kommunene fra statens side, koplet til en lovgivning som gir innbyggerne sterke individuelle rettigheter. Utviklingen går i retning av kommuner som effektuerer statlig politikk (Fimreite og Flo 2002). I ytterste konsekvens betyr mål- og resultatstyring at det er uvesentlig om det er kommuner, offentlige selskaper eller private aktører som gjennomfører politikken. Kommunen får ingen særlig rolle som lokalpolitisk organ. Dette i motsetning til den rollen kommunene har spilt i etterkrigstida, som forvaltningskommune. Her hadde kommunene en tydelig politisk funksjon som tilpassere av statlig politikk til lokale forhold (jf. Kjellberg 1995; 1991; Fimreite og Flo 2002).

Det er vanskelig å tenke seg en effektiv politikk for bærekraftig utvikling som ikke er tilpasset lokale forhold. Det er imidlertid mulig å tenke seg en utvikling i retning klarere mål- og resultatstyring fra statens side i forhold til kommunenes arbeid for en bærekraftig utvikling. Arbeidet med utvikling av bærekraftsindikatorer muliggjør det, særlig dersom dette arbeidet utvikler seg i retning utvikling av standardiserte indikatorer på tvers av kommunene. Da kan det også knyttes individuelle rettigheter til disse. I så fall er det sannsynlig at det skjer en ytterligere utvikling bort fra en styringsstrategi som bygger på å motivere og styrke kommunenes kapasitet og kompetanse på feltet, over mot en strategi som belønner de som oppnår gode resultater og straffer de som oppnår dårlige resultater. Vil følgene av en slik endret statlig politikk variere mellom kommuner etter ulik størrelse eller ulik økonomi?

En slik utvikling reiser naturligvis også spørsmålet om hvilke følger dette har for mulighetene for en lokal bærekraftig utvikling, da denne naturlig ikke kan la seg uttrykke i et sett standardiserte og kortsiktige indikatorer. Faren kan være stor for at kommunene søker å maksimere sin uttelling på indikatorene, uansett om det bidrar til en bærekraftig utvikling eller omvendt.

3 Bærekraft og subsidiaritet

Dette kapitlet tar opp subsidiaritet som prinsipp i politikken for en balansert bærekraftig utvikling. Spørsmålet er hvorfor desentralisering og oppgaveløsning på lavest mulig nivå - nærmest mulig dem det gjelder - kan ses som et vesentlig trekk ved en bærekraftig regional utvikling: intraregionalt på tvers av politikkområder (miljø, velferd og næring) så vel som interregionalt - mellom regioner. Hvis subsidiaritet dreier seg grunnleggende om komparativ effektivitet og demokratisk legitimitet, er en hovedtese at det å legge ansvar og avgjørelser til berørte og utøvende parter innebærer at individer og grupper blir sosialisert til rettferdighetssans og hensyn til det felles beste.

Umiddelbart skulle en kanskje anta at de globale aspektene ved bærekraftig utvikling snarere skulle tilsi oppgaveløsning på høyere nivåer. Likevel synes bærekraftig utvikling å forutsette lokalt og regionalt ansvar og råderett. Vi skal her se litt nærmere på begrunnelsen for dette og spesielt fokusere på institusjonelle betingelser for en større ansvarliggjøring av lokalsamfunn og -forvaltning, av lokale målgrupper og myndigheter.

I det følgende vil vi først kort skjelne mellom politikken for en bærekraftig utvikling langs en horisontal og en vertikal dimensjon. Bærekraft og subsidiaritet knytter seg umiddelbart først og fremst til det vertikale, mens bærekraft og nettverk dreier seg om det horisontale (jf. kapittel fire). Samtidig er det klare koblinger og forsterkninger – fordi subsidiariteten langt på vei begrunnes med at det er lettere å se sammenhenger og få til bedre samordning mellom atskilte politikkfelter på *lavere* nivåer, nær berørt eller agerende part. Vi ser så nærmere på subsidiaritetsprinsippets betydning, begrunnelse - og begrensning. Subsidiaritetens utfordring ligger særlig i problemet med overordnet integrasjon. Spørsmålet er hvordan mulighetene generelt og de institusjonelle betingelsene spesielt for et større lokalt ansvar for en bærekraftig utvikling ligger til rette i en angivelig stadig mer fragmentert politikk og forvaltning – både på langs og på tvers.

3.1 Politikk for en bærekraftig utvikling – horisontalt og vertikalt

Bærekraft horisontalt

En bærekraftig utvikling forstått som en forsvarlig og balansert samfunnsutvikling på lang sikt er et diffust – i betydningen uspesifisert – begrep. Det dreier seg om den *generelle* samfunnsutviklingen, der ulike samfunnsmessige aspekter må ses i et integrert og samordnet, tverrfaglig og tverrsektorielt perspektiv. En politikk for en bærekraftig utvikling handler derfor på avgjørende måter om *politisk integrasjon* – om å kunne se atskilte – utdifferensierte - politikkfelter i sammenheng, så vel horisontalt på tvers av sektorer som vertikalt på tvers av nivåer. Det forutsetter gjerne en utvidet forståelse av politisk styring som inkluderer nye aktører på nye arenaer - gjennom ulike former for samspill, partnerskap eller nettverksorganisering. Analytisk betyr det å operere med

utvidete årsak-virkningskjeder – for å øke forståelsen for at problemer skapt i én tid, på ett sted, i én sektor, kan ha avgjørende konsekvenser for andre – land, lokalsamfunn, politikkområder og generasjoner.

Allerede fra begrepet om 'bærekraftig utvikling' ble introdusert, har de langsiktige så vel som de globale aspektene ved begrepet blitt understreket, både i økologisk og sosial, fordelingsmessig forstand. Mens de økologiske sidene langt på vei dreier seg om naturens (økosystemenes) tålegrense og beredskap i forhold til globale og langsiktige miljøkonsekvenser, forholder den sosiale dimensjonen seg til både intragenerasjonell og intergenerasjonell velferd - til global fordeling så vel som til velferd i forhold til kommende generasjoner. I utviklingen og avklaringen av begrepet "bærekraftig utvikling" utkrystalliserte det seg først tre - en *økologisk*, en *økonomisk* og en *sosial*, og etter hvert også en fjerde - en *institusjonell* - dimensjon; en begrepsbestemmelse som nå gjerne kjennetegnes som "*the prism of sustainability*" (Spangenberg 2000). Den institusjonelle dimensjonen ved begrepet understreker ikke minst nødvendigheten av institusjoner og arenaer for å få utviklet politikk og strategier for å kunne *integrere* mål for økologiske, økonomiske og velferds-/fordelingsmessige utviklingstrekk.

Horisontalt samordning for en langsiktig politikk på ulike nivåer er på langt nær noen ny politisk manøver. Samfunnsplanlegging - definert som framtidsrettet, konsekvensorientert og kunnskapsintensiv politisk handling - har alltid hatt langsiktig samfunnsutvikling som tema. Men det dreier seg alltid om antakelser, forventninger og framskrivninger som er framtids- og utviklingsorientert, og som dermed er hevet opp fra løpende (regelorientert) forvaltning, daglig drift eller tjenesteyting. I praktisk planlegging har det dreid seg om å kunne se ulike politiske hensyn i sammenheng: økonomi og velferd, ressurser og behov.

Fra og med begrepet om 'bærekraftig utvikling' for alvor ble lansert med Brundtland-kommisjonen i 1987 har imidlertid et nytt hensyn – når det gjelder samfunnsplanlegging – blitt inkorporert, nemlig det økologiske. Begrunnelsen er besnærende enkel: framtidige generasjoners velferd vil uvegerlig være knyttet til miljø, til avgjørende miljøkvaliteter og fravær av miljøtrusler – til en miljøbetiget livskvalitet. Det betyr at miljøfaktorer er kommet "på linje" med økonomiske, politiske og sosiale faktorer som avgjørende determinanter for en akseptabel samfunnsutvikling på lang sikt. Men hvis langsiktig samfunnsplanlegging nå nødvendigvis dreier seg både om økonomiske, samfunnsmessige og økologiske forhold – så er det samtidig nettopp 'bærekraftig utvikling' vi snakker om.

Felles for samfunnsplanlegging og en politikk for en mer bærekraftig utvikling er således at det i begge tilfeller dreier seg om *forebygging* og *langsiktig* planlegging. Det betyr at igangsetting av planprosesser og utarbeidelse av handlingsplaner for en bærekraftig utvikling – økologisk, økonomisk og samfunnsmessig – forutsetter en samordning og integrering av miljøhensyn og andre samfunns-hensyn på tvers av sektor- og politiske grenser.

Bærekraft vertikalt

Slagordet "tenke globalt – handle lokalt" innebærer at den vertikale dimensjonen er så å si innbakt i selve bærekraftbegrepet. Subsidiaritet er et maktfordelingsprinsipp som innebærer at beslutninger skal tas nærmest dem beslutningen gjelder, og at flest mulig av dem som beslutningen gjelder, skal inkluderes i beslutningsprosessen. Subsidiaritet tilsier derfor et aktivt selvstyre, både på lokalt og regionalt nivå. Lokal deltakelse og medvirkning fra sivilsamfunnet og folk flest har for eksempel vært ett av de sentrale aspekter ved Lokal Agenda 21-arbeidet som fulgte i kjølvannet av FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio '92. Men ikke minst er det de globale utfordringene knyttet til miljø og utvikling som har vært fokusert i internasjonale fora og konvensjoner gjennom de siste

par tiårene. Det har tydeliggjort at sentrale og langsiktige utviklingsoppgaver er for store for den enkelte stat alene og forutsetter internasjonalt samarbeid.

Det kan sies at politikk mer og mer blir et spørsmål om hvilket nivå beslutninger skal fattes på (Føllesdal 2003) – om *hvem* som skal fatte beslutningene. Derfor kan ansvars- og oppgavedeling og –plassering i forhold til arbeidet for en bærekraftig utvikling være vel så avgjørende for gjennomslag som selve politikken i seg selv.

Det kan også, som antydnet innledningsvis, være at subsidiaritet ikke utelukkende opererer langs en vertikal dimensjon. For eksempel kan subsidiaritetsprinsippet også anvendes i forhold til aktuelle problemstillinger knyttet til debatten om ”grenser for offentlig styring”. Argumenter her er blant annet at oppgaver som såkalt naturlig hører hjemme i sivilsamfunn og hos den enkelte ikke bør være et offentlig ansvar. Vesentlige politiske og ideologiske skillelinjer dreier seg gjerne om denne grensesettingen, om den *horisontale* arbeidsdelingen mellom offentlig og privat ansvar, mellom offentlig sektor på den ene siden og sivilsamfunn og familie på den annen. Spørsmålet går i hovedsak ut på om offentlige løsninger skal være et supplement til private – eller omvendt. Det er med andre ord en variant av subsidiaritet som makt- og ansvarsdelingsprinsipp som også er blitt kalt ”horisontal subsidiaritet” (ibid.).

3.2 Subsidiaritet på norsk: desentralisering og kommunalisering

Allerede fra tidlig på 70-tallet, fra den første ”hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen” ble nedsatt, har det vært et kontinuerlig politisk arbeid for å drøfte oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Hele tiden er det desentralisering, demokratisering og effektivisering som har vært lansert som de hovedsakelige virkemidlene (NOU 1988:38, NOU 2000: 22). Men i disse offentlige utredningene som drøfter oppgave- og ansvarsdelingen i forvaltningen, er det gjennomgående vanskelig å finne noen eksplisitt begrunnelse for desentralisering som maktfordelings- og forvaltningsprinsipp.

Nå kan det sies at ”lokalt selvstyre” er en så utbredd verdi som har så allmenn og tverrpolitisk oppslutning - i Norge som i de fleste vestlige land – at det kanskje ikke trenger noen nærmere begrunnelse? På samme måte som det innlysende i at selve verdigrunnlaget for kommuneinstitusjonen er demokrati, effektivitet og autonomi (Baldersheim 1998). Samtidig er det nylig sådd tvil ved om ’frihet’ og ’autonomi’ i dag kan regnes som grunnleggende prinsipper eller mål i seg selv for lokalt selvstyre: Som det heter i oppgavefordelingsutvalgets utredning fra 2000: ”Innføringen av den moderne velferdsstaten har imidlertid begrenset friheten i det lokale selvstyret”... og videre:

Konsekvensene har blitt en sterk sammenfiltring av forvaltningsnivåene hvor det lokale selvstyrets frihetsideal er kommet mer i bakgrunnen. På den bakgrunn kan det diskuteres i hvilken grad frihet i dag kan sies å representere en særegen verdi knyttet til det lokale selvstyret.

Når det gjelder *prinsipper* for ansvar- og oppgavedeling mellom forvaltningsnivåene, er det likevel uomtvistelig ulike varianter av subsidiaritetsprinsippet som gjør seg gjeldende også for norske partier (Føllesdal 2003). Likevel er det bare ett parti – KrF – som eksplisitt tar til orde for subsidiaritetsprinsippet i sitt partiprogram.

Også i norsk forskning om lokal-sentral-relasjoner i politikk og forvaltning er det for en stor del spørsmål rundt *politisk* desentralisering som har vært tatt opp. Desentralisering har også i forskningen stort sett dreid seg om overføring av oppgaver og myndighet fra stat til politiske organ i kommuner/fylkeskommuner (Naustdalslid 1990:130). Historiske og institusjonelle begrunnelser og betingelser for (lokalt) selvstyre i seg selv ser ut til å være mindre påaktet. Det synes snarere å være en underforstått verdi, en kulturell selvfølge som for en stor del tas for gitt. I en idéhistorisk kontekstualisering av kommuneinstitusjonen diskuterer imidlertid Kjellberg kommunens ideologiske forankring i frihetsidealet, demokratiidealet og effektivitetshensynet (1991:49) der også kommunene som uttrykk for "nærdemokratiet" blir tatt opp. Selv om demokratispektet ved kommuneinstitusjonen blir presentert som et mål i seg selv for politisk utfoldelse og selvrealisering og som et middel til å fremme samfunnsmessig demokrati og lokal solidaritet, reises det også spørsmål ved om dette i realiteten har vært eller fremdeles er et så vesentlig aspekt ved kommuneinstitusjonen. Her innvarsles snarere et nytt innhold for det lokale folkestyret med vekt på lokal samordning og tilpasning av offentlig virksomhet til lokale behov. Betydningen av nærhet mellom politiker og velger og kommunepolitikk som en skole-i-demokrati tones ned til fordel for en lokal og politisk formet samordning ut fra borgernes aktive medvirkning i formuleringen av kommunale oppgaver. (Kjellberg 1991:61). Det er lett å se koblingen til nærhetsprinsippet slik det i løpet av nittitallet mer og mer er kommet til uttrykk som subsidiaritetsprinsippet.

"Subsidiaritet" har i liten grad vært gjort til gjenstand for forskning på norsk – det er eksempelvis ingen bidrag på norsk på emneordet på BIBSYS. I en kunnskapsstatus for forskning på kommunalt miljøvern henvises det til den europeiske subsidiaritetsdebatten som vesentlig for å forstå pragmatiske retningslinjer for ansvars- og oppgavedeling på feltet (Høyer, Lafferty og Aall 2002) og temaet er fokusert i EU-prosjektet "Regional Sustainable Development" (Lafferty et al 2004).

Som et ungt og relativt sett nyetablert politikkområde (Miljøverndepartementet (MD) ble ikke opprettet før i 1972), har ikke minst miljøvernfeltet vært gjenstand for et stortilt forsøks- og reformarbeid fra slutten av 80-tallet med en vedvarende oppmerksomhet på delegering av ansvar og oppgaver. Denne desentraliseringen som for en stor del har dreid seg om en såkalt *kommunalisering* av miljøvernet har lenge vært ansett som et av de viktigste miljøpolitiske grepene fra Miljøverndepartementet, under skiftende regjeringer. Særlig i forbindelse med det siste oppgavefordelingsutvalgets innstilling og de påfølgende stortingsmeldingene er kommunesatsingen innen miljøvernet blitt understreket. I St.meld. nr 19 (2001-2003)" heter det (i avsnitt 5.2.4) for eksempel

Miljøverndepartementet vil i perioden 2002-2005 gradvis overføre oppgaver og myndighet fra staten til kommunene. Kommunene skal få økt myndighet i forhold til forurensningsspørsmål av lokal karakter, være myndighet overfor lokale utfordringer knyttet til friluftsliv, vern av biologisk mangfold og kulturminnevern.

I flere sammenhenger har samtidig MD i de senere årene³ eksplisitt tatt til orde for en ustrakt desentralisering til kommunene basert på det såkalte *speilvendingsprinsippet* – som vil si at det som ikke ettertrykkelig er slått fast som et *statlig* ansvar i miljøvernpolitikken, skal overlates til kommunene. At nasjonal miljøvernpolitikk langt på vei kan se ut til å skulle bli et resultat av *lokal* miljøvernpolitikk synes dessuten å være et felles utviklingstrekk i nordisk miljøvern (Lundqvist 1996).

³ - innlegg av daværende statssekretær Stein Lier-Hansen, Faglig Forum, NIBR, februar 2001, Kommunal Rapport 22.2.01; foredrag, avdelingsdirektør Einar Holtane, Vestfold fylkeskommune, april 2001

Spørsmålet er imidlertid om det nå er en endring – en bråstopp – for fortsatt overføring av ansvar og oppgaver til kommunesektoren. Det gjelder både sett i lys av hva som skjer og diskuteres innenfor andre sektorer (helse og skole), men også på miljøvernfeltet. Betegnende i så måte er Miljøverndepartementet siste stortingsmelding (St.meld. nr. 25 (2002-2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*) der kommunesektorens miljøvernansvar bare så vidt er nevnt. Satsing på fortsatt desentralisering og staten som ”subsidiær” miljøvernansvarlig er kanskje forlatt til fordel for tradisjonelle kasuistiske og sektoriserede miljøverntiltak? Det er en stor diskrepans mellom denne siste MD-meldingen (fra april ’03) og KRD-meldingen om oppgavefordelingen (fra april ’02) – begge fra en og samme regjering (Bondevik II).

3.3 Subsidiaritet som maktfordelingsprinsipp

Etymologisk kommer subsidiaritet fra latinsk ’subsidium’, som har to betydninger: enten ”reserve” eller ”støtte” - i form av ”understøttelse” som i ”subsidiær”. Den leksikalske definisjonen av ’subsidiarity’ er (The Oxford English Dictionary):

The quality of being subsidiary; specifically the principle that a central authority should have a subsidiary function, performing only those tasks which cannot be performed effectively at more immediate level.

Her ser vi at det er subsidiaritet i betydningen ”noe subsidiært ” eller som en ”reserveløsning” som brukes - slik det til forveksling ligner nettopp det som i norsk sammenheng er blitt kalt speilvendingsprinsippet.

Grunntanken bak subsidiaritetsprinsippet er at offentlige myndigheter skal støtte de naturlige og autonome fellesskapene i samfunnet bare når disse trenger det. De oppgaver den enkelte og familien ikke makter, må offentlige myndigheter ta seg av, for å sikre det felles vel og verne om enkeltmenneskets rettigheter.

