

**Gro Sandkjær Hanssen
og Jan Erling Klausen**

Nettverkstyring i en velferdsstat

**En analyse av Handlingsprogram
Oslo indre øst**

**Gro Sandkjær Hanssen
og Jan Erling Klausen**

Nettverkstyring i en velferdsstat

**En analyse av Handlingsprogram
Oslo indre øst**

Nettverkstyrking i en velferdsstat

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:9

**Den regionale stat
- enhet og mangfold**
Om den geografiske
inndelingen av regional stat
og konsekvensene av denne

NIBR-rapport 2004:7

**Dialogen mellom
fylkesmannen og
kommunene**

Rapportene koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Gro Sandkjær Hanssen
og Jan Erling Klausen

Nettverkstyring i en velferdsstat

En analyse av Handlingsprogram
Oslo indre øst

NIBR-rapport 2006:10

Tittel: **Nettverkstyring i en velferdsstat**
En analyse av Handlingsprogram Oslo indre øst

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2006:10

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-625-1

Prosjektnummer: O-2352
Prosjektnavn: PLUS-notat om Oslo Indre Øst

Oppdragsgiver: Oslo kommune

Prosjektleder: Jan Erling Klausen

Referat: Handlingsprogram for Oslo indre øst var et av fire norske case i det EU-finansierte PLUS-prosjektet, hvor NIBR var norsk akademisk deltager. Denne rapporten presenterer funnene fra denne ene case-studien, og knytter dem til andre case samt det teoretiske rammeverket i PLUS.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2006

Antall sider: 62

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsensvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
http://www.nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2006

Forord

Oslo kommune deltok i 2002-2004 i et stort sammenlignende prosjekt om bærekraftig byutvikling, sammen med Bergen og 14 andre byer i åtte land. Prosjektet het PLUS – Participation, leadership and sustainable urban development – og var finansiert av EU-kommisjonen. NIBR var norsk akademisk partner, og ledet undersøkelsene i Norge. Prosjektet analyserte i alt 32 politiske initiativer om levekår og byutvikling, altså to case i hver by. Handlingsprogram Oslo indre øst ble valgt som case om levekår i Oslo.

PLUS var basert på et inngående felles teoretisk og metodisk rammeverk, og casestudiene ble gjennomført for å styrke mulighetene for sammenligning og felles analyser. Resultatene for hele prosjektet er publisert i to engelskspråklige antologier. Denne rapporten er skrevet for å gi en norskspråklig fremstilling av funnene som gjelder Handlingsprogram Oslo indre øst. Samtidig sees disse i sammenheng med PLUS-prosjektets overordnede teoretiske og konseptuelle rammeverk, og det trekkes sammenligninger med lignende case fra andre land.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Oslo kommune. Forfatterne deltok i NIBRs prosjektteam, som norsk prosjektleder (Jan Erling Klausen) og prosjektmedarbeider (Gro Sandkjær Hanssen).

Oslo, juni 2006

Hilde Lorentzen,
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
Summary.....	6
1 Innledning	8
1.1 Om Handlingsprogram Oslo indre øst	9
1.2 Om PLUS	11
1.3 Datagrunnlag og metode	12
2 Konseptuelt rammeverk	14
2.1 Grunnleggende ideer bak PLUS.....	14
3 Teoretisk basert analyse.....	22
3.1 Bakgrunn for Handlingsprogram Oslo indre øst.....	22
3.2 Flernivåstyring og metagovernance	23
3.2.1 Organiseringen av programmet.....	23
3.2.2 Fordelingen av myndighet til å disponere midlene i handlingsprogrammet.....	29
3.3 Involvering av lokalsamfunnet.....	31
3.3.1 Ulike former for involvering.....	32
3.3.2 En bred og omfattende involvering av lokalsamfunnet? 36	
4 Handlingsprogram Oslo indre øst i en bredere sammenheng	39
4.1 Andre case i PLUS	39
4.2 Cinisello Balsamo	39
4.3 Torino.....	41
4.4 Heidelberg.....	42
4.5 Gøteborg.....	44
4.6 Bristol.....	46
4.7 Hovedfunn i de sammenliknende analysene	47
5 Network governance i en velferdsstat	54
Litteratur	59

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Oversikt over intervjuede i Handlingsprogram Oslo indre øst.	12
Tabell 2.1	Oversikt over ulike former for metagovernance (fra Sørensen 2005:9).....	17
Tabell 4.1	Oversikt over hvordan de ulike casene har involvert innbyggere (alle 32 case)	49
Tabell 4.2	Typologi over involvering av innbyggere og forekomst av CULCI (gjennomsnittsverdi, antall vurderinger*) Skala 0-3 hvor stigende verdi viser høyere verdi for samspillet mellom ledelse og innbyggerdeltagelse.....	52

Figuroversikt

Figur 1.1	Land og byer som deltok i PLUS	11
Figur 2.1	Analytisk rammeverk for PLUS.....	19
Figur 4.1	Sammenhengen mellom type involvering og legitimitet.	50

Sammendrag

Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen

Nettverkstyring i en velferdsstat.