En forvaltning basert på et såkalt *ansvarsprinsipp* er selvfølgelig verken spesielt nytt - enn si noe unikt norsk eller nordisk. Tydeligst er det kommet til uttrykk gjennom EUs innføring av subsidiaritetsprinsippet, diskutert fra sent på 80-tallet og ratifisert først i Maastricht i ’92 og senere i Amsterdam i ’97. Her tas det nettopp til orde for at oppgaver best løses på lavest mulig nivå og at beslutninger bør tas nærmest mulig dem det gjelder. I Maastricht-traktaten heter det:

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can, therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Amsterdam-traktaten viderefører og spesifiserer subsidiaritetsprinsippet ytterligere. Hovedbegrunnelsen skal være ”...to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizens of the Union”. Subsidiaritet i EU-sammenheng anses som noe som først og fremst regulerer *autoriteten* på et område, siden det dreier seg om:

... the *allocation* or the *use* of the authority within a political order where there is no unitary sovereign. The principle holds that powers or tasks are to rest with the sub-units of that order unless a central unit is more effective in achieving certain specific goals. (Føllesdal 1999)

Samtidig gjenspeiles *demokratiske* idealer:

The principle seems to reflect the same normative ideals as democracy: policies must be controlled by those affected, to ensure that institutions and laws reflect the individuals under conditions where all counts as equals. (ibid.)

I mange sammenhenger ser det ut til at subsidiaritetsprinsippet eller tilsvarende tankegang operasjonaliseres eller oversettes med ”*nærhetsprinsippet*”, der ansvar og myndighet skal ligge nærmest mulig dem det gjelder. I forhold til kollektive goder innebærer det at byrder og belastninger så langt som mulig skal tilordnes de som også nyter fordelene av godet.

Det er derfor nærliggende å knytte subsidiaritetsprinsippet til det som er kalt *målgruppe-tilnærming* i for eksempel nyere miljøvernpolitikk: Det betyr å kunne identifisere sentrale aktører – de agerende partene eller ”førstebevegerne” - i forhold til en vesentlig miljøkonsekvens, fordi denne gruppas virksomhet er selve kilden til fenomenet og dermed avgjørende for forbedring. Et hovedpoeng er å søke å endre målgruppas handlinger, i den grad slike representerer ”parametre som kan manipuleres”. Det innebærer å søke å ”konfrontere” gruppa med miljøkonsekvensene av sin praksis – med andre ord: å gjøre dem miljøpolitisk ansvarlig. ”Forurenser-betaler”-prinsippet er illustrerende for denne typen deregulative dreining i miljøvernpolitikken fra 80-tallet.

Sett i større sammenheng, er denne tankegangen knyttet til en analytisk utvidelse gjennom fokus på årsaker, drivkrefter og kilder til et problem - ikke bare etterskuddsvis regulering, umiddelbar reparering eller ”symptombehandling” som i tradisjonelle miljøverntiltak (end-of-pipe-” og ”tall-stake-solutions”).

Det til nå kanskje mest kjente eller velbrukte argumentet for subsidiaritet eller desentralisering i norsk sammenheng dreier seg om ansvar på lavest mulig *effektive* nivå (som i Leon-prinsippet i omsorgssektoren - ”Lavest-mulig-Effektive-OmsorgsNivå”). I praksis vil det dreie seg om *økonomisk føderalisme*, som vil si at ansvar og kostnader for kollektive goder må plasseres hos dem som også tjener på dem (det vil si en internalisering av eksternalitetene, som i Forurenser Betaler-prinsippet; vern og bruk av biologisk mangfold (ut fra et ”use-it-or-lose-it”-prinsipp). Samtidig vil desentralisering med lokalt ansvar og lokale beslutninger kunne hindre overforbruk, i de tilfellene når målrettet tilbud av kollektive goder er mest økonomisk effektivt, som ved såkalt ikke-ekskluderende og uuttømmelige goder.

I det hele tatt dreier subsidiaritetsprinsippet seg langt på vei om *forenkling*. Det er en kompleksitetsreducerende mekanisme i forhold til informasjonsoverflod, omstendelig saks- og beslutningsgang, uenighet og sprikende og til dels illegitime interesser. Det kan argumenteres for at at subenheter sikrer bedre felles verdier, fordi det i utgangspunktet er delt geografi, felles ressurser og felles kultur (språk og forståelsesramme). Med andre ord fordrer subsidiaritet at grunnleggende – eller i det minste visse - betingelser for gruppedannelse er til stede: nærhet, likhet og felles problemoppfatning (Aubert 1979) Samtidig gjør færre temaer og færre parter på lokalt nivå at risikoen for informasjonsoverflod reduseres. Dessuten oppnås enighet lettere i små sammenhenger, ikke minst om politiske mål.

Det er også sentrale deltakerdemokratiske argumenter som går på at subsidiaritet dreier seg om *politisk karakterdannelse*. Lokal politisk deltakelse legger til rette for læring og bygger opp og sikrer politisk kompetanse. JS Mill påpeker at individer lettere vil forstå seg som ansvarlige borgere når de også vurderer og tar hensyn til andres syn og interesser. Samtidig har individer en interesse i å kontrollere de sosiale institusjonene som i sin tur former deres normer og verdier, mål og muligheter. Å kunne kontrollere så vel

farten som retningen på institusjonell forandring bidrar til å opprettholde våre legitime forventninger (Føllesdal 1999) – og sikrer dermed institusjonell stabilitet.

Ikke minst kan subsidiaritet beskytte mot *dominans* og utenfrastyring. Det er en mekanisme for å ”unngå tyranniet” og urettmessig intervensjon fra andre. Omvendt betyr det at sub-enheter - individer, kommuner, regioner, nasjonalstater - bør være fri til å velge i saker som ikke angår (eller skader) andre. I forhold til urettmessig dominans er det imidlertid et paradoks at *offentlig* intervensjon i form av lovregulering til tider viser seg påkrevet som beskyttelse av enkeltindivider i forhold til familiær dominans.

Oppsummert kan det hevdes at subsidiaritet forutsetter - krever argumenter for - komparativ effektivitet) som igjen kan ha som (mer eller mindre uintendert) konsekvens en sosialisering av individer til rettferdighet og sans for det felles beste. Med andre ord kan fortellingen om subsidiaritet bli en solskinnshistorie og en presentasjon av vinn-vinn-situasjoner. Eller dreier det seg snarere om noe som er ”too good to be true...”?

3.4 Subsidiaritetens begrensninger

Om vi nå legger nærhets-, speilvendings- – eller subsidiaritetsprinsippet - til grunn er sedvanlige motinnvendinger bl.a.⁴ problemet med *ansvarlighet* – hvordan sikre at oppgavene faktisk løses. Ved uklar kompetanse eller uklar ansvarsfordeling mellom nivåene (det være seg individ/kollektiv eller forvaltningsnivåer), eller ved utstrakt skjønnsutøvelse uten åpenhet, kan ”de ansvarlige” presentere seg med lite rom for egenhandling (for eksempel på grunn av trange rammer, en ikke ukjent problemstilling i kommunenorge).

For det andre er det vansker og kostnader med å bestemme *komparativ effektivitet*: det vil si å avgjøre når oppgavene *ikke* kan løses tilfredsstillende av sub-enhetene (kommunene) men bedre av sentralnivået (krever gjerne en begrunnelse ut fra klare kriterier, standarder eller indikatorer).

For det tredje er det problemet med *overordnet integrasjon*, det vil si vansker med å opprettholde grunnleggende overordnede – transnasjonale, transregionale eller transkommunale – verdier. Problemstillingen setter samtidig søkelyset på og bidrar til en høyere bevisstgjøring i forhold til hva som faktisk er – må eller bør være – overordnede mål og verdier. Illustrerende fra miljøvernpolitikken er opphevingen av sentrale støyforskrifter til fordel for lokale støyvedtak – som noe lokalsamfunnet selv må kunne ta avgjørelsen på, så lenge ikke nasjonale eller globale hensyn ikke later til å bli berørt (og så lenge ansvarsoverføringen og konsekvensene av den er reversible prosesser). Det postmodernistiske slagordet ”celebrate the differences” er derfor illustrerende for denne nyere åpenhet og aksept for lokal variasjon.

3.5 Subsidiaritet og bærekraft: aktuelle problemstillinger

Subsidiaritet og fragmentering – problemet med overordnet integrasjon

Bærekraft- og miljøvernpolitikken er på mange måter et følsomt barometer for politiske og institusjonelle kursendringer og svingninger. Allerede ved etableringen av miljøvernpolitikk som et særegent politisk felt tidlig på 70-tallet var det tilløp til å legge vekt på

⁴ - hentet bl.a fra Føllesdal, Andreas: *Subsidiarity and Democratic Deliberation*, Arena Working Papers WP 99/21 (www.arena.uio.no/publications/wp99_21.htm)

integreerte løsninger og koordineringsstrategier – bl.a. representert ved diskusjon om Miljøverndepartementets rolle: skulle det være et overordnet ”ressurskoordineringsdepartement” på linje med Finansdepartementet? Og hvor skulle ansvaret for samfunnsplanleggingen på lokalt og regionalt nivå plasseres i sentralforvaltningen? MD ”tapte” kampen om overordnet koordinering – men ”vant” ansvaret for subnasjonal planlegging. (Jansen 1989, Bersås 1980). Med den annen grønne (Gro)-bølge om lag 15 år senere, revitaliserte bærekraftbegrepet overordnet integrering som politisk løsning – bl.a. som svar på moderne miljøproblemer og andre samfunnsmessige risikoer som ble ansett som ”overspesialiseringens svøper”. En ny og utvidet forståelse av et miljøproblems *hele* årsak-virkningskjede og ikke minst av *samspillet* mellom miljø, økonomi og levekår, fordret utvikling av nye politiske og institusjonelle arenaer – på tvers av sektorområder, fag og nivåer.

Institusjonell fisjon og fragmentering kan ses som en konsekvens av økende kompleksitet - ut fra behovet for forenkling, konsolidering og konsentrasjon. Men ”å være seg selv nok” – har som kjent sine kostnader. Spørsmålet er hvilke integrerings- eller ”de-differerings”- mekanismer som er tilgjengelige – ut fra politiske eller faglige intensjoner om å kunne forstå forutsetninger for og bidra til en mer helhetlig politikk?

Velkjent fra ulike typer overordnede, tverrsektorielle satsningsfelt i politikk og forvaltning (enten det er ”likestilling”, ”miljøhensyn”, ”langtidsplanlegging” eller ”barn og unge”) er to typer mekanismer: enten en *sentral* integreringsstrategi (i form av sentral administrativ lokalisering eller i et overordnet politisk organ) eller som *desentral* ansvarsoverføring i form av utpekte lokalt ansvarlige (i hver sektor/etat). Ansvarsoverføring ut fra subsidiaritetsprinsippet kan ses som et alternativ til horisontal fragmentering – eller kanskje subsidiaritet snarere er å forstå som en form for *vertikal* forenkling og fragmentering?

Subsidiaritets- eller nærhetsprinsipp – når er en nær nok?

Subsidiaritet låner trekk fra selvorganisering eller selvregulering som prinsipp for samfunnsmessig organisering. Begrepets innhold er et sentralt anliggende i politisk teori og filosofi, og berører grenseoppgangen mellom individuelt og kollektivt ansvar, mellom offentlig sektor og sivilsamfunn og mellom ulike politiske og administrative nivå.

I praktisk forvaltning er medvirkningsbestemmelsen i plan- og bygningsloven illustrerende for vanskene med å kunne avgjøre hvem som er ”berørt part”. I tradisjonell oppgangs- og utbyggingstider (som i de første par-tre etterkrigstidene) har bestemmelsen opplagt hatt mest omtanke for ”berørte parter” i betydningen ”ofre” for utbyggingsprosjekter. Spørsmålet er om dreiningen mot en større lokal ansvarliggjøring av de aktørene/aktørgruppene som er opphav til og forårsaker selve problemet (utbygger-tiltakshaver-forurenser-bilist) – er mulig; ikke bare politisk, men også administrativt, organisatorisk eller institusjonelt.

4 Nettverksstyring og demokratisk legitimitet

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi drøfte hvilke implikasjoner nettverksstyring har for demokratiske verdier og politikkenes legitimitet på politikkområdet bærekraftig regional og lokal utvikling. Flere kommentatorer har påpekt at det ligger alvorlige demokratiske problemer knyttet til utviklingen mot økende nettverksstyring (jf Dahl 1994; Pierre and Peters 2000). I utgangspunktet skiller nettverksstyring seg fra tradisjonell hierarkisk styring utøvd av offentlig forvaltning, bl.a. ved at den ikke er basert på beslutninger fattet i representative forsamlinger, som stilles til ansvar for sine vedtak gjennom valg.

Andre demokratiforståelser vil imidlertid argumentere for at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Systemkapasiteten eller effektiv problemløsning forutsetter demokratisk deltakelse. Med utgangspunkt i dette, vil vi argumentere for at, selv om det er noen grunnleggende problemer knyttet til legitimiteten til beslutninger fattet i nettverk, så er det mulig å oppnå i alle fall en viss grad av demokratisk legitimitet gjennom aktiv deltakelse fra berørte parter.

I diskursen om bærekraftig utvikling generelt, og i tilknytning til miljøpolitikk spesielt, blir partnerskap, nettverksstyring og deltakelse fra interessenter ofte tillagt en entydig positiv vurdering. Det blir ansett ikke bare som nødvendig, men også ofte ønskelig. Dette kommer særlig klart til uttrykk gjennom FNs vedtak om Agenda 21. Denne diskursen problematiserer sjelden spørsmål om hva som legitimerer politiske beslutninger.

Vi vil her argumentere for at spørsmål om demokrati og legitimitet er særlig aktuelt i tilknytning til en politikk for bærekraftig utvikling, en politikk som potensielt innebærer betydelige omfordelinger mellom grupper i dag, og mellom dagens og morgendagens generasjoner. Derfor er det også svært viktig å vurdere nettverksstyring innenfor området bærekraftig utvikling i lys av demokrati og legitimitet. Før vi går videre i denne drøftingen skal vi imidlertid komme litt inn på hva vi mener med nettverksstyring og hvorfor dette er aktuelt i sammenheng med lokal og regional bærekraftig utvikling.

4.2 Om nettverksstyring og bærekraftig utvikling

Nettverksstyring

Nettverksstyring, eller governance kan defineres som:

... a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory

and binding decisions by negotiation with each other and cooperation in the implementation of these decisions (Schmitter 2002: 53).

Nettverksstyring refererer til interaksjon mellom selvstendige, men gjensidig avhengige aktører. Beslutninger eller problemløsning oppnås gjennom forhandlinger eller argumentasjon mellom disse aktørene, dvs. gjennom horisontale relasjoner, og ikke gjennom hierarkisk autoritet (Scharpf 1997). Nettverksstyring innebærer å finne løsninger på samfunnsmessige utfordringer, på tvers av de tradisjonelle skillelinjene mellom offentlig og privat, mellom sektorer og forvaltningsnivåer (Vabo m.fl. 2003:1).

Nettverkene utgjøres av selvstendige, men gjensidig avhengige aktører. Nettverk er selvorganiserte strukturer som baserer seg på frivillig samhandling. Nettverkene er gjerne opprettet for å løse bestemte felles problemer eller utfordringer, gjennom utveksling av ressurser og felles handling. Beslutningene og iverksettingen av disse baserer seg på enighet gjennom forhandlinger eller deliberasjon. Dette forutsetter gjensidig tillit mellom aktørene i nettverket. Slike nettverk mellom offentlige og private aktører kan være mer eller mindre formaliserte. *Partnerskap* og *regime* er benevninger på mer formaliserte former for nettverk som er etablert med en bestemt hensikt, til forskjell fra mer uformelle nettverk som utvikles som resultat av frivillig samhandling (jf Scharpf 1997: 142). Scharpf definerer regimer som:

purposefully created normative frameworks governing negotiations among a formally specified set of actors that have explicitly undertaken to respect certain interest positions of other parties, to pursue certain substantive goals, and to follow certain procedures in their future interactions (s. 142).

Scharpf (1997:46-47) argumenterer for at det institusjonelle rammeverket setter grenser for hvilke former for interaksjon eller koordinering som er mulig å oppnå. Nettverk muliggjør koordinering gjennom forhandlinger, mens anarkiet kun åpner for koordinering kun gjennom gjensidig tilpasning (dvs. ensidig handling). Assosiasjoner kan oppnå koordinering gjennom flertallsvedtak, mens organisasjoner også kan oppnå koordinering gjennom hierarkisk styring. Utvikling i retning økt nettverksstyring innebærer at offentlig politikk i økende grad utformes, besluttet og iverksettes i et samarbeid mellom offentlige og private aktører, der den ene aktøren ikke er overordnet den andre i et hierarki. Disse nettverkene er mer åpne, komplekse og potensielt ustabile enn tradisjonelle policy-nettverk som har eksistert mellom sentrale og lokale etater innenfor en sektor. Dette innebærer også at forhandlingsevne og tillitsbygging blir et stadig viktigere element av offentlig politikk (John 2001: 9).

Nettverksstyring innebærer altså styring av samfunnsutviklingen, basert på en politikk som er vedtatt og/ eller iverksatt i et nettverk, dvs. det er snakk om *styring gjennom nettverk*. *Styring av nettverk* (metastyring) beskriver hvordan enkelte aktører kan påvirke (styre) beslutningene som fattes i nettverkene. Hvordan offentlige myndigheter kan styre utfallet av nettverksbeslutninger, bl.a. gjennom å utøve hierarkisk myndighet, er et tema litteraturen er opptatt av (jf. Scharpf 1997). I dette kapitlet skal vi i hovedsak ta for oss nettverksstyring, men vi vil også komme inn på metastyring av nettverk.

Vi vil konsentrere oss om å beskrive mer eller mindre formelle nettverk mellom offentlige og private aktører, som er etablert for, eller engasjert i politikk for en bærekraftig utvikling. Begrunnelsen for det er at demokrati- og legitimitetsproblemene oppstår når nettverksstyring overtar for tradisjonell offentlig styring. Dvs. at vi ser bort fra rent private nettverk. Vi ser også bort fra de situasjoner der det offentlige gir private nettverk i oppdrag å gjennomføre offentlig politikk. En slik privatisering bygger på at offentlige myndigheter vedtar politikken og styrer nettverket med basis i autoritativ

myndighet. Vi vil relatere legitimitetsdiskusjonene til hva som legitimerer offentlig politikk, og ikke komme inn på diskusjonen om hva som er grensene for legitim offentlig innblanding i private forhold.

Nettverksstyring og bærekraftig utvikling

At nettverksstyring er særlig aktuelt i forhold til bærekraftig utvikling kan koples til hva som preger utfordringene vi står overfor i realiseringen av dette målet. Realisering av målet om bærekraftig utvikling vil innebære en langsiktig og integrert politikk, som innebærer en koordinert innsats innenfor ulike forvaltningsnivå, politikkområder og samfunnssektorer. Utfordringen er preget av høy kompleksitet, den vil berøre mange aktører med ulike interesser, verdier og virkelighetsoppfatninger. Aktørenes interesser og mål er koplet sammen, og i varierende grad konkurrerende og/eller gjensidig avhengige. Aktørene opererer samtidig innenfor ulike tids- og romlige skalaer. Målet om bærekraftig utvikling må realiseres gjennom koordinert eller integrert innsats fra ulike forvaltningssektorer og –nivåer, samtidig som vi opplever en økende fragmentering eller funksjonell oppdeling av offentlig forvaltning. I komplekse og fragmenterte situasjoner blir styring en interaktiv prosess, siden ingen enkelt aktør besitter den kunnskap eller de ressurser som er nødvendig for å takle problemet på egen hånd (Kooiman 2000; Stoker 2000).

It can be argued, (...), that under modern conditions centralized-unitary as well as decentralized-fragmented decision structures have become less effective in dealing with the diversity, variability, and complexity of interests, problems, and solutions in societies that are in the same time more differentiated and more inter-dependent than ever. Hence more loosely structured, flexible, and informal networks of communication and interaction may indeed have a necessary role to play in the development of effective solutions to the characteristic policy problems of the present age (Scharpf 1999: 20).

Nettverksstyring innenfor politikk for bærekraftig utvikling er altså aktuelt, fordi utfordringene i følge en rekke kommentatorer krever det. Andre kommentatorer går lengre, og mener nettverksstyring ikke bare er nødvendig, men også ønskelig. Innenfor miljøpolitikken, har målgruppetilnærming eller stakeholder demokrati blitt ansett som både nødvendig og ønskelig. Sentralt i dette er argumentet om at det er nødvendig at de som i siste instans skal gjennomføre tiltak eller endre atferd, både har en forståelse av hvorfor dette er nødvendig (har internalisert politikken / verdiene), samtidig som det er fornuftig og nødvendig at deres kunnskap og kompetanse nyttiggjøres (Jansen og Osland 1994; Vedeld m.fl. 1998). Deres deltakelse begrunnes (i alle fall i noen tilfelle) gjennom demokratiargumenter, de som blir sterkest berørt av politikken bør også kunne påvirke denne. Dette er viktig for å sikre legitimitet i forhold til de som blir berørt av politikken.

Eksistensen av nettverk innenfor temafeltet begrunner / rettferdiggjør i seg selv en spesifikk drøfting av demokrati- og legitimitetsutfordringene. At det er grunn til å anta at en politikk for bærekraftig utvikling ikke kan realiseres uten bruk av slike nettverk, er en annen viktig begrunnelse. I dette kapitlet vil vi først drøfte demokrati- og legitimitetsproblemer knyttet til partnerskap og nettverksstyring generelt, for deretter å drøfte i hvilken grad problematikken rundt bærekraftig utvikling reiser spesifikke spørsmål i forhold til ivaretaging av demokrati- og legitimitetshensyn. Senere vil vi drøfte aktuelle tema for framtidig forskning i den forbindelse.

4.3 Om nettverksstyring samt demokrati og legitimitet

Hva legitimerer politiske beslutninger

Legitimitet refererer til aksept og støtte til et politisk system fra de som er bundet av systemets beslutninger. Legitimering refererer til de måtene det politiske systemet oppnår slik aksept og støtte (Klausen og Sweeting 2002: 8). Det gjøres ofte et skille mellom input legitimitet (eller styring av folket) og output legitimitet (eller styring for folket) (Scharpf 1999). Grunnlaget for inputbasert legitimering er at beslutninger fattes i henhold til etablerte prosedyrer med definerte deltakelsesrettigheter (av typen en person en stemme). Grunnlaget for outputbasert legitimering er at systemet evner å takle utfordringer og løse samfunnsmessige problemer på en effektiv måte. Offentlige beslutninger eller politikk kan altså legitimeres både gjennom ivaretagning av demokratiske prosedyrer og gjennom effektiv problemløsning eller måloppnåelse. Framveksten av nettverksløsninger blir av mange sett som et resultat (bl.a.) av svekket legitimitet til demokratiske / offentlige beslutningsorganer, bunnet i deres manglende evne til å løse utfordringer i det moderne samfunnet.

I litteraturen om nettverksstyring er en opptatt av at beslutninger som fattes i nettverk ofte skjer på en lite formalisert måte, og at dette skaper problemer i forhold til inputbasert legitimering. Sett i forhold til *liberal demokratiteori* er dette opplagt. I denne tradisjonen sees demokrati som en statsform som bygger på allmenn og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter (Østerud m.fl. 2003). Beslutninger i nettverk vil være udemokratiske og illegitime, fordi de bryter med kravet om like deltakelsesmuligheter for borgerne, og fordi nettverksstyring innebærer uklarhet hva angår hvem som har ansvar for beslutninger som fattes og politikk som iverksettes, og dermed også hvem som skal stilles til ansvar (accountability).

Det blir også gjerne argumentert med at beslutninger fattet av representative demokratiske organer får sin legitimitet knyttet til hvordan beslutningene fattes, mens legitimiteten til beslutninger fattet i nettverk knyttes til politikkenes effekter. Beslutningene er legitime såfremt de fremmer en felles velferd til befolkningen (Scharpf 1999: 6).

Når nettverksstyring likevel har økende aktualitet, begrunnes det gjerne i at det moderne samfunnet i stadig større grad stilles overfor utfordringer som ikke lar seg løse gjennom tradisjonell hierarkisk styring eller gjennom markedet. Schmitter (2002: 54) hevder for eksempel at:

.... governance only emerges as an attractive alternative when there are manifest state failures and/or market failures. It is almost never the initially most preferred way of dealing with problems or resolving conflicts.

Dahl (1994) hevder det er et null sum spill mellom effektiv demokratisk representasjon og systemkapasitet. I følge han står offentlige institusjoner overfor et valg mellom på den ene siden å kunne løse et begrenset sett av problemer under folkelig kontroll, og på den andre siden å tillate at demokratiet ikke fungerer for å få løst et større sett av problemer.

Andre demokratiperspektiv legger større vekt på at deltakelse og diskusjon har en egenverdi, og at det også kan bidra til å legitimere politikken. I henhold til *deliberativ demokratiteori*, skal dialogen munne ut i en konsensus om hva som er i fellesskapets interesser. Dette skal skje gjennom en åpen og herredømmefri diskusjon, der argumentets makt rå (Eriksen 1995; Dryzek 1990). Også i henhold til denne tradisjonen er det prosessen (input) som gir beslutningene demokratisk legitimitet. Oppslutning om politikken sikres gjennom frivillig tilslutning til beslutningen (Dryzek 1990). Output

legitimitet sikres gjennom en åpen diskusjon. En legitim beslutning vil per definisjon tjener fellesskapets beste. Dersom dette blir stilt under tvil, må spørsmålet igjen tas opp til diskusjon. Beslutninger som finner sted i nettverk vil vanskelig kunne innfri disse kravene, siden nettverkene er lukket. Representanter for denne tradisjonen legger vekt på en kombinasjon av åpne dialoger om utforming og eller iverksetting av politikken, og beslutninger i folkevalgte (representative) forsamlinger (Lindseth 2002). Diskusjonen er viktig fordi den både bidrar til å fremme kollektive hensyn, og fordi den bidrar til økt forståelse og læring. Det er den integrative siden ved demokratiet som er vesentlig.

Også *deltakerdemokratisk teori* poengterer betydningen av deltakelse ut over valg. Pateman (1970) nevner tre årsaker til at bred deltakelse er ønskelig, det oppdrar deltakerne, det gir folk innflytelse og det bidrar til å bygge opp en samfunnsidentitet. I henhold til denne tradisjonen, bidrar deltakelse til mer effektiv problemløsning, og dermed til outputbasert legitimitet. Deltakelse vil bidra til mer informerte, og dermed bedre beslutninger. Deltakelse vil bidra til større forståelse for beslutningene, og derfor lette implementeringen av disse. Deltakelse bidrar til økt samtykke som bidrar til en enklere utøvelse av politikken og til måloppfyllelse.

Deliberativ- og deltakerdemokratiske teorier gir alternative eller utfyllende forståelser av hva som legitimerer politiske beslutninger. For det første at politikken kan sikres inputbasert legitimitet ikke bare gjennom beslutninger fattet i valgte og representative forsamlinger. Bred deltakelse i åpne diskusjoner kan bidra til å gjøre beslutninger legitime. For det andre så er det ikke noe uløselig dilemma mellom demokrati og systemkapasitet (jf Dahl 1994, Pierre and Peters 2000). Tvert imot er demokratisk deltakelse en forutsetning for effektiv problemløsning.

For det tredje vil disse teoriene reise spørsmål om outputbasert legitimering nødvendigvis er tilstrekkelig: Hvis det fattes kollektive beslutninger som går på tvers av interesser til aktører som er ekskludert fra å delta, så kan dette svekke beslutningens legitimitet, selv om en oppnår ”effektiv problemløsning” (Vabo m.fl. 2003).

...output-oriented legitimacy depends on institutional norms and incentive mechanisms that must serve two potentially conflicting purposes. They should hinder the abuse of public power and they should facilitate effective problem-solving – which also implies that all interests should be considered in the definition of the public interest, and that the costs and benefits of measures serving the public interest should be allocated according to plausible norms of distributive justice (Scharpf 1999:13).

Nettverksstyring og inputbasert legitimering

Flere forfattere argumenterer for at det er mulig å legitimere beslutninger fattet i nettverk, også ut fra input baserte kriterier, og at Dahl (1994) sin hypotese om null sum spill mellom demokrati og effektivitet ikke er korrekt (se bl.a. Klausen og Sweeting 2002; Vabo m.fl. 2003; Veggeland 2003). Bl.a. så legges det vekt på at effektiviteten til politikken vil være betinget av om beslutningene er fattet på demokratisk grunnlag, eller ikke.

I litteraturen pekes det på to, ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, måter å sikre demokratisk legitimitet til nettverksstyring eller beslutninger fattet i nettverk. For det første gjennom en *kopling til beslutninger tatt i valgte representative forsamlinger*. Rollen til policynettverk begrenses ikke bare til beskrivelsen av institusjonaliserte strukturer for beslutningstaking, men også til beskrivelsen av ”the informal patterns of interaction *preceding or accompanying* formal decisions taken by parliament, or in other formally legitimizes modes of interaction” (Scharpf 1999: 20). Folkevalgte organer kan gjennom overordnede beslutninger legge rammene for aktiviteten til slike nettverk.

De kan legge premissene for, og bestemme grensene for nettverkets myndighet. Beslutninger fattet i slike nettverk kan også sanksjoneres av folkevalgte organ, for eksempel slik det gjøres når kommunestyre eller fylkesting vedtar planer utarbeidet i samarbeid mellom kommunale, andre offentlige og private aktører. Folkevalgte organer kan også gjøre vedtak i forhold til bruken av offentlige ressurser i forbindelse med slike partnerskap. Flere er opptatt av at det offentlige har en viktig rolle å spille i forhold til slike nettverk, nettopp ved å ivareta kollektive hensyn (Pierre 2000; Pierre and Peters 2000).

Klausen og Sweeting (2002) argumenterer for at det kan være nyttig å gi nettverket eller private aktører ulike roller i forhold til ulike faser i beslutningsprosessen. Mer konkret mener de at beslutningsfasen kan reserveres for folkevalgte forsamlinger, mens andre aktører kan bidra i utredningsfasen og implementeringsfasen. Begrensningene ved denne typen løsninger er imidlertid knyttet til hvorvidt private aktører er villige til å bidra til løsningen av fellesproblemer uten at de selv har medinnflytelse over hva deres ressurser blir brukt til. Det ligger dessuten en begrensning i at beslutnings- og iverksettelsesprosesser ofte ikke følger en slik faseinndeling. Det er imidlertid et poeng at nettverksstyring kan få demokratisk legitimitet gjennom at representative forsamlinger vedtar rammene for beslutninger som tas i nettverk.

Nettverksstyring innebærer at det er nødvendig med en oppmykning av hierarkiske autoritetsrelasjoner (Vabo m.fl. 2003). Dersom ikke-offentlige deltakere skal forventes å bidra med egne ressurser på frivillig basis, altså ikke gjennom skattelegging og reguleringer, så må en forvente at de også ønsker å ta del i beslutningene om anvendelse av disse ressursene. Beslutningene i nettverk er derfor horisontal, basert på argumentasjon og forhandlinger.

Dette fører over til den andre kilden til demokratisk legitimitet til beslutninger i nettverk, nemlig *gjennom aktiv deltakelse fra berørte parter*. Vabo m.fl. (2003) tar utgangspunkt i litteratur som argumenterer for at den liberale demokratioppfatningen er for snever når det gjelder normative analyser av nye og komplekse organisasjonsformer som policy-nettverk representerer. For å oppnå demokratisk legitimitet er aktiviteten i slike nettverk avhengig av at de involverte deltar direkte og aktivt, i motsetning til det som forutsettes innenfor det representative demokratiet, der valghandlingen er minimumskravet. Selv om ikke alle partene har lik innflytelse i nettverket, er det altså viktig at alle deltakerne tas på alvor, og at deltakelsen må være meningsfylt.

Forhandlinger er imidlertid ofte ikke nok for å oppnå bindende beslutninger over tid, - i tillegg er det nødvendig å komme fram til en eller annen felles forståelse for at sluttresultatet er akseptabelt. Det vil være behov for å skape en felles identitet som bidrar til forpliktelse i forhold til det som blir besluttet, og skape tillit mellom aktørene (jf Scharpf 1999). Horisontal beslutningstaking (nettverk) med outputorientert legitimering må basere seg på konsensus gjennom deliberasjon (Klausen and Sweeting 2002).

Deltakelse og input- versus outputbasert legitimering

Vurderingen av deltakelse i nettverk kan knyttes til om en ønsker å oppnå input- eller outputbasert legitimering (Vabo m.fl. 2003). I forhold til *inputbasert legitimering* så må deltakelsen vurderes ut fra prinsippet om lik rett til deltakelse, eller til å påvirke beslutninger som har konsekvenser for en selv. Idealet for deltakelse i demokratiske nettverk vil være "... the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted" (Schmitter 2002: 56). Ethvert avvik fra dette prinsippet krever en særlig begrunnelse (Schmitter 2002: 63, 64). Alle berørte grupper bør altså sikres deltakelse. Det forutsetter også åpenhet og åpen tilgang på informasjon, både om hvem som tar beslutningene, om

grunnlaget for beslutningene, om beslutningsalternativer, m.m. (jf Klausen and Sweeting 2002; Veggeland 2003). Bred deltaking kan bidra til å gjøre institusjonene (eller nettverkene) mer transparente, og ansvarliggjøre beslutningstakerne (Klausen and Sweeting 2002).

I forhold til *outputbasert legitimering* er deltakelse ønskelig i den grad dette kan bidra til økt måloppnåelse, gjennom utvidet kunnskapsgrunnlag for politikken som velges og måten den implementeres på. Det kan bidra til at beslutningene lettere blir akseptert, noe som kan bidra til å effektivisere implementeringen. De som kan bidra til problem-løsningen bør da delta.

Hvem som skal delta bli da et spørsmål om deltakelsen skal bidra til å styrke input- eller outputbasert legitimering. Vabo m.fl. (2003) argumenterer for at deltakelse i nettverk bør bygge på funksjonell representasjon, og ikke territoriell. Policynettverk er per definisjon funksjonelt baserte forhandlingsystemer eller fellesskap, konstituert rundt en aktuell problematikk. De vil gjerne operere på tvers av geografisk bestemte politisk-administrative grenser. Deltakelsesrettigheter må derfor tuftes på funksjonell tilknytning, og ikke territoriell. Funksjonell representasjon kan imidlertid komme i konflikt med territoriell basert demokrati. For eksempel kan det antas å bli oppfattet som problematisk for et lokalsamfunn at eksterne aktører uten lokal tilhørighet inngår i et policynettverk som legger viktige føringer for levekår og utvikling lokalt (Vabo m.fl. 2003).

Beslutninger som fremmer interessene til deltakerne i nettverket, på bekostning av andre, vil ikke være legitime. For å sikre legitimitet til beslutningene, poengteres altså ofte viktigheten av alle relevante interesser og grupper blir hørt i prosessen, og at beslutningsprosessen er offentlig, og dermed muliggjør overvåkning og kritikk (jf. Veggeland 2003; Scharpf 1999). Nettverkstyring må derfor også vurderes i forhold til grad av åpenhet.

Schmitter (2002: 62-63) har foreslått en typologi med sju begrunnelser for legitime krav om deltakelse i nettverksarrangement. Aktører kan framsette slike krav dersom de besitter spesielle kvaliteter eller ressurser som er nødvendig for å løse problemet eller konflikten.⁵ Dette kan danne grunnlag for utvikling av prinsipp om deltakelse knyttet til effektiv governance, fordi det danner kriterier for å ekskludere aktører som ikke kan yte nyttige bidrag (Klausen and Sweeting 2002).

4.4 Nettverksstyring og bærekraftig utvikling: kunnskapsstatus

Nettverksstyring vil trolig ha uløselige problemer knyttet til selektiv deltakelse, og til at valgte forsamlinger ikke utøver hegemonisk beslutningsmakt (jf. Klausen og Sweeting 2002). Nettverksstyring vil imidlertid i større eller mindre grad kunne innfri krav til både input- og outputbaserte legitimeringskriterier. Med utgangspunkt i gjennomgangen over, vil vi her gå gjennom kunnskapsstatus og identifisere forskningsbehov knyttet til følger av nettverksstyring, hvem som deltar i nettverk og betydningen av ulik representasjon, ulike måter å delta på, og relasjonen mellom offentlige myndigheter og nettverket, herunder styring av nettverk (metastyring). Diskusjonen vil relateres til spesielle sider ved politikk for bærekraftig utvikling. En politikk for bærekraftig utvikling innebærer:

⁵ Dette er rettigheter som borger, territoriell tilknytning, kunnskap, andel (knyttet til eiendomsrett), 'stake' (berørt), representere en gitt interesse, eller tilgitt status som talsperson for berørte interesser.

- politikken vil ha langsiktige konsekvenser for framtidige generasjoner, og eksterne konsekvenser utenfor det territoriet eller den funksjonelle sektoren politikken vedtas innenfor
- forvaltning av kollektive goder og allmenningsgoder, dvs. situasjoner der enkeltaktører vil ha insentiv til å fungere som gratispassasjerer eller til å overforbruke et gode / en ressurs
- politikken vil innebære betydelig omfordeling mellom grupper, i alle fall dersom prinsippet om ”forurensen betaler” skal gjelde, dvs. dersom kostnadene ved eksterne negative konsekvenser skal internaliseres
- politikken innebærer å løse komplekse utfordringer, det er behov for koordinering på tvers av både offentlig og privat sektor, samfunnssektorer og forvaltningsnivåer

Disse egenskapene vil få konsekvenser både for representasjon eller hvem som skal delta, og for mulighetene til å komme fram til omforente løsninger gjennom forhandlinger eller deliberasjon, som både er effektive og demokratisk legitime.