En analyse av Handlingsprogram Oslo indre øst
NIBR-rapport 2006:10

Rapporten analyserer Handlingsprogram Oslo indre øst ut fra et governance - eller nettverkstyringsperspektiv. Utgangspunktet for studien har vært å vurdere på hvilke måter programmet har bidratt til å øke legitimiteten til lokaldemokratiet (på kommunenivå og bydelsnivå). Potensielle fordeler ved nettverksstyring som ofte trekkes frem er større evne til å koordinere ulike forvaltningsnivåer og ulike sektorer på disse forvaltningsnivåene, i tillegg til større evne til å trekke inn eksterne aktører fra marked og sivilsamfunn, for på den måten å kunne øke lokaldemokratiets handlingskraft og legitimitet.

Første kapittel er rapportens introduksjon. Her presenteres noen hovedpunkter om Handlingsprogram Oslo indre øst, samt prosjektet PLUS – Participation, leadership and urban sustainability – som data og analyser er hentet fra. PLUS ble finansiert av EUs 5. ramme-program for forskning, og ble gjennomført av åtte akademiske institusjoner og 16 byer i åtte land i perioden 2002-2004.

Andre kapittel redegjør for det teoretiske og konseptuelle rammeverket i PLUS. For å muliggjøre sammenligning mellom de i alt 32 casestudiene som ble gjennomført i prosjektet, ble det utformet et ganske inngående og omfangsrikt rammeverk. Hovedpunktene som trekkes frem i dette kapitlet er knyttet til samspillet mellom lederskap og deltagelse, en dreining mot nyere styringsformer benevnt som "governance" samt legitimitetsproblematikk.

Tredje kapittel analyserer Handlingsprogram Oslo indre øst ut ifra disse dimensjonene. Det vises hvordan lederskap og organisering i handlingsprogrammet utviklet seg over tid, blant annet ved at bydelenes innflytelse økte mens staten fikk en gradvis mindre direkte

rolle. Mens definisjonen og målformuleringene i programmet ble utformet og vedtatt på høyere styringsnivåer, flyttet den reelle innflytelsen seg nedover mot bydelene i løpet av programmet. Koordineringen av programmet i den tverrsektorielle styringsgruppen, hvor tre forvaltningsnivåer var representert, viste seg å bli problematisk. Dette bidro til utvikling av nye koordineringsformer.

Samtidig påpekes det at innslaget av involvering fra beboerne i området og lokalsamfunnsaktører var til dels beskjedent, til tross for at dette var en eksplisitt forutsetning fra Stortingets side. Målformuleringer, utforming av programmet, initiativ til prosjekter og prioriteringer mellom disse involverte i liten grad innbyggere og organiserte grupper i området.

Fjerde kapittel beskriver fem andre case fra PLUS, som har mye til felles med Handlingsprogram Oslo indre øst. Casene fra Cinicello Balsamo og Torino, Heidelberg, Bristol og Gøteborg dreier seg om nabolagsløft og områderettede tiltak i byer. Kapittelet inneholder også en bredere drøfting av sentrale resultater i PLUS med hensyn til deltagelse og legitimitet, baser på samtlige casestudier.

Det femte og siste kapittelet inneholder oppsummerende konklusjoner. Koordineringsproblemene og det begrensede innslaget av medvirkning kan tolkes som innslag av svikt i målrettet organisert "governance", samtidig som selvregulerende mekanismer bidro til å oppnå den koordineringen som viste seg å være vanskelig i det formelt organiserte beslutningssystemet. Samtidig tyder det store omfanget av prosjekter som ble gjennomført i handlingsprogrammet på at programmet kan ha hatt store positive virkninger i området.

Summary

Gro Sandkjær Hanssen and Jan Erling Klausen

Network governance in a welfare state.

Analysis of the Action Programme for Oslo Inner City East
NIBR-report 2006:10

This report analyses the Action Programme for Oslo Inner City East from the perspective of network governance. The ambition of the study has been to analyse the ways in which this programme has contributed to the legitimation of local politics. Benefits frequently associated with network governance include a potentially increasing ability to co-ordinate across administrative boundaries, as well as a new impetus for engaging business and civil society actors – thereby potentially improving the governing capacity as well as the legitimacy of urban democracy.

The first chapter contains the introduction. A brief presentation of the Action Programme is followed by a few essential facts about the PLUS project – Participation, leadership and urban sustainability – from which the data and analysis in this report originates. PLUS was funded by the EU's 5th framework for research, and was carried out by eight academic partners and 16 cities in eight countries in the period 2002-2004.