Resultater av partnerskap og nettverksstyring

I hvilken grad kan nettverksstyring bidra til effektiv problemløsning eller outputbasert legitimering av politikken? Det er etter hvert mange studier som viser at en kan oppnå effektiv problemløsning innenfor området bærekraftig utvikling, gjennom nettverksstyring. Elinor Ostrom (1990) og andre har vist at lokalsamfunn kan opprettholde en bærekraftig lokal forvaltning av allmenningsgoder (common pool resources) gjennom selvstyre, dvs. former for nettverk. Dette gjelder nettverk mellom private aktører, som blir akseptert og gjerne også støttet av offentlige myndigheter. Andre studier viser at nettverk mellom offentlige og private aktører også kan sikre effektiv problemløsning innenfor tema som angår bærekraftig utvikling (Innes and Booher 2003; Healey et. al 2003; Singleton 2002; 2000).⁶ Disse studiene er mest opptatt av å avdekke betingelser for effektiv problemløsning, - som er et interessant tema, men som faller utenfor rammene til dette notatet. Vi vil komme inn på disse bare i den grad det er aktuelt i forbindelse med betingelser for demokratisk legitimitet.⁷

Det er også flere studier som påpeker betydningen av å involvere målgruppen eller de særlig berørte i utformingen av politikken, eller sagt på en annen måte problemet med å gjennomføre en politikk som ikke målgruppen oppfatter som legitim. Maarten Hajer (2003) viser hvordan opposisjon og mobilisering fra lokalbefolkningen hindret gjennomføringen av en vedtatt politikk for å tilbakeføre landbruksområder i Nederland til naturområder. Flere studier av norsk naturforvaltning viser på samme måte hvordan lokal motstand fra berørte hindrer gjennomføring av tiltak som forutsetter samarbeid med de berørte (Hovik 2002) eller vanskeliggjør iverksetting av vernetiltak (Falleth 2003; Glosvik 1997).⁸

I denne sammenheng er det interessant å observere at lokale nettverk som engasjeres eller dannes i opposisjon til offentlig politikk, gjerne representerer en utvidelse av perspektivet, et mer helhetlig perspektiv på bærekraftig utvikling, enn det den statlige

⁶ Noen norske eksempler finnes også, se Hovik og Edvardsen 2003; Hovik og Stokke 2002. Det finnes sikkert flere norske studier som dokumenterer problemløsningskapasiteten til slike nettverk.

⁷ Selv om flere studier viser at en kan oppnå effektiv problemløsning gjennom nettverk, og også løse problemer en ikke har greitt å løse gjennom tradisjonell hierarkisk styring, så vet vi fortsatt lite om hvilke problemer nettverksstyring er egnet til å løse og hvilke forhold som bidrar til eller motvirker effektiv problemløsning gjennom nettverk.

⁸ Listen over både norske og internasjonale studier som viser dette er sannsynligvis lang. Vi har her nevnt noen eksempler innenfor naturforvaltning.

eller kommunale politikken gjør (jf. Hajer 2003; Hovik og Edvardsen 2003). For den offentlige sektorforvaltningen er det snakk om miljøpolitikk eller vernetiltak, for lokale aktører er det snakk om kultur, identitet, levekår og samfunnsutvikling i større bredde.

I og med dette beveger vi oss over mot inputbasert legitimering, eller *hvordan deltakelse kan bidra til demokratisk legitimering av politikken*. I (i alle fall) noen av studiene referert over, er motstanden mot statlig politikk (delvis) begrunnet i manglende muligheter til å påvirke politikken gjennom deltakelse, eller i en oppfatning av å ikke ha blitt tatt hensyn til. Motstanden blir begrunnet og legitimert gjennom argumenter om illegitim beslutningsprosess.

Vabo m.fl. (2003) finner i en studie av fire nettverk for sosial og kulturell byutvikling i Oslo og Bergen at disse søkes legitimert på ulike måter. Her finnes både eksempler på at politikken blir forsøkt legitimert gjennom prosedyrer basert på likhet og høy grad av deltakelse, gjennom mer indirekte deltakelsesformer, gjennom tett kopling til politisk-institusjonell struktur, eller gjennom særlig fokus på output. I det siste tilfellet ved at deltakelse ble begrunnet gjennom aktørenes ressurser og muligheter til å bidra i næringsutvikling. Rammebetingelsene for alle disse fire nettverkene er imidlertid satt av demokratiske institusjoner (kommunene). En interessant konklusjon fra denne studien er at "en med noen sannsynlighet ville kunne økt systemkapasiteten gjennom å utvide deltakelsen. Økt involvering, og det å gi policynettverkene den frihet og tillit som er nødvendig for effektiv problemløsning, vil imidlertid forutsette at offentlige myndigheter begrenser sin (til nå dominerende) rolle" (s. 21).

Representasjon i nettverk

Med hensyn til styringseffektivitet er det viktig å involvere de aktørene som kan bidra med noe i forhold til effektiv problemløsning, mens det med hensyn til inputbasert legitimering vil være viktig å involvere alle som blir berørt av politikken. Dette er ikke nødvendigvis de samme aktørene, samtidig som det ut fra effektivitetsmessige hensyn vil være viktig å begrense deltakerne, mens det ut fra demokratiske hensyn vil være viktig med en bred og omfattende deltakelse. Hvem som har legitime krav på å delta kan være vanskelig å bestemme eller avgrense (jf. Lundquist 2003).

Eksempler fra Norge antyder at en i første rekke er opptatt av å sikre representasjon fra de som kan bidra i problemløsningen, og er skeptisk til representasjon fra (andre) ofre. Et eksempel er Morsa-nettverket, der en har vært skeptisk til å involvere representanter for miljø- og friluftshensyn (jf. Hovik og Stokke 2002). Det argumenteres for at de allmenne hensynene blir ivaretatt gjennom representasjon av folkevalgte (kommunene). Representasjon fra bønder og andre grunneiere (representanter for problemskaperne) blir derimot ansett som nødvendig. En har opplevd kritikk av hva som er oppnådd gjennom nettverket, og en folkeaksjon for å redde Vansjø er nylig opprettet. Hvorvidt dette kunne vært unngått gjennom sterkere representasjon og involvering fra ofrene, er det imidlertid for tidlig å si. I Setesdal (nettverk i forbindelse med lokal forvaltning av verneområde) har representanter for lokalsamfunnet (kommunene) vært kritisk til å involvere turistforeningen og miljøorganisasjoner, dvs. aktører uten direkte lokal tilknytning (Falleth 2002).

Som Vabo m.fl. (2003) poengterer, kan det oppstå konflikt mellom territoriell og funksjonell representasjon, særlig i nettverk rundt spørsmål som berører levekår og utvikling av lokalsamfunn. I studiet av fire nettverk for byutvikling observerte de en konflikt knyttet til spenningen mellom de funksjonelt definerte nettverkene og oppfatninger av demokrati som territorielt basert. "Det har antakelig noe å gjøre nettopp med initiativenes relativt nære tilknytning til det territoriet som er berørt av de ulike

nettverkens policy” (s. 20). Det er vanskelig å tenke seg at det ikke vil oppstå slike spenninger eller konflikter i tilknytning til lokal eller regional bærekraftig utvikling.

Tjener partnerskap fellesinteresser eller særinteresser?

Enkelte studier mener å vise at politikkenes innhold påvirkes av hvem som deltar i nettverket, og også (indirekte) at det at offentlig forvaltning er en partner ikke nødvendigvis sikrer ivaretagelse av mer allmenne hensyn. En studie av svensk vassdragsforvaltning indikerer at ambisjonene til disse nettverkene er betinget av hvem som deltar, dvs. hvorvidt det er samarbeid mellom kommuner og industri, eller mellom kommuner og miljøaktører (rapportert i Lundquist 2003).

Målgruppetilnærming og vektlegging av å involvere problemskaperne eller de som kan bidra til løsning av problemene på en direkte måte innenfor politikk for bærekraftig utvikling innebærer et potensielt problem knyttet til ivaretagelse av felleshensyn og hensyn og interesser til aktører som ikke deltar. Dette berører spørsmålet om politikkenes legitimitet blant disse ”andre” berørte.

For berørte som ikke er gitt deltakelsesrettigheter kan det være vanskelig å skille ”cooperation from capture. This is especially problematic in the (many) situations where resource systems are in decline, where environmental processes are not well understood, and there may be alternative explanations for resource productivity or decline” (Singleton 2000: 12). Slike situasjoner vil en ofte stå overfor i politikk bærekraftig utvikling. Singleton peker på at dette kan være forårsaket av utydelighet i ansvarsforholdene og mangel på innsyn (transparency) (s. 15).

Grenser for problemløsningspotensialet til nettverk

Nettverksstyring bygger på at politikken utformes og iverksettes gjennom forhandlinger mellom selvstendige aktører. Det bygger ikke på hierarkisk autoritet. Politikken bygger på enighet, som enten er oppnådd gjennom deliberasjon eller gjennom forhandlinger. Spørsmålet en kan reise er om hvilke utfordringer en kan finne løsning på gjennom interaksjonsformer som nettverksrelasjoner muliggjør. Samtidig er det også aktuelt å drøfte hvilke muligheter offentlige myndigheter har for å øke problemløsningskapasiteten til forhandlinger innenfor nettverk, ”under the shadow of hierarchy” (jf. Scharpf 1997).

Litteraturen peker på særlige utfordringer eller begrensninger i potensialet for samarbeidsløsninger i de tilfelle aktørene er svært heterogene (jf. Keoane and Ostrom 1995; Singleton 2002). Aktørene kan være heterogene på ulike måter. For det første kan de ha ulike, og til dels motstridende interesser. Å gjennomføre partnerskap mellom offentlige og private aktører, der de private har ulike og motstridende interesser, synes å være problematisk. Singleton (2002) konkluderer med at samarbeid (partnerskap) om naturressursforvaltning er særlig problematisk i de tilfelle som angår ”migratory resources and ’nested watersheds’”. I de tilfelle både årsaker til og effekter av miljøproblemene delvis finnes utenfor lokalsamfunnets grenser, blir slike samarbeidsløsninger utfordret. Asymmetrisk fordeling av kostnader og nytte av miljøtiltak mellom ulike ’consistencies’, mellom ulike lokale brukergrupper eller mellom lokale og eksterne aktører innebærer en utfordring. Hun argumenterer for viktigheten av robuste og troverdige (tillitsverdige) institusjonelle mekanismer for både ansvarliggjøring og kostnadsdeling mellom lokale aktører og eksterne aktører eller storsamfunnet (s. 72).

Heterogene lokale interesser ble også benyttet som argument for å begrense tematikken for bruks- og verneplanen på Svanøy. Oppdrettsvirksomheten og kystsonen ble bevisst holdt utenfor bruks- og verneplanprosessen som ble utarbeidet i fellesskap mellom

myndigheter og lokale aktører, nettopp for å begrense antall konflikt dimensjoner og fordi de lokale interessene dermed ikke ble enhetlige (jf. Hovik og Edvardsen 2003).

Argumentasjonen for å begrense deltakelsen og unngå motstridende private interesser er å øke beslutningseffektiviteten, og dermed også systemkapasiteten. Implisitt betyr dette imidlertid også at en tilgodeser noen berørte private aktører framfor andre, noe som er problematisk i demokratisammenheng. Det normative kravet bør være at alle berørte bør ha anledning til å delta. Dette kan imidlertid vanskeliggjøre eller umuliggjøre utforming av en politikk som nettverkspartnerne kan enes om. Det er mulig å argumentere for at i slike situasjoner bør en enten ta seg tid til å jobbe fram en bred enighet alle berørte parter kan akseptere, eller beslutningen bør overlates representativ folkevalgt forsamling.

Litteraturen peker også på problemer med å etablere samarbeid og enighet i nettverk, dersom aktørene opererer innenfor ulike tids- og romlige skalaer (Stoker 2000). Innenfor politikkområdet bærekraftig utvikling vil det nærmest med nødvendighet være snakk om aktører som opererer på ulike skalaer. Innenfor samfunnsutviklingsområdet skal en søke å integrere næringsaktører med kortsiktige motiver knyttet til fortjeneste, og andre aktører som vil ivareta langsiktige hensyn knyttet til miljø og framtidige generasjoner.

Beslutningsprosesser som krever tilslutning fra alle har en tendens til å favorisere status quo, eller posisjonen til den mest konservative (den som ønsker minst endring i forhold til det eksisterende) (Scharpf 1997). Hensynet til framtidige generasjoner og folk i fattige land tilsier derimot at det er behov for radikale endringer i vår livsførsel i den rike verden. Det kan argumenteres for at det er vanskelig å tenke seg en frivillig tilslutning til slike endringer, siden de i noen tilfelle vil måtte innebære betydelige økonomiske tap eller andre belastninger for aktørgrupper.

Om styring av nettverk

Aktivisering av offentlige myndigheters legitime rett til autoritativ styring kan bidra til å øke problemløsningspotensialet til nettverk (Scharpf 1997). Partnerskapet mellom lokalsamfunnet og staten om en bruks- og verneplan for Svanøy ble mulig, fordi alternativet var ensidig statlig vern. Lokale aktører gikk inn for denne løsningen under trussel av vern (Hovik og Edvardsen 2003). Slik inngripen vil trolig ofte være nødvendig, særlig i tilfelle interessekonflikter eller fravær av vinn - vinn muligheter. For å etablere samarbeid som involverer både forurenser og ofre, kan det trolig være avgjørende at staten på forhånd fastsetter rammer og at for eksempel forurenser vil bli stilt økonomisk ansvarlig. Enighet mellom ulike aktører om hvordan vi best kan redusere utslipp av klimagasser er trolig mer sannsynlig, dersom staten signaliserer at slike reduksjoner vil bli gjennomført, uansett. Offentlige myndigheter kan naturligvis benytte andre virkemidler enn tvang, for å styre slike nettverk. Gjennom for eksempel regelendringer eller tilskudd kan staten påvirke aktørgruppers utbytte av en gitt løsning, og på den måte bidra til enighet eller vinn – vinn løsninger. Også Singleton (2002) argumenterer i samme retning, dvs. for å kombinere piskan og gulroten, ”in which the threat of strict, hard-edged statutes tacitly provide the motivating force for collaborative approaches”.

Offentlige myndigheter kan legge til rette for at enighet oppnås gjennom nettverk, og til at løsningene tjener visse interesser eller er i samsvar med visse verdier eller overordnet politikk. Erfaringene viser imidlertid også at institusjonelle bindinger offentlige aktører opererer under kan hindre at en oppnår enighet om en felles politikk gjennom slike nettverk. Dette kommer kanskje klarest fram i erfaringene fra kystsonenplanlegging, som ofte er gjennomført som et samarbeid mellom ulike statlige, kommunale og private aktører. Den største hindringen for løsninger har vært at de statlige fiskeri- og miljøsektorene ikke har kunnet komme til enighet (Bennett 2000). Regionale statlige etater

opererer under institusjonelle bindinger (enten de er formelle eller uformelle) som gjør at de ikke har tilstrekkelig handlingsrom til å inngå enighet lokalt. Dette kan forstås som et eksempel på "state failure", politiske myndigheter har ikke greid å finne en løsning på konflikten mellom to viktige hensyn. Det normative spørsmålet relatert til demokrati og legitimitet, er hvorvidt en i slike tilfelle bør gi regionale statsorganer handlingsrom nok til å kunne finne regionale kompromisser? Dette ville utvilsomt kunne økt styringseffektiviteten og problemløsningskapasiteten til systemet. Det er derimot mindre trolig at en slik beslutning ville bli ansett som legitim av berørte aktører utenfor nettverket, viss interesser ikke ville blitt ivaretatt fullt ut.

Litteraturen poengterer betydningen av at berørte blir tatt med tidlig i prosessen, at de deltar mer aktivt og forpliktende enn de normale konsultative deltakelsesformene knyttet til beslutninger fattet i representative organer (jf. Plan- og bygningsloven), og at private partnere blir tatt på alvor og gitt reelle påvirkningsmuligheter fra offentlige myndigheters side (jf. Vabo m.fl. 2003). Forholdet må være preget av gjensidighet og tillitt mellom partene (Ostrom 1998). Partene må også respektere hverandres argumenter, interesser og verdigrunnlag, og de må ha tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom til å forhandle, og ikke stille med absolutte betingelser (jf. Stoker 1998; Singleton 2000).

Selv om anbefalingen ofte er å involvere de berørte tidlig i prosessen, så er ikke dette nødvendigvis så enkelt. I sin studie av gjennomføring av tilbakeføring av landbruksområder til naturområder, er Hajers (2003) poeng at det var politikken som skapte en policy-community, som resultat av refleksjon omkring hvilke verdier lokalbefolkningen så i landskapet og dannelsen av en alternativ diskurs. I implementeringslitteraturen er det et velkjent fenomen at iverksetting av policy kan generere 'politics', og at deltaking knyttet til bestemte faser i beslutningsprosessen (jf. Klausen and Sweeting 2002) derfor ikke nødvendigvis er en god løsning. Det kan være først når politikken konkretiseres og resultatene er synlige, at folk forstår omfanget av politikken eller konsekvensene for seg selv.

4.5 Aktuelle problemstillinger for forskning om nettverksstyring og demokratisk legitimitet

Mye taler altså for at dersom vi skal kunne realisere målet om en mer bærekraftig utvikling, så må vi ta i bruk nye styringsformer, som nettverksstyring. Nettverksstyring har imidlertid innebygd særlige utfordringer knyttet til demokratisk legitimitet. Forskningen har så langt vært mest opptatt av nettverksstyringens potensial for problemløsning. Etter vår mening er spørsmål om demokrati og legitimitet særlig aktuelt i tilknytning til en politikk for bærekraftig utvikling. Det er spørsmål om å legitimere en politikk begrunnet i hensynet til mennesker i andre land og til framtidige generasjoner. Gjennomgangen over avdekker mangelfull kunnskap på feltet, og stort behov for teoriutvikling. Her skal vi sette fokus først og fremst på problemstillinger som kombinerer nettverksstyring, demokrati og legitimitetsspørsmål, og politikk for bærekraftig utvikling. Utgangspunktet for diskusjonen er altså problemfokuset, hvordan nettverksstyring kan bidra til en politikk for bærekraftig utvikling. Tematikken bærekraftig utvikling er imidlertid også godt egnet til å belyse mer generelle problemstillinger knyttet til demokrati og legitimitet i tilknytning til nettverksstyring.

I et demokratiperspektiv er de uformelle nettverkene mest problematisk, fordi de er lukket, og vil kunne unndra seg offentlig innsyn og kontroll. Det er naturligvis interessant å undersøke i hvilken grad slike nettverk disponerer offentlige ressurser, tar realitets-

avgjørelser innenfor områder tillagt offentlige myndigheter, eller har særlig stor innflytelse over slike beslutninger. Her vil vi imidlertid i første rekke konsentrere oss om formelle nettverk mellom offentlige myndigheter og private aktører.

Omfang av partnerskap for bærekraftig utvikling

Vi vet lite om omfanget eller utbredelsen av lokale og regionale nettverk for utvikling og implementering av politikk for bærekraftig utvikling. På samme måte vet vi lite om omfanget av slike nettverk relatert til politikkområder som har direkte innvirkning på mulighetene for en bærekraftig utvikling lokalt og regionalt. Dette gjelder for eksempel innenfor næringsutvikling og fysisk planlegging. Det finnes trolig mange eksempler på både formelle og uformelle nettverk.