The second chapter accounts for the theoretical and conceptual framework of PLUS. In order to allow for reasonably stringent comparative analysis of the 32 case studies conducted in all, a fairly elaborate framework was developed. The key issues highlighted in this review includes the complementarity between leadership and participation, a shift towards new modes of governing often labelled "governance" and legitimation issues.

The third chapter contains the analysis of the Action Programme based on this theoretical framework. The gradual development of leadership and organisation of the Action Programme through its duration is presented. It is for instance shown how the influence of the

three Urban Districts increased while the role of the national government became decreasingly prominent. While key aims and structure of the Action Programme were decided by authorities on national and city levels, actual power appears to have shifted downwards, towards the Urban Districts as the Programme progressed. Furthermore, new forms of co-ordination developed as the established forms became increasingly inefficient.

It is also noted that the element of community involvement was quite modest. This is seen as surprising, considering the fact that Parliament gave rather specific signals concerning involvement of the local community. Very little involvement is observed in terms of goal formulation, project development or allocation decisions.

The fourth chapter describes five PLUS cases from other cities that have a lot in common with the Action Programme in Oslo. The case studies in Cinicello Balsamo and Turin, Heidelberg, Bristol and Gøteborg are also about neighbourhood regeneration. The chapter also contains a broader discussion of PLUS findings concerning community involvement and legitimation, based on all 32 case studies.

The fifth and final chapter contains a concluding general analysis. While the Action Programme may reasonably be coined a policy success due to the substantial number of measures implemented, the problems of coordination and the relative lack of community involvement may still represent a case of network governance failure. At the same time, processes of self-regulation seems to a considerable extent to have solved the problems of coordination created by the deliberately designed network structure.

1 Innledning

Økende kompleksitet i moderne bysamfunn medfører at stadig flere samfunnsmessige utfordringer bare kan håndteres gjennom nye samhandlingsformer. Kollektiv handling er i økende grad avhengig av interaksjon på tvers av de tradisjonelle skillene mellom offentlig og privat, mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Denne utviklingen finner sted så vel lokalt som nasjonalt og internasjonalt, og beskrives ofte som en overgang fra "government" til "governance".

I denne rapporten skal vi analysere Handlingsprogram Oslo indre øst ut fra et *governance* - eller *nettverksstyringsperspektiv*. Utgangspunktet for studien har vært å vurdere på hvilke måter programmet har bidratt til å øke legitimiteten til lokaldemokratiet (på kommunenivå og bydelsnivå). Programmet har på mange måter vært organisert som et "multilevel governance network". De potensielle fordelene ved nettverksstyring som ofte trekkes frem er større evne til å koordinere ulike forvaltningsnivåer og ulike sektorer på disse forvaltningsnivåene, i tillegg til større evne til å trekke inn eksterne aktører fra marked og sivilsamfunn, for på den måten å kunne øke lokaldemokratiets handlingskraft og legitimitet.

Hovedproblemstillingene i rapporten vil være hvorvidt man i Handlingsprogram Oslo indre øst oppnådde en tilfredsstillende koordinering av de ulike forvaltningsnivåene og -sektorene, hvilken styringsrolle politikerne gikk inn i, og hvorvidt man oppnådde en bred involvering av lokalsamfunnet.

Rapporten er altså ikke en tradisjonell evaluering av måloppnåelse for Handlingsprogram Oslo indre øst, og den går ikke inn på hva som er oppnådd på prosjektnivå¹. Studien ble lagt opp for å inngå i et bredt

¹ Det er iverksatt og publisert en rekke evalueringer av Handlingsprogram Oslo indre øst. For mer informasjon om disse publikasjonene, se <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/>. Statistisk Sentralbyrå har gjennomført et prosjekt kalt "Forskning på levekår i Oslo indre øst" som

komparativt opplegg, med visse spesifiserte problemstillinger og et ganske detaljert felles teoretisk, konseptuelt og metodisk rammeverk. Dermed vil nok flere sider ved en tradisjonell evaluering savnes – men på den annen side kan det hende at analysen bringer på bane perspektiver som man ikke alltid finner i tradisjonelle evalueringsstudier.

1.1 Om Handlingsprogram Oslo indre øst

Handlingsprogram Oslo indre øst har vært en felles statlig-kommunal tiårig satsing (1997–2006) for levekårsforbedring og byutvikling i tre østlige sentrumsbydeler; Sagene-Torshov², Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. På 1990-tallet ble det konstatert at opphopningen av levekårsproblemer i dette området var for omfattende til at Oslo kommune kunne løse dem alene. Staten og kommunen gikk da sammen om å bevilge 100 mill. kroner hvert år for å få til et levekårsløft i de tre bydelene. Satsingen har representert et bredt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, i og med at både staten, ulike etater i kommunen, bydelene og aktører i nærmiljøet er involvert. Det er gjennomført et stort antall tiltak, spesielt knyttet til barn og unges oppvekstvilkår i bydelene.