Deltakelse i nettverk for bærekraftig utvikling

Vi mangler også kunnskap om deltakelsen i slike nettverk, hvem som er representert og hvilke begrunnelser som ligger bak utvelgelsen. Er det normalt slik at det er "problemskaperne" som er representert, og ikke ofrene? Benyttes et effektivitetskriterium knyttet til hvem som kan bidra mest til en problemløsning? Forsøker en oftest å unngå for bred representasjon fordi det da vil være vanskeligere å komme fram til løsninger alle kan enes om? Hvor omfattende eller dyp er deltakelsen? Er deltakelsen begrenset til visse faser i beslutningsprosessen? I hvilken grad er nettverksstyringen begrenset av, eller knyttet opp mot beslutninger fattet i folkevalgte forsamlinger? Det er interessant å studere hvem som representeres i nettverk for lokal bærekraftig utvikling, hvilke diskusjoner som foregår og vurderinger som blir tatt (bl.a. om det er debatt omkring representasjon fra ofre / eksterne aktører). Og det er interessant å undersøke hvilken betydning dette kan ha for politikken som nettverket fører, og for politikken legitimitet blant alle berørte.

Representasjon innenfor spørsmålet om bærekraftig utvikling dreier seg også om representasjon av framtidige generasjoner og folk i andre land.⁹ Legitimitet til en politikk for bærekraftig utvikling dreier seg om å legitimere en politikk for å sikre hensynet til framtidige generasjoner eller folk i andre land overfor dagens befolkning, men også overfor framtidige generasjoner eller folk i andre land. Hensynet til framtidige generasjoner og eksterne aktører kan eller blir forsøkt ivaretatt på indirekte måter, Konsekvensutredninger er en måte å søke å integrere hensynet til framtidige generasjoner (og evt. eksterne aktører) i beslutninger som fattes i dag og som vil ha betydelige konsekvenser for framtidige generasjoner. Et annet mulig alternativ er opprettelse av ombud, slik barn og unge er representert i plan- og bygningsråd. Å undersøke både omfanget av ulike institusjonelle løsninger, så vel som hvordan disse kan bidra til større oppslutning om politikken fra ulike berørte parter, er aktuelt.

Selv om mange studier viser at nettverksstyring kan bidra til effektiv problemløsning, vet vi mindre om forutsetninger, betingelser og begrensninger ved dette. Hvilke problemer er nettverksstyring egnet til å løse? Under hvilke betingelser er nettverksstyring effektivt eller ikke? Hva er viktige årsaker til 'governance failures'? I hvilken grad er demokratisk legitimitet en betingelse for effektiv problemløsning? Her er det nødvendig med utvikling av evalueringskriterier eller suksesskriterier nettverkene skal vurderes imot. Det er også interessant å gå videre, og undersøke forutsetninger og betingelser for suksessfull nettverksstyring, bl.a. knyttet til ulike aspekter ved deltakelse. Et aktuelt tema i denne forbindelsen er spørsmålet om forholdet mellom deltakelse og effektivitet, eller demokratisk legitimitet og problemløsningsevne. I hvilken grad er det trade off mellom disse, eller forutsetter de hverandre?

⁹ Dette er problemer som også det representative demokratiet blir stilt overfor.

Hvilke utfordringer kan nettverk løse?

Flere forfattere argumenterer for at forhandlingsløsninger og nettverksstyring vil være problematisk i tilfelle heterogene aktører og interesser. Realisering av en bærekraftig utvikling gjennom nettverksstyring vil (i mange tilfelle) måtte bety samarbeid mellom aktører som har ulike, og ofte motstridende interesser eller verdier. Det er behov for å få en bedre forståelse av hvorfor nettverksstyring ikke lykkes, men også hvorfor, eller hvilke mekanismer som kan bidra til at nettverk lykkes også i situasjoner der en i utgangspunktet ville forventet heterogene aktører og interesseasymmetri.

Utfordringene en ofte står overfor når det gjelder bærekraftig forvaltning av områder blir ofte karakterisert som komplekse. Dette blir særlig framhevet i forhold til kystsoneforvaltningen, men vil også gjerne være tilfelle når det gjelder forvaltning av vassdrag, av fjellområder, - eller bærekraftig lokal og regional forvaltning generelt. For eksempel vil dette kunne være en god beskrivelse av utfordringene en står overfor regionalt i forbindelse med tilpasning til effekter av klimaendringer. Mange hevder at nettverksstyring er særlig påkrevd i løsningen av slike komplekse problemer. Slike komplekse problemer er samtidig nettopp kjennetegnet av heterogene aktører og interesser. Er det paradoksale her at nettverksstyring både er mer påkrevd og samtidig vanskeligere å få etablert jo mer kompleks beslutningssituasjonen er (jf Hovik 2003)?

En politikk for bærekraftig utvikling vil i noen grad innebære allokering av ressurser til løsning av fellesproblemer eller produksjon av kollektive goder. Det vil imidlertid i noen tilfelle også innebære restriksjoner på folks handlinger, på eiendomsrettigheter, m.m. Disse reguleringene vil kunne ha omfordelingskonsekvenser. I hvilken grad vil mulighetene for å komme fram til løsninger innenfor et nettverk være betinget av om det er snakk om fordelingspolitikk eller omfordelingspolitikk?

Styring av nettverk

Styring av og innflytelse innenfor nettverk er et annet aktuelt tema, i tilknytning til spørsmål om demokrati og legitimitet. Hva er det som bidrar til å gi noen aktører i et nettverk større innflytelse enn andre? Hvordan styrer noen aktører virksomheten til nettverket? I hvilken grad, og under hvilke betingelser kan nettverksstyring bidra til en politikk som tjener interessene til en gruppe foran andre, og til maktmisbruk overfor grupper som er ekskludert fra nettverket.

Dette leder oss over til spørsmål om ”metastyring” av nettverk, spesielt om hvordan offentlige myndigheter kan utnytte sitt monopol på autoritativ makt til å styre nettverk og påvirke beslutninger og implementering. Det er mulig å argumentere for at offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å ivareta kollektive hensyn i nettverksstyringen (jf. Pierre 2000). I relasjon til bærekraftig utvikling vil de spille en særlig viktig rolle i forhold til å ivareta hensynene til folk i andre land og framtidige generasjoner. I forhold til spørsmål om komplekse og konfliktfylte problemer er det særlig interessant å studere hvordan staten (eller kommuner) kan bidra til å legge forholdene til rette for samarbeid mellom ulike aktører.

Et siste spørsmål er knyttet til i hvilken grad og evt. hvordan det er mulig å gi demokratisk legitimitet til en politikk som innebærer betydelig offer for dagens befolkning, begrunnet i usikre gevinster for framtidens generasjoner, - overfor de som i dag må ”ofre” seg? Utgangspunktet er at slik politikk neppe kan legitimeres overfor dagens befolkning gjennom effektiv problemløsning i framtida. Spørsmålet er her om dette kan skje gjennom nettverksstyring? Det er mulig å argumentere for at slik politikk bør besluttes i henhold til aksepterte demokratiske prosedyrer og av representative forsamlinger (de som har legitim rett til å utøve makt). På den andre siden kan det hevdes

at en slik politikk vil kreve at de som foretar ofrene (de berørte) bør gi sin tilslutning til politikken, og ha internalisert politikken verdigrunnlag gjennom aktiv deltakelse i prosessen. Deres tilslutning til politikken vil lette implementeringen, mens tvangsmidler gjerne vil medføre en kostbar og lite effektiv implementering. Dvs. at den type politikk bør legitimeres gjennom aktiv deltakelse fra de berørte. Det er et empirisk spørsmål hvordan slik politikk kan legitimeres, men det kan være vanskelig å studere, siden det betinger forsøk på å gjennomføre en slik politikk. Området bærekraftig utvikling vil imidlertid kunne være et felt der en kan studere slike grunnleggende spørsmål rundt demokrati og legitimitet, spørsmål som samtidig er helt avgjørende for mulighetene for å virkeliggjøre en bærekraftig utvikling.

5 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

5.1 Innleiing

Norsk regionalpolitikk er i endring, ei endring som har gått føre seg dei siste åra, og som stadig føregår. Den nasjonale regionalpolitikken med vekt på fordeling har vorte nedtona både i omfang og styring. Ikkje minst gjeld dette den distriktsretta regionalpolitikken. I den grad denne politikken blir vidareført, er det først og fremst gjennom ein fordelingsprofil innan eit regionalisert system der dei einskilde fylka sjølve står for dei viktige regionalpolitiske prioriteringane. I denne regionaliseringa av regionalpolitikken (Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003) har fylkeskommunane fått ei viktig oppgåve som hovudansvarleg for utvikling og implementering av ein regional utviklingspolitikk. Det er fylkeskommunanes rolle som regional utviklingsaktør som vil bli fokusert i dette kapitlet.

Det er rimeleg å sjå utviklinga av regional- og distriktpolitikken i samanheng med internasjonale avtalar som også vedkjem Noreg, internasjonal konkurranse eller reine ideologiske straumdrag på internasjonalt nivå. Endringa kan sjåast som ein del av ei meir generell utvikling der Noreg som andre nasjonalstatar får ei stadig meir svekka rolle, på grunn av utvikling mot ei liberalisering av økonomien og avregulering av marknaden. Dette opnar for større grad av internasjonal konkurranse, samtidig som internasjonale handelsavtalar (som WTO og EØS-avtalen¹⁰) innverkar på den nasjonale politikken, og mulighetar for å utforma denne. Denne utviklinga har medført ei innskrenking av nasjonalstaten si evne til å forma politikk som påverkar marknaden, og mulighetane for proteksjonistisk politikk er på hell (Berg 2001). Den globaliserte økonomien krev ei endring i politikken, ikkje minst politikken retta mot næringsliv og utvikling, og denne omlegginga av politikken er ikkje noko Noreg er åleine om, men noko me også for eksempel i grannelanda våre (NUTEK 2002).

Ein regionalpolitikk som skal motverka, forsterka eller tilpassast dagens utviklingstrendar kan framstå i mange former, og ein av desse er overføring av ansvar for regionalpolitikken til fylkeskommunane, og vektlegging av det regionale utviklingsansvaret, der særleg partnerskapsmodellen blir framheva.

¹⁰ Gjennom EØS er Noreg mellom anna knytt til EU sin lovgjevingsprosess, og nasjonale reglar er på fleire område erstatta av felles EU-reglar. Eksempel her er reglar på forureiningsområdet, bedriftsstøtte og innkjøp. Fordi internasjonalt regelverk kan påleggja nasjonalstaten nye oppgåver så vel som reglar for korleis oppgåvene skal utførast, får det følgjer for det nasjonale, men også for fylkeskommunens og kommunanes oppgåver og handlingsrom. Dette kan igjen ha konsekvensar for ressursbruk og fordeling av oppgåver mellom forvaltningsnivåa.

Norsk regionalpolitikk er per definisjon territorielt orientert, og har tradisjonelt fått ei distriktpolitisk innretning, ved at dei perifere, ikkje-sentrale regionane har blitt dei regionalpolitiske målområda, dels ut frå at desse er oppfatta som dei mest tilbakeleggjande i den meining at dei treng statlege politiske stimuli for å kunna utvikla seg i takt med meir sentrale område, dels ut frå eit mål om å stabilisera hovudtrekka i busetjingsmønsteret. Hovudmålsetjinga for regional- og distriktpolitikken har med mindre variasjonar i ordvalet vore og er framleis å “*opprettholde hovudtrekkene i bosetningsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet*” (St.meld. nr. 34 (2000-2001)). Både i denne og tidligare regionalmeldingar, og i dei årlege distriktpolitiske utgreiingane i Stortinget, blir det presisert at hovudmålet ligg fast, trass i at alle regjeringane samstundes prøver å signalisera endringar i tilpassingane for å profilera politikken. Det som kan variera er verkemidlar, budsjettressursar og tolkinga av ”hovudtrekka”, det vil seia kva regionalt nivå busetjingsmønsteret skal oppretthaldast på. Vidare kan det vera politiske variasjonar med omsyn til korleis måla skal nåast, ved bedriftsretta støtte eller ved regionale infrastrukturtiltak og tilrettelegging.

Dei siste åra har medført heller omfattande endringar når det gjeld ansvar for utøving av regionalpolitikken, med utviklingsprogram som eit viktig element, og med fylkeskommunen som ein viktig aktør i gjennomføringa av utviklingspolitikken. Overføringa av ansvaret for regional utvikling frå staten til fylkeskommunane, eller regionalisering av regionalpolitikken, opnar for heller store endringar, både mellom nivåa, og for fylkeskommunen som politikcutformer og ansvarleg for politiske prioriteringar innanfor fylkeskommunens eigne grenser. Eit viktig spørsmål vil vera korleis regionalpolitikken blir utforma regionalt, kva følgjer dette vil få, ikkje minst for det distriktpolitiske innhaldet som norsk regionalpolitikk tradisjonelt har omfatta. Noko anna er korleis fylkeskommunane vil utforma og maktar å utforma rolla som utviklingsaktør, kva krav dette set og kva utfordringar det inneber. Dette kapitelet er tenkt som eit utgangspunkt for å formulera nokre aktuelle tema og problemstillingar for slike studiar.

5.2 Berekraftig regional utvikling

Noreg og andre nordiske land blir oppfatta som land som tek stort ansvar for miljø og berekraftig utvikling, og som ser dette som viktig for framtida. I følge Clement og Hansen (2001) så har likevel ikkje dette resultert i at berekrafts-omgrepet har vorte klart integrert når det gjeld regional utvikling. Fokus har først og fremst vore på nasjonalt og lokalt nivå, med desse som ansvarlege for å iverksetja ei berekraftig utvikling. Sjølv om det regionale nivået kan høva godt som iverksetjar for ei berekraftig regional utvikling, så har ikkje dette skjedd. Og det er ikkje vanleg å snakka om ei berekraftig regional utvikling når temaet er regional- og distriktpolitikken, i alle fall om me ser bort frå planlegging. Planlegginga har fått drahjelp frå EU i så måte, gjennom EUs planinitiativ European Spatial Development Perspective (ESDP), som også stiller krav til berekraft. (EU 1999).

Målsetjinga for politikken blir langt oftare konkretisert gjennom det å ein heilskapleg og god samfunnsutvikling, oppretthalda hovuddraga i busetjingsmønsteret og utvikla gode regionale samfunn, eller det som ofte blir kalla ”robuste regionar”.¹¹

I Stortingsmelding 19 (2001-2002)¹² blir formålet med regional utvikling omtalt slik:

¹¹ Omgrepet ”robuste regioner” blei særleg framheva i St. meld 31 (1996-97), der det blei sagt at målet for distrikts- og regionalpolitikken var å ”halde oppe hovuddraga i busetjingsmønsteret og å utvikle robuste regionar i alle delar av landet”.

Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger for eksempel økt verdiskapning, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner.... Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen.

I Stortingsmeldingar og utgreiingar frå Regionalstatsråden blir det understreka at regional- og distriktspolitikk ikkje berre dreiar seg om å leggja til rette for arbeidsplassar i distrikta, men også om å skapa ”attraktive steder med gode bo- og leveforhold.”¹³ Målsetjinga er å sikra gode levekår i alle deler av landet. Dette blir også slått fast i siste Stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken (St.meld nr 34 (2000-2001)). Med den breie målsetjinga som ligg i omgrepet ”bærekraftig utvikling” er det slik fullt mogeleg å sjå verdigrunnlaget for regional og lokal utviklingspolitikk i lys av denne, i og med at det i regional- og distriktspolitikken er eit klart ønskje om å ta vare på busetnad, velferd og sysselsetjing i eit lokalsamfunn.

5.3 Regionalpolitikk i endring

Norsk regionalpolitikk kan på mange måtar oppfattast som ei pendling mellom eit dansk førebilete med ideen om den sterke fylkeskommunen som ein proaktiv regional utviklingsaktør, og eit svensk førebilete, der regional utvikling i all hovudsak er eit statleg ansvar, med fylkesnivået, länet, som den viktigaste institusjonen med ansvar for i verksetjing av statleg politikk på regionalt og lokalt nivå (Mariussen m.fl 2000). På slutten av 1980-talet dukka det opp ei ny inspirasjonskjelde, EU, som med sin strukturpolitikk har inspirert til endringar i regionalpolitikken i grannelanda våre, ikkje minst i forhold til styrking av det regionale nivået. Heller ikkje norsk regionalpolitikk har vore skjerma frå denne påverknaden. EU si regionalisering er botna i ein ideologi der det politiske prosjektet er å skapa ein union som skal stimulera ein felles indre marknad utan nasjonal oppsplitting. Å lukkast med det krev ei styrking av EU sine organ på kostnad av nasjonalstatane. Regionalisering blir eit viktig element i ei slik utvikling.

Stortingsmelding 31 (1996-97) har til dels eit dansk førebilete, særleg i at den ikkje lengre ser nokon velferdspolitiske fordelingsproblem mellom regionane, men der den regionalpolitiske utfordringa i staden for er ”*regional næringsvekst*”. Ut frå dette blir nyskaping som ei fundamental drivkraft drøfta i meldinga, og det blir vist til studiar utført av OECD. Dette er ei problemoppfatning som er heilt i tråd med litteraturen om ”lærande regionar” (Asheim 2003), som dominerer som regional utviklingsteori i OECD og EU, og som i dag dominerer EU sin regionalpolitikk (Aalbu, Hallin og Mariussen 1999, Gjertsen 2002). Med lærande regionar meinest at ulike aktørar innanfor eit område samarbeider for å skapa innovasjon, endring og økonomisk utvikling. Løysinga i denne meldinga blir betre regional tilpassing av sektorpolitikken, eller den breie distrikts- og regionalpolitikken. Slik blir dette sagt i meldinga:

I andre land i Europa skjer det ei utvikling der det regionale nivået blir viktigare. I EU har regionale styresmakter og representantar for nærings-

¹² Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå

¹³ Redegjørelse av kommunal- og regionalministeren om distrikts- og regionalpolitikken. 30. april 2002

og arbeidsliv i eit område stor innverknad på mål og strategiar i utviklingspolitikken. Dette gjeld i høve til korleis ein distrikts- og regionalpolitisk ekstrainsats skal utformast, men og generelt i høve til annan politikk som er viktig for utviklinga i det einskilde området.

Stortingsmelding 31 har ei klar oppfatning om kva den regionale planlegginga skal oppnå (næringsutvikling), og korleis den skal oppnå det (regionale utviklingsprogram). Regional planlegging er i denne samanhengen næringsutvikling. Utfordringa er ikkje først og fremst omfordeling, men *regional vekst*, og med det fokusering på entreprenørskap som drivkrafta til regional utvikling. I dette perspektivet vil løysinga på dei regionale utviklingsutfordringane vera å finna i ei betre regional tilpassing av sektorpolitikken, og gje denne betre regionale konsekvensar. Ut frå det blir det nødvendig med å integrera utviklingsagentar og byggja partnerskap på regionnivået. Det er innanfor denne konteksten at strategien med regionale utviklingsprogram veks fram:

Formålet med regionale utviklingsprogram er å få til ein meir effektiv politikk med meir forpliktande koplingar mellom planar forankra i utfordringane og vilkåra for kvar region, og bruk av verkemiddel.

Men forslaget er ikkje utan atterhald: "Mål og strategiar er formulerte på fylkesnivå, men i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken." Staten blir framleis med, som partner gjennom årlege rundar med godkjenning av eittårige planar, som fylka legg fram som forslag. På mange måtar foregrip meldinga den svenske strategien med regionale utviklingsavtalar, som blei lanserte i 1998 og som seinare har blitt prøvd ut i stor skala i Sverige (De regionala tillväxtavtalen, NUTEK R 1999:12). Dei regionale utviklingsprogramma (RUP) blei introduserte i St meld nr 31 (1996-97) som eit verktøy for betre målretting og tilpassing av verkemidlar til planar, strategiar og utfordringar fylka stod ovanfor. Eit av funna frå første periode med regional utviklingsprogram var at det fylkeskommunale handlingsrommet var ganske stort, både med omsyn til målsetjingar, prioriteringar, strategiar og tiltak (Langhelle 2000). Fylkesplanen syntest å vera ei viktigare forankring for innsatsen enn dei politiske målsetjingane som blei uttrykte i Stortingsmeldinga som introduserte utviklingsprogramma.

Strategien med regionale utviklingsprogram slik den blei utforma i Stortingsmeldinga var å bruka erfaringar frå andre land i Europa (EU) og vellykka erfaringar frå frifylkeforsøka i Nordland og Aust-Agder til å gjera planlegging for regional utvikling på fylkesnivå i Norge meir handlingsretta. Ideen om samordning mellom sektorane og fylka gjennom årlege program for regional utvikling blei henta frå norske erfaringar. RUP som eittårig arbeidsprogram er ofte utvikla innanfor ramma av langsiktige strategiar som finst i fylkesplanar og strategiske næringsplanar på fylkesnivået. Frå EU henta ein ideen om at denne samordninga skulle skje som eit partnerskap¹⁴ mellom fylkeskommunen og regionale aktørar, i tillegg til ein næringspolitisk strategi orientert mot "lærande regionar".

¹⁴ Partnerskapsprinsippet til EU er definert av Kommisjonen sin regulering av strukturfondspolitikken. Gjennom desse reguleringane gjev Kommisjonen medlemsstatane incentiv til å delegera makt til regionane. Partnerskapsprinsippet i EU sin strukturfondspolitik har slik medverka til å etablere ein fleirnivå-forvaltning" som tendensielt fører til styrking av det regionale nivået i alle medlemslenda. I nokre tilfelle medverkar den til å styrka politisk valde regionale institusjonar (regionalisering), i andre tilfelle medverkar den til at fleire statlege oppgåver blir ivaretatt av statlege organ som er lokalisert regionalt (desentralisering). Handlingsorienteringa i programma blir sikra gjennom midlar frå dei ulike strukturfonda.

Arbeidet med RUP i perioden 1995-99 medverka til å få i gang og vidareutvikla samordning i mange fylke, bygd på *dei norske erfaringane*, og dette utvikla seg positivt i perioden (Mariussen m.fl 2000). Men RUP resulterte berre i liten grad i nye strategiar og tiltak, reelle forhandlingar mellom regionale aktørar, betre samsvar mellom planar og iverksetjing eller strategisk styring av SND med utgangspunkt i planen. RUP blei slik ikkje noko gjennombrøt for handlingsretta regional planlegging. Erfaringane viste også at det er vanskeleg å læra av andre europeiske land sine røynsler så lenge Noreg står utanfor EU sin strukturfondspolitik, men at Noreg med fordel kan trekkja inn andre erfaringar frå strukturfondspolitikken til EU.

Dei regionale utviklingsprogramma blei vidareførte i neste periode. St. meld. nr 34 (2000-2001) understrekar som forrige melding partnerskapsprinsippet:

Fylkeskommunene vil ha et hovedansvar for å etablere og utvikle samarbeid i regionale partnerskap mellom fylkeskommunene, regionale statlige aktører, kommunene, næringsliv, kompetanseinstitusjoner og private organisasjoner. Slike partnerskap må evne å mobilisere til *felles innsats* for regional utvikling. Uten kontinuerlig kompetanseutvikling, nyskaping og bevisst satsning på ulike regioners fortrinn, kan enkelte distrikt eller næringer bli tapende i den voksende konkurransen.

Fylkeskommunen blir med andre ord ein sentral aktør i denne regionalpolitikken, ikkje minst gjennom oppgåva som knutepunkt og formidlar mellom viktige utviklingsaktørar i regionen. Fleire og nye krav blir stilte til fylkeskommunen. Eit viktig spørsmål er om fylkeskommunen verkeleg vil makta slike oppgåver. Her er synspunkta mange og ulike.¹⁵

I Stortingsmelding nr. 19 (2001 – 2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* blir fylkeskommunens rolle diskutert nærmare. I følge denne meldinga har ikkje fylkeskommunen makta å leva opp til alle forventningane som blei stilte til forvaltningsnivået heilt frå fylkeskommunen blei oppretta i 1976. Sidan 1970-talet har det gått føre seg ein debatt om dette forvaltningsnivået si rolle i forvaltninga, og om oppgåvefordelinga mellom kommune, fylke og stat. Dei prinsipielle spørsmåla debatten har dreia seg om går for det første på kva forvaltningsnivå offentlege oppgåver bør plasserast på, og for det andre om det bør vera statlege forvaltningsorgan eller folkevalde organ på regionalt nivå med avgjerdsamt. Bør det vera to eller tre forvaltningsnivå? Debatten omkring oppgåvefordelinga var bakgrunnen for at Oppgåvefordelingsutvalet blei nemnt opp for å utføra ein heilskapleg gjennomgang og evaluering av nettopp fordelinga av oppgåver mellom forvaltningsnivåa, med spesiell vekt på organiseringa på regionalt nivå.

I evalueringa av fylkeskommunen som forvaltningsnivå la Oppgåvefordelingsutvalet vekt på at det fylkeskommunale demokratiet er under press. Valdeltakinga er lågare enn ved kommunevalet, og folk opplever fylkeskommunen som ein mindre viktig del av demokratiet enn kommunane. Etter utvalet si vurdering var det behov for å gjera endringar som kan auka oppslutninga om det folkevalde organet på regionalt nivå. Som tenesteproducent har fylkeskommunen i hovudsak vore eit eigna instrument for å gjennomføra store reformer både innan utdannings- og helseområdet, men må ta medansvar for eit svekka utdanningstilbod for vaksne, og for kritikkverdige sider ved drifta av sjukehusa.

Det er likevel som regional utviklingsaktør fylkeskommunane har lykkast minst å leva opp til dei forventningane som var i 1976. Oppgåvefordelingsutvalet meinte at skulda for dette kan liggja i at fylkeskommunen ikkje har evna å utnytta det handlingsrommet som har funnest. Men samstundes meinte utvalet også at det skuldast at fylkeskommunen har

¹⁵ Sjå til dømes Selstad 2003.

mangla verkemidlar til å fungera som sentral utviklingsaktør på regionalt nivå. Ein annan hovudgrunn til at ikkje fylkeskommunen har fungert tilfredsstillande som regional utviklingsaktør, var lite føremålsteneleg oppgåvefordeling mellom regional statsforvaltning og fylkeskommunen. Det vart særleg lagt vekt på at den regionale statsforvaltninga ivaretok oppgåver med tydeleg utviklingspreg, noko som klart medverka til ei uklare ansvars- og rollefordeling på regionalt nivå.

I etterkant av denne meldinga (og NOU 2000:22) dreia debatten om fylkeskommunen seg om avvikling kontra oppbygging.¹⁶ Fleire ulike modellar¹⁷ blei diskuterte, og Oppgåvefordelingsutvalet gjekk inn for utviklingsmodellen, dei skiftande regjeringane har hatt sine meiningar og Stortinget sine. Resultatet blei at utviklingsmodellen blei lagt til grunn, men berre i prinsippet (Heløe 2004). Fylkeskommunen fekk ikkje tilført nye oppgåver som resultat av utgreiingsarbeidet, og då ansvaret for sjukehusa blei overført til staten stod fylkeskommunen att nokså ribba. Fylkeskommunen fekk heller ikkje ansvaret for nye utviklingsoppgåver, som miljø og landbruk, slik det ei tid såg ut som. I debatten som følgde kunne det sjå ut til at resultatet kom til å bli nedlegging av fylkeskommunen. Slik blei det ikkje, men fylkeskommunen opplevde endringar og fekk tilført auka ansvar for andre politikkområde. I dag er såleis fylkeskommunen hovudansvarleg for regional utvikling, og i statsbudsjettet for 2003 er det gjennomført ei omfattande delegering av dei regionalpolitiske verkemidlane frå staten til fylkeskommunane. Fylkeskommunane får frå og med 2003 eit samla statstilskot ("Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling"). Denne posten erstattar tidlegare budsjettpostar som gjekk mellom anna til næringsutvikling, omstilling og bedriftsretta distriktsstøtte.¹⁸ Desse midlane kunne tidlegare gå direkte frå departementet til kommunane, som øymerka midlar til fylkeskommunane eller kanalisert gjennom fylkeskommunen til det regionale SND-kontoret. Staten sit framleis igjen med 23 prosent av midlane til regional utvikling,¹⁹ fylkeskommunane disponerer resten (Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003). Også for SND førte dette til store endringar, i og med at fylkeskommunane no har reell disposisjonsrett over SND sine regionale midlar.

Konklusjonen me kan trekkja av dei endringane som har skjedd innanfor regional- og distriktpolitikken dei seinare åra kan slik oppsummerast som ei regionalisering av regionalpolitikken, der fylkeskommunen no er det sentrale elementet for å utforma og gjennomføra den regionale utviklingspolitikken. Utviklinga kan likevel ikkje karakteriserast som ei rettlinja utvikling. I sin analyse av regionaliseringa av norsk regionalpolitikk, og då særleg distriktpolitikken, konkluderer Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003) med at det er nærliggjande å konkludera med at "regionaliseringa av regionalpolitikken har vært påvirket av ad hoc-pregede politiske beslutninger som snart har gått i den ene retning, og snart i den annen retning. Det er vanskelig å se noen utslagsgivende strømninger fra internasjonal debatt eller fra internasjonaliseringen i seg selv når en

¹⁶ Jfr mellom anna kommunal- og regionalministeren si utgreiing "Vekst – i hele landet" Stortinget 30. april 2002

¹⁷ Fire: landsdelsmodellen, utviklingsmodellen, samarbeidsmodellen og tonivå-modellen.

¹⁸ Posten erstattar følgjande tidlegare postar: Tilskot til kommunale næringsfond, kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift, tilrettelegging for næringsutvikling, etablerarstipend, tilskot til Intereg IIIa, regionale samordningstiltak, program for vassforsyning, omstilling og nyskaping og bedriftsretta distriktsstøtte.

¹⁹ I all hovudsak til Interreg IIIB og c, nasjonale programmidlar til SND sentralt, program for kompetanseutvikling etc.

studerer denne prosessen. Bildet er mer preget av at en gjerne legger seg i utakt med EU-tendensene uten at en egentlig gir dette spørsmålet større oppmerksomhet.”²⁰

5.4 Regional utvikling

Regional utvikling og regional konkurranseevne blir av fleire forskarar forklart ut frå institusjonell integrasjon (Veggeland 1999, Gidlund 1993) så vel som uformelle og formelle kulturelle, økonomiske og politiske nettverk, eller det som Amin og Thrift (Amin 1995) kallar institusjonell tetthet og partnerskap. Ulike regionar vil med andre ord ha ulike føresetnader for å fylla rolla som utviklingsaktør, og desse føresetnadene vil ikkje berre vera knytte til økonomiske ressursar og politisk organisering, men også til kulturelle forhold og det sivile samfunnet. Putnam (1993) reknar eit sterkt sivil samfunn og lokale demokratiske prosessar som sjølvveie nøkkelen til ei dynamisk regional utvikling, og ut frå eit slikt perspektiv kan ikkje utviklingsarbeid i dynamiske regionar avgrensast til berre næringsliv, men også omfatta andre område i regionen. Amdam og Amdam (1990) og Amdam (1997) oppsummerer forskinga på feltet med å hevda at dynamiske utviklingsprosessar er avhengige av eksistensen av og ein høveleg balanse mellom variablane mobilisering, organisering, gjennomføring, læring og kontekst. Dei hevdar at denne kunnskapen synest å ha ei generell utsegnskraft, slik at den gjeld både for regionar som alt har dynamiske trekk, og for potensielle innovative miljø. Kunnskapen kan med andre ord brukast både i ein forklarande og ein normativ modell. Modellen fortel kva slags variablar ein bør vera oppteken av å stimulera dersom siktemålet er dynamiske regionar.

I andre deler av litteraturen blir spreinga av regionale utviklingsmodellar forklart ut frå ”regionalisme” forstått som politisk straumdrag. I Norge har regionalismen stått relativt svakt i forhold til i mange andre land. Ein av dei norske representantane for nyregionalismen i Noreg - Noralv Veggeland gjer i boka *Det nye demokratiet* (2000) eit skilje mellom den tradisjonelle og nye regionalismen. Den tradisjonelle regionalismen legg vekt på kulturell (og etnisk) identitet, medan den nye regionalismen klarere er knytt til økonomisk funksjonalitet, utan demokratisk maktfordeling mellom politiske nivåer. Mens tradisjonell regionalisme er knyttet til etniske, historiske og kulturelle faktorar (identitetsregion), som kan komma fram igjen i dag på grunn av institusjonelle endringar drivne fram av globaliseringskrefter, er den nye regionalismen i enda sterkere grad forma av globaliseringskreftene. Det er den økonomiske globalisering som går hånd i hånd med den økonomiske og funksjonelle regionaliseringa, og nye og meir fleksible former for styring og samhandling eller ”governance” (Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003).

Ein annan er spreiging av regionale utviklingsmodellar, også gjennom andre mekanismar enn strukturfondspolitikken. Dette kan ha å gjera med gode førebilete, der betre regional organisering kan framstå som ein suksess til inspirasjon for andre. Praktiske erfaringar har vore utgangspunkt for ein omfattande faglitteratur frå 1980 og 1990-talet som beskriv og analyserer vilkåra for eigenbasert utvikling, og har seinare gitt eit breitt teoretisk og forskingsbasert grunnlag for utvikling av strategiar for regionale utviklingsprogram.

Fylkeskommunane har no hovudansvaret for regional utvikling, men rolla som regional utviklingsaktør er likevel ikkje ei ny rolle. Alt i 1976 fekk fylkeskommunen oppgåva som utviklingsaktør, knytt til ansvaret for fylkesplanlegging og for regional utvikling. Samordning av verkemiddelapparatet skulle føra til ein handlekraftig fylkeskommune.

²⁰ Ikkje minst er dette tydeleg i Høgres syn på fylkeskommunen, samanlikna med oppbygginga av det regionale nivået innanfor EU.

Men slik gjekk det ikkje. Samordning viste seg vanskeleg å praktisera målretta og fylkeskommunen tapte kontroll og råderett over de statlege finansielle verkemidlane og utviklingsmekanismane (Veggeland 2003). Fylkesplanlegginga blei lagt til grunn for fylkeskommunal verksemd, men var berre retningsgjevande for kommunal og statleg planlegging og verksemd i fylka, og omgrepet "retningsgjevande" har i praksis vorte oppfatta som om fylkesplanen ikkje har stor betydning, og noko kommunane i liten grad treng ta omsyn til (Mydske 1991, Nenseth og Naustdalslid 1992, Falleth og Johnsen 1996).

Ikkje minst når det gjeld kvinneretta distriktsutvikling har fylkeskommunen hatt ei nøkkelrolle (Fredriksen 2001, Lothington m.fl 1992, Pettersen m.fl 2000). Likevel er det klårt at rolla som utviklingsaktør, som drivkraft for vekst og omstilling, stiller fylkeskommunen overfor andre utfordringar enn kva drifts- og fordelingspolitikken tradisjonelt krev.²¹

Kva er det så å vera ein regional utviklingsaktør?²² I departementet blir følgjande vektlagt ("Vekst – i hele landet")²³:

For å være en god utviklingsaktør må fylkeskommunen være en aktiv tilrettelegger, samarbeidspartner og pådriver for nye løsninger. Fylkeskommunen må vektlegge helhet, brukervennlighet og medvirkning.

Fylkeskommunen skal – i forpliktende partnerskap med næringsliv, virkemiddelaktører, private organisasjoner og kommuner – utarbeide regionale utviklingsprogram. Ikkje minst må de inngå nært samarbeid med næringslivet, der næringslivet også bidrar. Med sitt brede strategiske ansvar og sin tilretteleggingsfunksjon må fylkeskommunene også arbeide tett opp mot det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Det er *fylkeskommunen* som skal bli utviklingsaktør i følgje departementale skriv. Når oppgåva er *utvikling*, og ikkje tenesteproduksjon eller fordelingsoppgåver, stiller det spesifikke krav til både politikar og administrasjon, utan omsyn til forvaltningsnivå (Bukve og Skålnes 1987, Vike 2002). Overføringa av regionale verkemidlar til fylkeskommunane har gjeve fylkeskommunane høve til å utvikla ein regional utviklingspolitikk utviklast, sjølv om dette er innanfor eit avgrensa politikkområde samanlikna med andre land som i mykje større grad har styrka og bygt opp det regionale nivået.²⁴ Med dei regionale verkemidlane til rådvelde kan og må fylkeskommunen utvikla og vidareføre arbeidet med den regionale utviklingspolitikken. Fylkeskommunen kan byggja på tidlegare røynsle, men like fullt må rolla som utviklingsaktør og innovasjonsleiar formast og utprøvast, og det er ut frå korleis forvaltningsnivået maktar å utforma rolla som leiar for innovasjonspolitikken at fylkeskommunen vil bli evaluert. Både politikarane og administrasjonen sine roller blir utfordra når fylkeskommunen skal gå over til ein utviklingsorientert arbeidsmåte. Fylkespolitikarane skal ikkje berre vera representantar og fordelingsseksperter, representera innbyggjarane og sjå til at fylkeskommunen fordeler sine goder rettferdig. Utviklingspolitikaren skal leia fornyingsprosessen i fylkes-

²¹ Tilsvarandre endringar og krav om nye roller stod også kommunepolitikarane ovanfor då tiltaksarbeid og næringspolitikk blei eit kommunalt ansvar på slutten av 80-talet (sjå til dømes Bukve og Skålnes 1987).

²² Leitarmeetter svar på dette på nettet, er det mangt å finna – mange hundre oppslagssider, der fylkeskommunane dominerer med planar, fordrag og utgreiingar kring temaet. Forskingsinnslaga er langt færre, ommeser bort frå miljøet i Volda.

²⁴ Dette gjeld til dømes Danmark, og det gjeld EU sitt budsjett som har ein reell regionalpolitisk innretning.

kommunen, det blir deira oppgåve å finna fram til nye utviklingsstrategiar og målsetjingar. Politikarane må med andre ord bli innovasjonsleiarar (Bukve 1989, Vike 2002). Og administrasjonen skal i kraft av sin fagkunnskap gje råd om dei tekniske og økonomiske sidene ved strategiane – kva vegar som er farbare, og kva vegar som bør unngåast. Administrasjonen skal slik ikkje først og fremst vera ein tenesteproducent, men rådgjevar for politikarane.