Programmet har hatt 5 hovedmål og delmål³ (Prosjektkatalog med årsrapport for 2004), som utgjør den politiske plattformen staten og kommunen ble enige om i 1997.

Mål 1: Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes

- Delmål 1: Gjøre barn i Oslo indre øst bedre rustet til samfunnsdeltakelse gjennom skolegang
- Delmål 2: Styrke oppvekstforhold for barn under skolealder i Oslo indre øst
- Delmål 3: Styrke fritidstilbudet til barn og ungdom i Oslo indre øst

belyser levekårsendringer som har funnet sted i perioden handlingsprogrammet er gjennomført (Barstad et. al. 2006)

² Bydelen skiftet navn til Sagene pr 1.1. 2005.

³ Opprinnelig hadde Handlingsprogram Oslo indre øst 6 mål, men dette ble restrukturert og omformulert til fem i 2001 (Årsrapport for Handlingsprogram Oslo indre øst 2004)

Mål 2: Bøforholdene i Oslo indre øst styrkes

- Delmål 1: Styrke utsatte bomiljøer i Oslo indre øst
- Delmål 2: Tilrettelegge for flere familieboliger, ny boligutbygging og forbedringer i utleieboligmassen

Mål 3: Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbud til innbyggerne med psykiske problemer og rusbruk styrkes

- Delmål 1: Styrke forebyggende helsearbeid særlig for ungdom, grupper med minoritetsbakgrunn og andre utsatte grupper
- Delmål 2: Styrke sosialt arbeid særlig rettet mot mennesker med psykiske problemer og mennesker med rusproblemer

Mål 4: Styrke tilbudene til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet

- Delmål 1: Styrke norskkunnskaper og kompetanse hos personer med minoritetsbakgrunn
- Delmål 2: Styrke tilbudet til langtidsledige
- Delmål 3: Styrke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta i arbeidslivet

Mål 5: Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres.

- Delmål 1: Øke bruken og tilgjengeligheten av felles bygg og sosiale og kulturelle møteplasser i området
- Delmål 2: Bidra til en positiv miljøutvikling i området med vekt på istandsetting og vedlikehold av byrom, plasser og parker
- Delmål 3: Bidra til plan- og utviklingsarbeid i området med vekt på sykkelstier, friluftsområder, idrettsområder og grøntstruktur

For å nå målene har midlene blitt fordelt på et bredt spekter av prosjekter. Over 250 prosjekter har blitt igangsatt i perioden. Det første hovedmålet "Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes" har vært det hovedmålet som har hatt høyest prioritet. Vektleggingen av det første hovedmålet vises både i antall prosjekt, og i midler fordelt til prosjekter innenfor dette området.

1.2 Om PLUS

Fra 2002 til 2004 var Oslo og Bergen kommune to av deltakerbyene i det europeiske forskningsprosjektet PLUS, "Participation, Leadership and Urban Sustainability", som var finansiert av EUs 5. ramme-program for forskning innenfor det tematiske programmet "Energy, environment and sustainable development". I prosjektet ble det gjennomført sammenlignende analyser av 16 utvalgte byer – to fra hvert av de 8 landene – ved hjelp av et felles rammeverk for evaluering. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) hadde ansvar for de norske undersøkelsene.

Figur 1.1 Land og byer som deltok i PLUS



Prosjektets fokus var bærekraftig byutvikling, med vekt på de sosiale og økonomiske sidene ved dette. Hensikten var å belyse hvordan bærekraftig byutvikling kan fremmes gjennom deltagelse og medvirkning fra aktører utenfor kommuneorganisasjonen, i vekselvirkning med politisk og administrativt lederskap i kommunen. Ideen var at prosjektet skulle lede til en bedre forståelse av tilgjengelige strategier for å oppnå en forbedret byutvikling, ved å utvikle nye tilnæringer til lokal styring.

Prosjektet ble avsluttet i 2004, med avslutningskonferanse i Bristol, hvor også Oslo og Bergen kommune var representert. Per i dag foreligger to hovedbøker som sammenfatter de viktigste funnene;

- Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge
- Hubert Heinelt, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study*. London: Routledge

Også andre publikasjoner som omhandler Handlingsprogram Oslo indre øst foreligger. Disse inkluderer Vabo, Hanssen og Klausen, "Demokrati og deltagelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge" (2004, artikkel i *Politica*) og Hanssen og Klausen, "Network governance of urban regeneration" (2006, bokkapittel).

1.3 Datagrunnlag og metode

Denne rapporten bygger på kvalitative data som er samlet inn gjennom intervjuer med et bredt spekter av involverte aktører i perioden februar-september 2003. Nettverksdeltagernes egne tolkninger vil utgjøre det empiriske grunnlaget for drøftingen. Nedenfor følger en oversikt over hvilke aktører som er intervjuet.

Tabell 1.1 *Oversikt over intervjuede i Handlingsprogram Oslo indre øst.*

Politiske ledere	Sentralt i Oslo kommune	2
	Bydeler	4
Administrasjon/ iverksettere	Eksterne deltakere/ private organisasjoner	1
	Kommune/ stat	12
Sum		19

Rapporten bygger i tillegg på dokumentstudier – hvor styringsdokument fra Stortinget, bystyret/ byrådet i Oslo og bydelene er sentrale, i tillegg til andre dokumenter som omhandler Handlingsprogram Oslo indre øst. Det ble også gjennomført en surveyundersøkelse, hvor 43 representanter for politikk, forvaltning, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre ga til kjenne sine vurderinger.⁴

⁴ 74 skjemaer ble sendt ut, og svarprosenten er dermed 58.

2 Konseptuelt rammeverk

2.1 Grunnleggende ideer bak PLUS

PLUS-prosjektet tok utgangspunkt i en erkjennelse av at livskvaliteten i Europeiske byer i betydelig grad er avhengig av en mer bærekraftig tilnærming til byutvikling. For eksempel publiserte den Europeiske kommisjonen en handlingsplan i 1998 med tittelen "Bærekraftig byutvikling i den Europeiske Union".⁵ Dette indikerer at de økonomiske, sosiale, miljømessige og institusjonelle utfordringene som europeiske byer står overfor er sammenvevde, og at effektive tilnærminger for å møte disse utfordringene er avhengige av så vel forbedringer av styringen av byene som av økt folkelig deltagelse og medvirkning. Prosjektet har hatt som formål å fremme effektiv styring av byer ved å identifisere velfungerende tilnærminger til styring og medvirkning. En grunnleggende antagelse har vært at tydelig lederskap og effektiv medvirkning er gjensidig utfyllende, og at begge er nødvendige hvis livskvaliteten i europeiske byer skal forbedres.

Ideen om at lederskap og medvirkning kan støtte opp under hverandre og gjensidig bidra til å fremme bærekraftig byutvikling har gitt opphav til det mest sentrale teoretiske begrepet i PLUS, nemlig CULCI. Dette er et anagram for *The complementarity between urban leadership and community involvement*. Lederskap og medvirkning kan anta mange former, og prosjektet har vært opptatt av å peke på hvordan disse kan støtte opp under hverandre. På den ene siden kan lederskap støtte opp under medvirkning på flere måter:

- Godt lederskap kan innebære å utvikle nye arenaer for deltagelse og medvirkning
- Ledere kan også utvikle og tolke reglene for deltagelse

⁵ Publikasjonens tittel er "Sustainable Urban Development in the European Union. A Framework for Action". (Communication from the Commission)

-
- Lederskap kan innebære å styrke spesielle gruppers ressurser, og dermed gjøre dem bedre i stand til å delta
 - Ledere er i en posisjon hvor de kan få til koblinger mellom ulike arenaer for deltagelse
 - Ledere skal iverksette politiske mål man har kommet til enighet om gjennom deltagelse

På den annen side kan deltagelse og medvirkning også ha positive virkninger for utøvelsen av lederskap:

- Deltagelse og medvirkning kan styrke iverksettelsen av ledernes agenda
- Lederskapets legitimitet kan styrkes gjennom deltagelse
- Ledelseevnen kan styrkes ved at nye løsninger bringes på bane gjennom deltagelse og medvirkning
- Ledelseevnen kan også styrkes ved at deltagere bidrar med ressurser, slik som økonomiske og kunnskapsmessige ressurser.

Dette perspektivet på samspill mellom lederskap og deltagelse ligger nært opp til mange observasjoner i litteraturen om *governance*, som har blitt en utbredt betegnelse på nye styringsformer. Man snakker gjerne om en dreining "fra government til governance". Government dreier seg da om det vi kan kalle tradisjonell politisk og administrativ styring. Her er det politikerne som fatter vedtak, og administrasjonen i bykommunen som forbereder sakene og setter vedtakene i verk. Det er klare, hierarkiske kommandolinjer, og samordningen mellom forskjellige sektorer følger en klart oppsatt organisasjonsplan. Det man kaller en dreining mot governance, er en henvisning til observasjoner av nye former for offentlig styring, som skiller seg fra tradisjonelle former. Noen av de viktigste sidene er de følgende: Governance innebærer at politikk utvikles i nettverk, som kan være mer eller mindre formaliserte og som i større eller mindre grad utvikles "organisk" – altså at de til en viss grad er selvregulerende (Schmitter 2002). Deltagerne kan være personer fra både offentlig og privat sektor, og de offentlige kan komme fra forskjellige forvaltningsnivåer og sektorer. Nettverkene fokuserer gjerne på et avgrenset problemfelt, og deltagerne er med fordi de har en eller annen interesse knyttet til dette feltet.

Koordinering gjennom nettverk skiller seg ikke minst fra tradisjonell hierarkisk styring ved at de har et mer eller mindre utpreget *horisontalt* preg. Formell over- og underordning viker plass for en

samhandling preget av (i alle fall tendenser til) likeverdighet. Nettverkene dannes fordi deltagerne er klar over at de står i et gjensidig avhengighetsforhold. Ens egen måloppnåelse er avhengig av at man får til koordinert handling med andre aktører, som på sin side har en viss grad av autonomi og selvbestemmelse og som dermed ikke kan dikteres. Dette gjelder ikke minst overfor private aktører, for eksempel eiendomsbesittere eller investorer som ikke kan dikteres til å bidra til lokal utvikling. Men det gjelder også til en viss grad i forholdet mellom offentlige aktører. Når man går inn i et nettverk på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer skyldes dette ofte en erkjennelse av at korrekt tjenestevei blir for omstendelig til å oppnå resultater. Ved å oppnå uformell koordinering kan man nå felles målsetninger uten å sende beslutninger opp og ned i systemet. Dette er ikke minst relevant i et case som dette, hvor både bydelene, kommunen og staten er involvert, og hvor flere departementer og etater er berørt. Denne formen for koordinering uten myndighetsutøvelse og gjennom nettverksdannelse betegnes i litteraturen gjerne som *multilevel governance*, eller på norsk noe i retning av frivillig flernivåkoordinering. Utfordringen er å få delvis autonome deltagere til å innse at de kan oppnå mer gjennom frivillig samordning enn ved å "gå tjenestevei" og operere ut ifra formell myndighet og rolle i styringssystemet.

Et viktig poeng er altså at governance er spesielt aktuelt i situasjoner hvor offentlig sektor ikke er i stand til å håndtere en problemstilling helt på egen hånd. Det er altså slik at dreiningen mot governance ofte observeres når tradisjonelt government svikter. Offentlige myndigheter går inn i slike nettverk fordi de ønsker å mobilisere ressursene til private aktører, og komme frem til løsninger hvor både offentlige og private samarbeider. Men dermed vil det også kunne være nødvendig å la private aktører bli med på beslutningene. Dermed kan den tradisjonelle saksgangen, hvor beslutninger forberedes administrativt og vedtas politisk, til en viss grad settes til side. Det er nok slik at offentlige myndigheter i nordiske land har større spillerom for tradisjonelt government enn det man har i mange andre land, fordi de har mye større ressurser og "egen" handlefrihet til rådighet enn mange byer på kontinentet. Likevel er tendensene også merkbare i Norge.

En av de viktigste utfordringene man står overfor i flernivåstyring er å balansere makten mellom de ulike styringsnivåene som er involvert. I et nettverksstyringsperspektiv er det avgjørende å se på hvordan utfordringer knyttet til institusjonell koordinering håndteres gjennom såkalt *metagovernance*. Metagovernance beskriver forsøk på å aktivisere og involvere frie, selvstendige aktører i demokratiske nettverksarrangement, å utforme rammeverket rundt nettverkene og å

koble nettverksarrangementene til det formelle politiske systemet (Sørensen and Torfing 2005:202). I stedet for politisk styring basert på bindende vedtak, søkes det å legge til rette for at et bredt spekter av deltagere oppnår et resultat gjennom frivillig samhandling.

I litteraturen om nettverksstyring (se for eksempel Sørensen and Torfing 2005, Kooiman 1993, Jessop 2002) understrekes betydningen av politikernes rolle som *metagovernors* for å sikre demokratiske nettverksarrangements legitimitet. Man kan grovt skille mellom fire ulike former, noe tabellen under illustrerer.

Tabell 2.1 *Oversikt over ulike former for metagovernance (fra Sørensen 2005:9)*

<i>Former for metagovernance</i>	<i>Begrenset intervensjon</i>	<i>Sterk intervensjon</i>
<i>Hands off</i>	Legge politiske og finansielle rammebetingelser	Institusjonell design
<i>Hands on</i>	Tilrettelegging	Deltakelse

Politikere kan som "metagovernors" legge politiske og finansielle rammebetingelser for nettverksarrangement. Dette kan for eksempel være å bevilge midler som nettverket skal disponere. Politikere kan i tillegg legge til rette for nettverksdannelser, ved å koble sammen aktører, etablere arenaer og liknende. En sterkere form for intervensjon er dersom politikere utformer det institusjonelle designet for hvordan nettverket skal organiseres, og hvordan det skal fungere. Politikere kan i tillegg delta som aktører i slike nettverk. Alle former bør opptre for å oppnå effektiv og suksessfull metagovernance. I Handlingsprogram Oslo indre øst forekom alle formene.

I PLUS har hensynet til *legitimitet* vært en sentral dimensjon. Legitimitet kan forstås som *grunner til å akseptere beslutninger*. Beslutningene som fattes i styringsnettverk som Oslo indre øst må oppfattes som legitime for at programmene skal kunne videreføres. Manglende legitimitet kan gi motstand mot programmene, og for eksempel føre til at det blir politisk vanskelig å videreføre programmene, eller til at deltagere trekker seg og at de nødvendige samarbeidsrelasjonene settes i fare. I PLUS er det brukt en tredelt tilnærming til legitimitet (Scharpf 1999, Haus, Heinelt and Stewart

2005), og disse tre delene viser da til ulike grunner for å akseptere beslutninger:

- ”Inputorientert” legitimitet dreier seg om at beslutninger aksepteres hvis man har brukt en akseptert prosedyre for å fatte dem. Denne legitimitetsformen er sentral i det representative systemet, hvor offentlig administrasjon iverksetter lovlig fattede beslutninger i valgte politiske organer. Valgprosedyren og de formaliserte beslutningsprosessene gir grunn til å akseptere beslutninger i representative organer også når de ikke går i ens eget favør.
- ”Throughputorientert” legitimitet har å gjøre med innsyn og muligheter for ansvars plassering. Dette er også en sentral demokratisk norm, og en forutsetning for at det representative systemet skal fungere etter hensikten. Manglende åpenhet gjør det for eksempel vanskelig for velgerne å orientere seg om hva deres representanter gjør, for å vurdere om de skal gjenvelges.
- ”Outputorientert” legitimitet viser til at beslutninger kan oppfattes som akseptable hvis de fører til de ønskede resultater. Et beslutningssystem som demonstrerer en evne til å håndtere problemer og utfordringer i samfunnet vil kunne oppnå støtte.

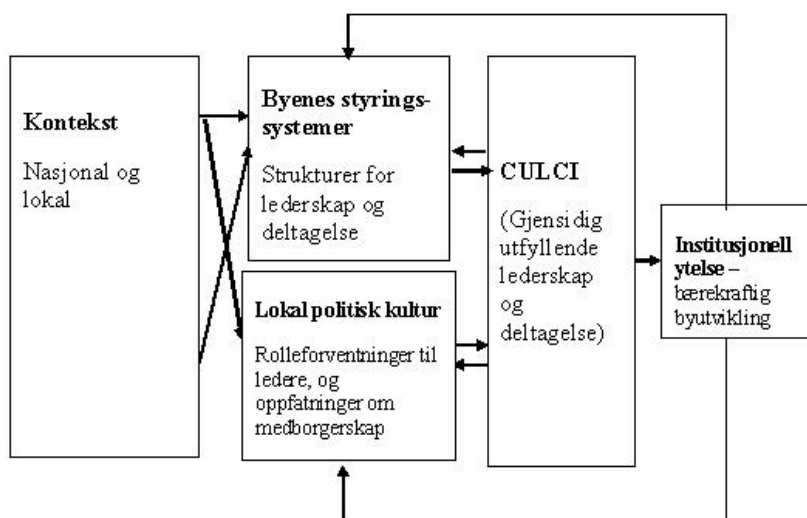
Disse formene for legitimitet står i et gjensidig avhengighetsforhold. Hvis for eksempel et valgt politisk organ ikke kan oppnå effektiv handling, kan oppslutningen synke selv om det følger demokratiske prosedyrer strengt. Men handlekraftige beslutningssystemer kan også miste aksept hvis tradisjonelle demokratiske normer settes til side. Et viktig hensyn er hensynet til demokratisk likhet, som blant annet skal ivaretas gjennom valgordningen (one man, one vote). Governance-nettverk kan ofte kritiseres for å favorisere ressurssterke aktører som får delta i nettverkene (som ofte blir snevre og lukkede). I de konkluderende analysene i PLUS vises det til at nettverkene i den del tilfeller kan håndtere slike problemer ved å åpne for bred deltagelse. En annen tilnærming er å formalisere beslutninger ved å sende dem videre til folkevalgte organer, for eksempel bystyret.

Casene i PLUS dreier seg om ulike former for governance-nettverk, men innslaget av nettverksstyring varierer sterkt både i form og omfang. Aktører fra sivilsamfunnet og privat sektor deltar i alle initiativene, men i varierende omfang. Det er også store forskjeller mellom de politiske initiativene når det gjelder deres innflytelse over beslutningene som fattes, hvilke ordninger som legges til rette for deres deltagelse og hvilke ressurser de selv bringer inn i nettverkene. Disse forholdene varierer også sterkt mellom fasene i de politiske

initiativene. PLUS delte inn hvert initiativ i tre overlappende faser: initiativ- og utviklingsfasen, beslutningsfasen og iverksettelsesfasen. I noen tilfeller var det for eksempel utbredt medvirkning fra aktører utenfor offentlig sektor i utviklingsfasen, mens beslutningsfasen var mer rendyrket offentlig.

Samspillet mellom lederskap og deltagelse ble altså betegnet med begrepet CULCI, og dette begrepet har en sentral posisjon i prosjektets rammeverk. Dette rammeverket kan forenklet fremstilles som i Figur 2.1 under.

Figur 2.1 Analytisk rammeverk for PLUS



I dette rammeverket er det to forhold som fremheves for å forklare variasjoner i gjensidig utfyllende lederskap og deltagelse (CULCI): Byenes styringssystemer og lokal politisk kultur. Byenes styringssystemer er de organisatoriske og prosedyremessige ordningene for lederskap og deltagelse. I Oslo har ikke minst bydelsordningen og det parlamentariske styringssystemet være viktige faktorer. Opprettelsen av bydelsordningen var delvis motivert i et ønske om å øke nærheten mellom byens myndigheter og lokalmiljøene i byen, slik at politikken som føres bedre kan tilpasses lokale ønsker og behov, og slik at det skal være enklere og mindre avskrekkende for innbyggerne å delta i kommunepolitikken. Bydelene er dermed potensielt viktige arenaer for politisk deltagelse. Ordningen er et eksempel på hvordan

organiseringen av styringsordningen kan påvirke deltagelsesmulighetene, og gjør Oslo annerledes enn andre byer, hvor andre ordninger gjelder. Med hensyn til den parlamentariske styringsordningen, regnes dette i PLUS som en ordning for kollektivt lederskap. Dette gjør ikke minst Oslo forskjellig fra byer lenger sør i Europa, hvor idealet om det sterke og visjonære individuelle lederskapet står sterkere. Dermed tar analysen av CULCI i Oslo opp i seg de særegenhetene som ligger i denne byens styringsordning, og forsøker å vise hvordan dette har bidratt til å gi den spesielle formen for CULCI vi finner i Oslo.

Det antas også at lokal politisk kultur kan påvirke samspillet mellom lederskap og deltagelse, ut over virkningene av styringsordningen. Det kan være mange måter å spesifisere innholdet i dette begrepet, og i PLUS ble det tatt utgangspunkt i de forventninger som knyttes til ledernes og andre aktørers *rolleatferd*. Disse forventningene ble målt ved hjelp av et sett ganske detaljerte spørreskjemaer. En viktig side ved forventninger knyttet til politiske ledere var hvor mye lederne skulle legge vekt på å oppnå bred konsensus, blant annet ved å legge opp til bred deltagelse. Det viste seg interessant nok at det i Sverige og Norge var høy grad av aksept for at ledere driver gjennom beslutninger ved hjelp av kampvoteringer og flertallsvedtak. Disse to landene skilte seg dramatisk ut fra de øvrige landene, hvor det var en klar forventning om at ledere skal forsøke å bygge konsensus rundt vedtak. Det ble også spurt om rolleforventninger til medborgere, næringsliv og offentlige tjenestemenn. For eksempel ble det spurt om næringslivet bør gå aktivt og initiativrikt inn i politiske prosesser, eller om de skal holde seg til å akseptere politiske vedtak.

I den sammenlignende analysen har det videre vært nødvendig å kontrollere for ulike forhold som har å gjøre med nasjonale ulikheter og lokale, situasjonsbetingede forhold. Det ble utarbeidet ganske inngående nasjonale profiler, som blant annet har hatt til hensikt å vise hvordan variasjoner i kommunestruktur, lokale oppgaver og myndighet, kommunale inntekter og andre forhold påvirker byenes styringsevne.

Boksen helt til høyre i diagrammet plasserer bærekraftig byutvikling som utkommet av gjensidigheten mellom lederskap og deltagelse, i form av "institusjonell ytelse". Tanken er altså at byenes "ytelsesevne" til å oppnå bærekraftig byutvikling påvirkes av samspillet mellom lederskap og deltagelse. I PLUS ble slik ytelse målt gjennom vurderinger av hvor utfordrende de politiske initiativene hadde vært. For eksempel ble det vurdert om initiativene innebar utvikling av nye politiske institusjoner. En vellykket gjennomføring

av et relativt krevende politisk initiativ regnes da som et tegn på høy institusjonell ytelse. Hvis byen og initiativet samtidig ble vurdert høyt på CULCI, altså samspillet mellom lederskap og deltagelse, kunne man resonnerer med at CULCI hadde bidratt til høy ytelse.

Vi skal i neste kapittel analysere Handlingsprogram Oslo indre øst ved hjelp av dette rammeverket.

3 Teoretisk basert analyse

3.1 Bakgrunn for Handlingsprogram Oslo indre øst

På 1990-tallet ble det konstatert at opphopningen av levekårsproblemer i de østlige sentrumsområdene av Oslo var for omfattende til at bydelene selv, og heller ikke Oslo kommune sentralt, kunne løse dem alene. Flere forskningsrapporter og offentlige dokumenter⁶ pekte på at Oslo var en delt by. Det ble spesielt fokusert på levekårsutfordringene