Å sjå samanhangar og heilskap, og kunna forhandla mellom og avvega interesser mellom ulike partar og ulike deler av fylkeskommunen er alt saman slikt som vil vera viktige element i rolla som regional utviklingsaktør. Ressursane den lokale innovasjonspolitikarane må inneha er omfattande, men samstundes så vil den regionale utviklingspolitikaren ha fleire fordelar enn til dømes ein statleg innovasjonsleiar. Dette er først og fremst knytt til kunnskap om regionale forhold, og forskjellar mellom ulike deler av regionen. Eit omfattande nettverk, engasjement i regionalpolitiske spørsmål som kan medverka til å fornya lokale og regionale politiske debattar og kompetanse til og erfaring med å utvikla samarbeidsrelasjonar mellom ulike aktørar, anten dei er offentlege eller private, er viktige. Å vera innovatør krev å kunna handtera turbulente omgjevnader som skaper uvisse om kva løysingar som er dei beste, ofte også om kva som er dei viktige problema. Utviklinga av rolla som regional utviklingsaktør er heller ny for fylkeskommunane, i alle fall i det omfanget som det er snakk om i dag. Det er slik ikkje først og fremst eit spørsmål om den regionale innovasjonspolitikaren finst, men kva utvikling som skjer framover, og i kva grad det krev ei profesjonalisering av fylkespolitikarrolla.

5.5 Er fylkeskommunen den rette til å vera regional utviklingsaktør?

Den perioden fylkeskommunane går inn i no kan slik sjåast som ei utprøvsperiode for nye folkestyrte regionar i Noreg. Utfordringa for fylkeskommunane gjeld det å utforma og utøva rolla som regional utviklingsaktør.

Det som blir kalla *det nye fylket* er ikkje innført på permanent basis. Meldinga om oppgåvefordelinga og Stortingets vedtak er meir å forstå som ei prøveordning (Selstad 2003). Og i tilsegnsbrev til fylkeskommunane (datert 31.01.03, KR D) om regionale utviklingsmidlar varslar statsråden om at departementet med nokre års mellomrom vil evaluera fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, og samstundes evaluera bruken av regionale utviklingsmidlar. Desse evalueringane skal så sjåast i samheng med vurderinga av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og ei vurdering av partnerskapets funksjon i den samheng. Går det bra, kan mellomnivået vidareførast, går det dårleg, står andre aktørar klare til å overta som dei mest sentrale regionalpolitiske aktørane. Truleg vil det vera storbyane som i så fall blir dei viktige aktørane. Vedtak om dette vil truleg ikkje skje før tidlegast etter neste fylkestingsval, i 2007. Fylkeskommunen må med andre ord visa at den duger, og då i første rekkje som regionalutviklande organ. Her kan fylkeskommunane ikkje lena seg tilbake på tidlegare røynsle og resultat, men må i stor grad utvikla ei ny og offensiv rolle. Spørsmålet er om fylkeskommunane klarar å utvikla mellomnivået i forvaltninga til å kunna vera i stand til å utøva rolla som utviklingsaktør på ein tilfredsstillande måte. Kritikarane mot fylkeskommunen er mange, og det er avgrensa gode erfaringar å visa til, fylkeskommunane har ikkje vore noko sterk regionalpolitisk aktør til no, og sjølv om verkemidlane i dag i stor grad er overført til fylkeskommunane, så blir det hevda at desse i stor grad har tapt verknaden sin (Selstad 2003).

Rolla som regional utviklingsaktør har fleire aspekt, og har fleire utfordringar for fylkeskommunen, ved å krevja nye samarbeidsformer og ved at dei inneber nye samarbeidspartnarar for fylkeskommunen. Truleg vil dei fylkeskommunane i ulik grad vera i stand til å utvikla rolla som utviklingsaktør på ein dynamisk måte til gode for regionen. Ikkje alle fylkeskommunane innehar same type ressursar å støtta seg til i dette arbeidet, og kva partnarar fylkeskommunane kan lena seg til vil truleg variera sterkt. Og nettopp det å finna partnarar i utviklingsprosessen og utvikla dynamiske partnerskap er viktig, og eit element som staten synest å leggja stor vekt på. I boka "Det nye fylket og regionaliseringa" peikar Selstad (2003) på fire ulike partnerskapsforhold som vil vera vesentlege å kunna utvikla for fylkeskommunane i åra framover, for å makta oppgåva som regional utviklingsaktør. Desse er:

- Partnerskap med staten – som kan eksemplifiserast med partnerskap med SND for tradisjonelle utviklingsoppgåver, eller med SIVA (dersom det gjeld næringshagar, forskingsparkar osv), eller med Noregs Forskningsråd (forskning og utvikling) – det vil seia med universitet og dei statlege høyskulane.
- Med kommunane – for fylkeskommunen er dette viktig fordi fylkeskommunen må ha legitimitet lokalt, og det vil også vera viktig for kommunane å samarbeida med fylkeskommunen fordi fylkeskommunen skal ha overordna ansvar i utviklingspolitikken, og har i tillegg ansvaret for storparten av dei regionale utviklingsmidlane. I tillegg vil mange kommunar vera for små til å løysa ei kvar utviklingsoppgåve, og treng medverknad frå nivået ovanfor. Korleis vil dette slå seg ut for store/små kommunar – vil dei store bykommunane kunna ta ei leiarrolla her, også på kostnad av fylkeskommunen? Vil fylkeskommunen først og fremst bli viktig for dei små kommunane? Kva med konkurransen mellom kommunane – i høve til vekstregionar i fylket?
- Med fylkeskommunar – samarbeid eller partnerskap med andre fylkeskommunar blir viktige fordi staten har lagt fusjonsplanar blir lagt på is inntil vidare, og når fylkeskommunane blir opptekne av eigne utviklingsoppgåver har dei ikkje tid til å involvera seg i samanslåingsdiskusjonar. Men nye utfordringar kan krevja større regionar, for eksempel kunnskapsregionar – som går utover dagens fylkesgrenser. Det igjen inneber at fylkeskommunane må samarbeida med kvarandre for å kunna løysa oppgåver og oppnå styrke. Me ser då og eksempel på at slike samarbeidsprosessar er i gang, for eksempel mellom Vestlandfylka og mellom dei fire nordlegaste fylka gjennom Landsdelsutvalget for Nord-Noreg. Slike val vil vera vesentlege i ein utviklingsstrategi og vesentlege for fylkeskommunane sine mulighetar for å lykkast dei kommande åra.
- Med næringslivet – og dette er kanskje den største utfordringa for fylkeskommunane, fordi her finst det lita røynsle å lena seg mot, i tillegg til ei til dels djup mistru mot fylkeskommunen som forvaltningsnivå spesielt og offentlege organ som innovasjonsleiarar meir generelt. Medan alle partnerskapa mellom forvaltningsnivå spelar seg ut innan ein offentleg sfære, vil partnerskap med næringslivet opna ei anna verd. Næringslivet står for den grunnleggjande verdskapinga og er underkasta krav om lønnsemd. Men moderne næringsliv er sterkt avhengig av tenester frå offentleg sektor, og fylket har ei viktige rolle i feltet mellom offentleg og privat sektor. Behova kan spenna frå tradisjonell infrastruktur som vegar, hamner eller flyplassar til styrka kunnskapsmessig infrastruktur. Det som like fullt er ei utfordring er å få i gang eit samarbeid med viktige næringslivsaktørar. Men partnerskapet med aktørar utanfor den offentlege sfæren, som kommunar, stat og andre fylkeskommunar, kan og omfatta andre aktørar enn næringslivsaktørar. Det kan vera mellom anna vera friviljuge organisasjonar og grupper som på ulike måtar engasjerer seg for å samfunnsutvikling. Igjen krev dette samarbeidskompetanse og nettverk.

I tillegg til desse fire gruppene av partnerskap så finst det også ei femte, partnerskap med aktørar utanfor Noregs grenser. Dette kan både vera offentlege og private aktørar, det vil seia kommunar eller fylke, eller næringslivsaktørar og organisasjonar av ulik type. Gjennom EU sine grenseregionale utviklingsprogram – Interregprogramma – har mange av fylkeskommunane her i landet vunne erfaring med slikt partnerskap, og i dag føregår det ulike typar utviklingstiltak med både norske deltakarar og aktørar frå dei nordiske landa, så vel som frå landa rundt Nordsjøen. Trass i at røynslene så langt er heller avgrensa, så er dette eit område me kan venta vekst i åra framover. Dette samarbeidet set fylkeskommunen ovanfor same utfordringane som samarbeid her til lands, samstundes som det krev kunnskap om tilhøva i dei samarbeidande landa, både når det gjeld forvaltningssystemet, støtteordningar, næringslivet og når det gjeld utviklingsmulighetar. Det er og eit spørsmål om korleis regionale partnerskap i praksis utviklar seg, kva dei blir og kven som deltek. Fører partnerskap til breiare deltaking enn tidlegare, fører partnerskap til utviding eller innsnevring av lokaldemokratiet?

Samanfatta så ser me at fylkeskommunen står ovanfor store utfordringar i å utforma og gjennomføra ein regional utviklingspolitikk. Utfordringane spenner frå å utforma ein innovasjonspolitik til å få i stand gode samarbeidsformer og partnerskap. Skal fylkeskommunen få legitimitet som politikktutformar på dette nivået må både dei andre forvaltningsnivåa og viktige aktørar i nærings- og samfunnsliv oppleve fylkeskommunen som ein nyttig og drivande part. Fylkeskommunen har ikkje dei beste korta på hand, og debatten om dette forvaltningsnivået bør styrkast eller avviklast viser tydeleg at fylkeskommunen ikkje utan vidare kan rekna med støtte. Samstundes har signala frå politisk leiing i Kommunal- og regionaldepartementet klart vist at fylkeskommunen sitt arbeid blir følgd, og resultata skal evaluerast. At dagens fylkeskommune har ei framtid er med andre ord usikkert, og slik er det heller ikkje sikkert at mellomnivået har ei framtid.

Er så fylkeskommunen eigna til å vera regional utviklingsaktør? Det er inga enkel rolle å vera innovasjonsleiar, og sjølv med regionale utviklingsmidlar som verkemiddel er det ikkje gitt at fylkeskommunen har dei naudsynte ressursane til å lukkast. Er dagens fylkeskommunar for små til å bli slagkraftige einingar, og til å kunna samla tilstrekkelege ressursar for å driva *regionalt* utviklingsarbeid? Den norske fylkeskommunen er ikkje noko sterkt forvaltningsnivå samanlikna med regionale forvaltningsnivå i Europa. Ikkje minst ser me dette i Danmark, der det har vokse fram ein sterk amtskommune som har utvikla seg til ein tung regional politisk og administrativ eining som kombinerer ansvaret for regionale utviklingsoppgåver med tenesteyting. Skal den norske fylkeskommunen få ein tilsvarende status krev det tilføring av fleire verkemidlar, og meir omfattande politisk og juridisk status. I dag er det ikkje innlysande at det er ei styrking av fylkeskommunen me ser, i alle fall ikkje på sikt, trass i overføring av midlane til regional utvikling. For samstundes så er utviklinga av den regionale forvaltninga prega av tre trekk: (1) Staten styrkar stillinga si på kostnad av regionale folkevalde organ, (2) sektororganisering med nye forvaltningsledd blir vanlegare, medan (3) betydningen av kommune- og fylkesgrenser minkar og blir erstatta av ulike forvaltningsmessige inndelingsmåtar (Heløe 2003). Og medan fylkeskommunen skal utprøva rolla som utviklingsaktør, så skjer det vesentlege endringar i den "breie" eller store regionalpolitikken, som vil ha stor påverknad på fylkeskommunane sitt handlingsrom. Dette gjeld ikkje minst endringar innanfor landbruk – der det nye Mattilsynet er inndelt i regionar, transport – med Statens vegvesen organisert gjennom fem regionar, i tillegg til andre endringar som alle synes å svekka det fylkeskommunale nivået. Dette er endringar som skjer parallelt med utgreiingane og forsøka med fylkeskommunen sine roller, men utan dei same utgreiingane og offentlege diskusjonane (Heløe 2004). Den rolla som fylkeskommunane no utprøver er såleis i beste fall avgrensa, og knappast eit dristig prosjekt, om det enn krev nyorientering.

Ei styrking av eigen posisjon og eigne muligheter til å bli ein reell leiar for innovasjonspolitikken på regionalt nivå krev ressursar. I denne kampen om det regionale hegemoniet har fylkeskommunane ulikt utgangspunkt, der senterstrukturen og byane vil vera viktige. I dag ser me fleire utspel i retning samarbeid mellom fylkeskommunar, nettopp ut frå ein tankegang om at regionale utviklingsorgan krev samarbeid over eit større geografisk område enn mange av dagens fylkeskommunar. I kva grad dette er ein mulig veg å gå gjenstår å sjå, samanslåing av forvaltningseiningar har i det store og heile møtt motbør når det gjeld kommunar, og også når det gjeld fylkeskommunar, i den grad det har vorte diskutert. Likevel vil kravet om å vera ein handlekraftig regional utviklingsaktør krevja meir enn overføring av statlege verkemidlar, det krev og ressursar og samarbeidsmønster som i mange tilfelle vil gå ut over fylkesgrensene. Å bli ein sterk regional utviklingsaktør krev verkemidlar og styring med større deler av politikkområdet enn det dagens fylkeskommune har styring med, det krev politikarar som evnar å vera innovasjonsleiarar og det krev samarbeid mellom ulike parter. Samarbeidsforslag kjem i dag nedanfrå, frå fylkeskommunane sjølve, men det er likevel langt unna ein diskusjon om samanslåing. I og med at dagens fylkeskommune er "under oppsikt" så opplever truleg både fylkespolitikarar og fylkesadministrasjon press mot å utforma samarbeidsstrategiar og -løysingar som gjev vellukka resultat. Spørsmålet er om dette vil lukkast. Mislukkast det er det all grunn til å tru at i alle fall ei statleg politisk leing av dagens utgåve vil gripa inn, og at det vil medføra radikale endringar i forhold til dagens system. Lukkast samarbeidsforsøk, så kan det like gjerne vera eit argument i ein samanslåingsdebatt.

5.6 Regional utvikling - forskingsbehov og problemstillingar for framtidig forskning

Ny regionalpolitikk og nye regionalpolitikarar?

Endringane i distrikts- og regionalpolitikken skaper også behov for ny forskning om regional utvikling og regionalpolitikk. Dette gjeld både i forhold til utforming og styring av regionalpolitikken, og i forhold til iverksetjing og effektar av innsatsen. Med ansvarsreforma har fylkeskommunane blitt sentrale aktørar i regionalpolitikken, og fått høve til å utforma og prioritera denne i langt anna grad enn tidlegare. Kva dette vil medføra av endringar både innanfor kvar enkelt fylkeskommune, og fylkeskommunane i mellom vil vera sentrale tema i framtidig forskning og regional utvikling og fylkeskommunane som utviklingsaktørar. Eit spørsmål her er kva dimensjon av regional utvikling som blir vektlagt framover, om det er regionalpolitikk som utviklingspolitikk eller distriktspolitikk, slik Jonstad, Klausen og Mønnesland tek om i deira analyse av globalisering, regionalisering og norsk distriktspolitikk (2003). Vil dette vil medføra ei sterkare vektlegging på sentrale område med potensiale for vekst, og med muligheter for å vera ei drivkraft for utvikling? Og om dette samstundes vil innebera ei nedtoning av distriktsperspektiv og utkantssatsing? Kva utfordringar stiller dette til fylkeskommunen, og til fylkespolitikarar som må prioritera mellom ulike deler av fylket?

Den nye regionalpolitikken stiller også nye krav til fylkespolitikaren. Når omfordeling og prioritering mellom senter og utkant skal skje regionalt, og fylkespolitikaren er ansvarleg for det, vil dette stilla nye krav til politikarrolla. Korleis blir den nye rolla utforma, og korleis taklar politikarane dei ulike krava til prioritering og avvegingar internt i fylket? Men den nye regionalpolitikaren må også orientera seg utover, i og med at alle fylkeskommunane i større eller mindre grad deltek i EU-samarbeid som gjeld regional utvikling. Endringane gjev slik eit godt høve til å studera framveksten av ei ny politikarrolle.

Likestilling, miljø og partnerskapsprinsippet i regional utvikling

Partnerskapsprinsippet – der regional utvikling skal skje i samarbeid mellom offentlege og private aktørar – er eit berande prinsipp i EU sin regionalpolitikk. Gjennom deltaking i Interreg-samarbeid, og ut frå signala i norsk regionalpolitikk er partnerskapsprinsippet blitt viktig i Norge. Kva skjer i praksis, kva slags erfaringar finst her? I kva grad maktar fylkeskommunen å få i stand dynamiske og levedyktige partnerskap som kan vera ei ønskjeleg drivkraft for utvikling? Det er eit spørsmål om sentrale næringslivsaktørar vil opptatta fylkespolitikarar som interessante samarbeidspartnarar, sjølv om dette kan stilla seg annleis når fylkeskommunen har råderett over utviklingsmidlar. Like fullt er dette framleis knytta til kunnskap, og stiller slikt fylkeskommunen overfor store utfordringar i eit partnerskap med næringslivet. På den andre sida kan partnerskap også vera ei utfordring for demokratiet, fordi det kan innebera at eit partnerskap som ikkje er vald demokratisk får makt til å prioritera når det gjeld utviklinga innanfor ein region. Og kva slags demokratiske utfordringar kan slike partnerskap eventuelt medføre?

Regionalpolitikken har som oppgåve å medverka til å skapa ei god framtid og gjera regionar i ulike deler av landet til attraktive stader å bu. I dette ligg er både eit likestillingselement og miljøelement, slik det også er tilfelle for EU sin regionalpolitikk. I regionalpolitikken vil likestillingsperspektivet innebera at politikken siktar mot å skapa likeverdige vilkår for kvinner og menn, og miljøperspektivet innebera at utviklinga som skjer skal vera berekraftig. Ei berekraftig utvikling vil vektleggja å skapa like vilkår for begge kjønn. Vektlegg fylkeskommunane dette, og korleis blir ein regional utviklingspolitikk utforma for å møte desse utfordringane?

6 Framtidig forskningsbehov

De foregående kapitlene viser at temaet bærekraftig lokal og regional utvikling er sammensatt og mangfoldig. Innledningsvis viste vi at utviklingen er preget av økt kompleksitet og fragmentering. Det vokser fram nye organisasjonsstrukturer, styringssystemer og samarbeidsrelasjoner. Utviklingstrekkene representerer på mange måter et brudd med de tendenser vi til nå har kunnet observere. Tidligere har oppmerksomheten særlig vært rettet mot desentralisering med vekt på lokale helhetlige løsninger. Ønsket om å sikre en samordning av offentlig virksomhet innenfor et territorium var en sentral begrunnelse for dette. De nye organisasjonsstrukturene, forvaltningsleddene og et større fokus på sektorspesifikke behov og løsninger skaper nye utfordringer for offentlig styring og forvaltning. De politiske og praktiske utfordringene gjelder særlig utfordringer som krever løsninger på tvers av forvaltningssektorer og nivå. Nye prinsipper for organisering av offentlig forvaltning innebærer også nye utfordringer for koordinering av offentlig virksomhet, og nye utfordringer for hvordan sikre en helhetlig utvikling. Disse utfordringene må gjenspeiles i den framtidige forskningen på feltet. Utfordringenes karakter stiller bestemte krav til forskningens kompetansebasis og innretning.

Forskningen må bygge på (og videreutvikle) kompetanse om og forskning på samfunnsmessig utvikling i et territorielt perspektiv, enten det er snakk om økonomisk, sosial og velferdsmessig eller miljømessig utvikling. Forskning på bærekraftig utvikling innebærer å se utviklingen langs disse dimensjonene i sammenheng. Bærekraftsperspektivet stiller altså krav til en faglig bredde – til flerfaglighet. Et integrert perspektiv basert på tverrfaglighet innebærer en sammenstilling av ulike typer rammebetingelser, både fysiske, økonomiske, politiske og sosiale. Flerfaglig samarbeid kan bidra til å avdekke mer komplekse sammenhenger og samspillsvirkninger. Det er samtidig også nødvendig å utvikle indikatorer på bærekraftig utvikling langs ulike dimensjoner, noe som også krever samarbeid på tvers av ulike faglige perspektiv. Det er også behov for scenarier som beskriver helhetlige endringstendenser; det være seg i form av kvantitative måltall og databaser eller som kvalitative, narrative utviklingsforløp for distinkte, helhetlige scenarier.

De ulike endringene i institusjonelle rammebetingelser som er beskrevet i dette notatet, skjer ikke uavhengig av hverandre og effektene kan ikke studeres isolert. Hvilke oppgaver det for eksempel er mulig å legge til kommunene er avhengig av kommune-størrelse. Fylkeskommunenes muligheter som regionalpolitiske utviklingsaktører er på sin side avhengig av arbeids- og funksjonsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på andre områder. Offentlig politikk skal vurderes i forhold til effektiv måloppnåelse, demokrati og legitimitet. En bærekraftig utvikling kan ikke realiseres uten en koordinert politikk. Endringene i de institusjonelle rammebetingelsene innebærer at koordineringsproblemene må løses på nye måter, for å sikre en effektiv politikk. Disse nye koordineringsformene vil ha implikasjoner for demokratiske verdier og politikkenes legitimitet, noe som må gjenspeiles i forskningen på området. Dette innebærer at bærekraftsperspektivet ikke bare

krever samarbeid mellom eksperter på utviklingen innenfor ulike politikkområder, men også samarbeid mellom eksperter på ulike institusjonelle forhold og fagdisipliner.

Følgende tema og problemstillinger er eksempler på mer spesifikke forskningsmessige utfordringer med utgangspunkt i et integrert perspektiv:

- Utfordringer for lokal- og regionalpolitikerens rolle. Overgangen til nettverksstyring vil påvirke politikerrollen, det samme gjelder også satsingen på utviklingsoppgaver. Hvordan vil lokal- og regionalpolitikerrollen utvikle seg? Hvordan vil dette påvirke kommunenes og fylkeskommunenes realisering av en bærekraftig utvikling?
- Utfordringer for ”den nye fylkeskommunen”. Fylkeskommunene er gitt økt ansvar for den regionaløkonomiske utviklingen, mens ansvaret for utviklingen innenfor velferdsområdet og miljøfeltet overlates til kommune og stat. Hvilke implikasjoner har dette for muligheten for å realisere en bærekraftig utvikling, forstått som en utvikling som ivaretar både økonomiske, sosiale og økologiske verdier?
- Utfordringer for administrasjon og organisasjon. Økt kompleksitet og fragmentering som medfører mer nettverksstyring vil stille kommuner (og fylkeskommuner) overfor nye kompetansebehov, så vel som at politikk og planer utvikles og iverksettes på nye måter. Politikken vil i stadig større grad utvikles og realiseres i samarbeid med private aktører. I hvilken grad har mindre kommuner og samfunn komparative fortrinn i form av vel utviklede tillitsforhold innenfor lokalsamfunnet og mellom lokalsamfunn og kommune?
- Utfordringer for statlige myndigheter. Kommuner og fylkeskommuner har betydelig ansvar for å sikre bærekraftig utvikling lokalt og regionalt, samtidig som stadig flere oppgaver legges til statlige sektormyndigheter. Dette innebærer utfordringer knyttet til hvordan disse sektorene skal avveie mellom statlige sektorhensyn og regionale og lokale utviklingshensyn: Hvordan kan staten sikre at statsetater samarbeider med kommunalforvaltningen om en bærekraftig utvikling?

Litteratur

- Amdam, J. og R. Amdam (1993): *Strategisk og mobiliserende planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Amdam, J. (1997): *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr 26, Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning
- Arnesen, O. E. og K. B. Stokke (2003): *Statlig vern og kommunal planlegging i kystsonen. En studie av forvaltningen i Froan landskapsvernområde og kystzoneplanleggingen i Bjugn kommune*. NIBR-prosjektrapport (kommer)
- Asheim, B. T (2003): "The Learning Firm in the Learning Region: Innovation through Cooperation and Social Capital Building". I: Taylor, M & Oinas, P. (eds): *Conceptualising the Firm: Capabilities, Cultures, and Coalitions*. Oxford 2003: Oxford University Press.
- Aubert, V. (1979): *"Sosiologi I. Sosialt samspill"*. Oslo: Universitetsforlaget
- Baldersheim, H. (1998): "Kommunal fristilling: Subsidiaritet på norsk". I *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*". Bergen: Det Norske Samlaget
- Beck Jørgensen, T. (1981): *Samspel og konflikt mellom organisationer*. København: Nyt fra samfundsvidenskaperne.
- Bennett, R. G. (2000): "Coastal planning on the Atlantic fringe, north Norway: the power game". *Ocean and Coastal Management* Vol 43: 879-904.
- Bersås, S.E. (1989): *Planlegging i et fylke: en cas-studie av planteori og distriktpolitisk argumentasjon i fylkesarbeidet*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Bjørnæs, T. (2002): *Lokal Agenda 21 – en analyse av regionale og kommunale forskjeller*. Rapport nr. 5/02. Oslo: ProSus
- Bjørnæs, T. og W. Lafferty (2000): *Miljøvernlederstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status?* Rapport nr. 1/00. Oslo: ProSus
- Blichner, L. C. and L. Sangolt (1994): "The concept of subsidiarity and the debate on European Cooperation : pitfalls and possibilities.". *Governance* Vol.7(no. 3).
- Bukve, O. og S. Skålnes (1987): *Veg utan vardar? Om næringspolitikk, organisering og økonomiforvaltning i seks prøvekommunar*. Alta/Sogndal: NIBR-rapport 1987:9, SFDH-skrifter 1987:3

- Buskerud fylkeskommune: *Regionalt utviklingsprogram/Fylkesplanens handlingsprogram for Buskerud 2003*
- Clement, K. og M. Hansen (2001): "Sustainable regional development in the Nordic Countries". *Nordregio* 2001:8
- Dahl, R. A. (1994): "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation". *Political Science Quarterly* (109): 23-34
- Dahl, R. A. and E. R. Tuft (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Dryzek, J. (1990): *Discursive Democracy*. Cambridge University Press
- Dryzek, J. S. (1987): *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. Oxford: Basil Blackwell
- Eriksen, E. O. (1995): "Introduksjon til en deliberativ politikkmodell". I Eriksen, E. O. (red.): *Deliberativ Politikk. Demokrati i teori og praksis*. Bergen: Tano
- EU (1999): *European Spatial Development Perspective (ESDP) Regional Policy - Inforegio*
- Falleth, E. (2002): *Forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinbuskardet – Hisdal biotopvernområde. Delrapport 1*. Prosjektnotat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Falleth, E. I. og K. B. Stokke (2001): *Kommune- og økonomiplanlegging. Hva gjør kommunene?* NIBR-rapport 2001:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Fimreite, A. L. og Y. Flo (2002): "Den besværlige lokalpolitikken". *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2002: 310-321
- Fredriksen, S. (2001): *Distriktskvinnescenarier 2010. Å tyde distriktsveier mot kvinneframtid.*, Samarbeidsrapport NIBR/Høgskolen i Finnmark
- Føllesdal, A. (1999): *Subsidiarity and Democratic Deliberation*. Arena Working Papers WP 99/21
- Gidlund, J. (1993) "Den mångstämiga makten". I Gidlund, J. (red.): *Den politiska konserten*. Malmö: Liber-Hermods.
- Gisholt, D. T. (1996): *The principle of subsidiarity in the European integration process : an analysis of its uses and sources*. Universitetet I Oslo: Hovedoppgave i statsvitenskap.
- Glosvik, Ø. (1997): "Mellom barken og veden". *Plan* 1/2
- Granovetter, M. S. (1973): "The Strength of Weak Ties". *American Journal of Sociology*. Vol.78, 1973

- Hajer, M. A. (2003): "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics". In Hajer, M. A. and H. Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press
- Hansen, T. (2003): "Kommunesammenslutninger og politisk legitimitet" I T. Hansen (red.): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Healey, P, C. de Magalhães and A. Madanipour (1999): "Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration projects", *FUTURA* no. 3 1999
- Healey, P, C. De Magalhaes, A. Madanipour and J. Pendlebury (2003): "Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance". In Hajer, M. A. and H. Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press
- Heløe, L. A. (2004): *Vekstkraftige regioner – Hva er det?* Foredrag januar 2004, upublisert
- Heløe, L. A. (2003): "Vil demokratiet tape på større enheter?", *Horisont, næringspolitisk tidsskrift* nr 2/2003
- Hovik, S. (2003): *Coastal Zone Planning as Multilevel Governance?*. Paper til 6th Nordic Conference on Environmental Social Science, Åbo 12-14 June 2003
- Hovik, S. (2001): *Statlige målsetninger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Doktorgradsavhandling. Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo
- Hovik, S (1994): "Prioriteringer i kommunalt miljøvern". I Naustdalslid, J. og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano
- Hovik, S (1991a): "Kommunestørrelse og kommunalt miljøvern". I J. Naustdalslid (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR-rapport 1991: 26. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S (1991b): *Kommunalt miljøvern. Evaluering av forsøk med miljøvernforvaltning i kommunene*. NIBR-rapport 1991: 3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. (2002): *Planlegging for bruk og vern*. NIBR-notat 2002:126. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. og M. Edvardsen (2003): *Private – public partnership in local nature conservation in Norway*. Paper til Conference on Democratic Network Governance, Copenhagen, May 22-23, 2003.
- Hovik S. og J. Harsheim (1996): *Miljøvernets plass i kommunepolitikken*. NIBR-rapport 1996: 5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. og V. Johnsen (1994): *Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programmet*. NIBR-rapport 1994: 23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Hovik, S. og T. M. Myrvold (2001a): *Er det størrelsen det kommer an på? NIBR-prosjektrapport*. 2001:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. og T. M. Myrvold (2002b): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet? NIBR-prosjektrapport 2002: 19*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, S. and M. Reitan (2003): *National Environmental Goals in Search of Local Institution*. Paper til den 11. nasjonale fagkonferanse i Statsvitenskap, Trondheim 8.-10.januar 2003
- Hovik, S. og M. Reitan (1994): ”Kommunal vilje til miljøpolitisk innsats”, i Naustdalslid, J. og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano
- Hovik, S. og K. B. Stokke (2002): ”Forvaltningsprosesser og systemer” I ”*Demonstrasjonsprosjekt for Implementering av EUs Vanndirektiv i Vansjø-Hobøl-vassdraget*”. Fase 1 rapport. Oslo: NIVA
- Høyer K. G, T. A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003): *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport*. VF-rapport 8/2003. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Innes, J, and D. H. Booher (2003): “Collaborative policymaking: governance through dialogue”. In Hajer, M. A. and H. Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press
- Jansen, A. I. og O. Osland (1994): *On the implications of the choice of instruments in environmental policy*. Paper til ECPR Joint Session of Workshops, Madrid 1994.
- Jansen, A.-I. and P. K. Mydske (1998): ”Norway: Balancing environmental quality and interest in oil” In Hand, K. and A.-I. Jansen (eds.): *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*. Essex: Longman
- Jansen, A. I. (1989): *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvern politikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. Sage.
- Johnstad, Tom, Klausen, Jan Erling og Mønnesland, Jan (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk.*, Makt- og demokratiutredningens rapportserie
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Keohane, R. O. and E. Ostrom (1995): “Introduction”. In Keohane and Ostrom (eds.): *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. London: Sage
- Kjellberg, F. (1995): ”The Changing Values of Local Government”. *The Annals of the American Academy* (540): 40-50
- Kjellberg, F. (1991): ”Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene”. *Norsk statsvitenskaplige tidsskrift* (7) 45-63

- Klausen, J.E. and D. Sweeting (2002): "Legitimacy, Citizen Participation, and Community Involvement in Governance". (Kapittel-utkast i bok som utgis i 2004)
- Kleven, T. (1988): "*PLAN-NORGE 1988*" *En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kooiman, J. (2000): "Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction". In Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press
- Kommunal- og regionaldepartementets redegjørelse 30.4.2002: *Vekst – i hele landet*
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Statsbudsjettet 2003 – kapittel 551, post 60 tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*. Tilsagnsbrev. 31.01.03
- Lafferty, W, C. Aall og Ø. Seippel (1998): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i norske kommuner*. Rapport nr. 2/98. Oslo: ProSus
- Lafferty, W. M. and M. Narodoslowsky (eds) (2000): *Regional Sustainable Development in Europe – The Challenge of Multi-Level Co-operative Governance*. ProSus 2003.
- Langhelle, O. (2000): *Utkantsatsinga og Regionale Utviklingsprogram: En analyse av utkantsatsingens integrering i Regionale Utviklingsprogram (RUP)*, RF-2000/023
- Leksnes, E. (2002): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Eksempler fra Vest- og Sørlandet*. Arbeidsnotat RF -2002/151
- Lindseth, G. (2002): "Deltakelse, diskurs og konsensus. Lokal Agenda 21 i et deliberativt demokratiperspektiv". I Aall, C, K. G. Høyer og W. M. Lafferty (red.): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling*. Oslo: Gyldendal
- Lotherington, A. T., Tornes, K., Johnsen, E. og Ringholm, T. (1992): *Foran fronten: Rapport fra det kvinneretta arbeidet I fylkene*. Norut Samfunnsforskning, Tromsø
- Lundquist, L. (2003): *Integrating Sweedish Water Resource Management: A Multilevel Governance Trilemma*. Paper til 6th Nordic Conference on Environmental Social Science, Åbo 12-14 June 2003
- Lundqvist, L. (1996): "Sweden." *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries* Nord 1996: 5.
- Mariussen, Å., Gjersten, A., Røiseland A. Sandersom, H. og Persson, L. O. (2000): *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*, Nordregio Report 2000:5
- MD og KS (1989): *Kommunale miljø- og ressursprogram*. Rundskriv T-718
- Mintzberg, H. (1989): *Mintzberg on management : inside our strange world of organizations*. New York, Free Press.
- Mydske, P. K. (1991): "Fylkesplanlegging i Norge" I J. Naustdalslid (red): *Kommunal styring*, Oslo: Det Norske Samlaget

- Myrvold, T. M. og J. Toresen (2003): "Effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon". I T. Hansen (red.): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*, NIBR-rapport 2003:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Naustdalslid, J. (1990): *Stat og lokal styring*. NIBR-notat 1990:130.
- Naustdalslid, J. og S. Hovik, Eds. (1994): *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano - Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nenseth, V. (1994). *Miljøvern og regionalt samarbeid*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport.
- Nenseth, V. og Naustdalslid, J. (1992): *Evaluering av fylkesplanene 1992-95*, Oslo, NIBR-Notat 1992:119
- NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*
- NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
- NOU 1988: 38 Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
- NUTEK (1999):12: *De regionala tillväxtavtalen*, Stockholm 1999
- NUTEK/ALMI (2002): *Starka regioner. För nationell tillväxt i en global ekonomi*. Stockholm: NUTEK/ALMI april 2002
- Ostrom, E. (1998): "A Behavioural Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review* (92) 1-22
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press
- Page, E. and M. Goldsmith (1987): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage
- Pateman, C. (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press
- Perrow, C. (1979): *Complex organizations. A critical essay*. Illinois, Scott, Foresman & company
- Pettersen, L. G., Alsos, G. A., Anvik, C. H. og Ljunggren E. mfl (2000): *Blir det arbeidsplasser av dette da jenter? Evalueringen av kvinnesatsingen I distriktpolitikken*. NF-rapport nr 3/2000 Bodø
- Pierre, J. (2000): "Conclusions: Governance beyond State Strength". In Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000): *Governance. Politics and the State*. New York: St. Martin's Press

- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.*, Princeton University Press
- Riksrevisjonen: Dokument nr. 3:4 (2001-2002) *Riksrevisjonens undersøkelse av regionale utviklingsprogrammer*
- Rydin, Y. (2003): *Building Institutions for Urban Sustainability*. Paper to the 6th NESS in Turku/Åbo, June 2003
- Rydin, Y. and M. Pennington (1998): "Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital". *Local Environment* (5): 153-170
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder / Oxford: Westview Press
- Schmitter, P. C. (2002): "Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in Multilevel Context"?" In Grote, J. R. and Gbikpi, B. (eds.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Singleton, S. (2002): "Collaborative Environmental Planning in the American West: The Good, the Bad and the Ugly". *Environmental Politics* (11): 54-75
- Singleton, S. (2000): "Co-operation and Capture? The Paradox of Co-management and Policymaking". *Environmental Politics* (9): 1-21
- Spangenberg, J. (2000): *Sustainable Development. Concepts and Indicators*, Köln: SERI (Sustainable Europe Research Centre), www.seri.at.
- St.meld. nr. 25 (2002-2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet
- Statskonsult 1999:7 *EUs strukturfond og forvaltningsutvikling*
- St. meld nr 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- St. meld nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St. meld. Nr 31 (1996-97): *Om regional- og distriktpolitikken*
- St.meld. nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Stoker, G. (2001): *The challenge of governance* (stensil)

- Stoker, G. (2000): "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance". In Pierre, J. (ed.): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press
- Stoker, G. (1998): "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal* (2): 17-28
- Strand, A, F. Kann, V. Nenseth og A. Tennøy (2003): *Arealutviklingen i norske regioner*. Arbeidsnotat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Strand, T. (1978): "Staten og kommunane. Standardisering, hjelp og sjølvhjelp". I J. P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget
- Vabo, S, G. Sandkjær Hansen og J. E. Klausen (2003): "Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge" (Kommer i *Politica*)
- Vedeld, P. J. Bergum, E. Krogh og A. Vatn (1998): *Virkemidler og handlingsvalg*". Institutt for økonomi og samfunnsfag. Melding nr. 20. Ås: Norges Landbrukshøgskole
- Veggeland, N (2003): *Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høgskoleforlaget
- Veggeland, N. (1999): "Region og integrasjon i EU. Den nye regionalismen",. I: Knutsen, P. og Veggeland, N. (red) *Integrasjon, regionalisering, globalisering*. HiL Arbeidsnotat nr 92, 1999
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden norsk forlag
- Vike, H (2002): "Fylkespolitikernes kompetanse – endelig frigjort!" I: *Hvorfor bør du bli fylkespolitiker i 2004-2007?*. Utgitt av Fylkestinget i Nord-Trøndelag, oktober 2002
- Weigård, J.(1991a): "Kommunestørrelse, autonomi og likhet: En begrepsdrøfting". I J. Naustdalslid (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR-rapport 1991: 26. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Weigård, J. (1991b): *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 2001: 22. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Østerud, Ø, F. Engelstad og P. Selle (2003): *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal
- Østhol, A. og Svensson, B. (2000): "Regional Responses – Regional Governance in the Nordic states, Nordregio Report 2002: 6
- Aall, C., Høyer K.G. og Lafferty W. (2002): *Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag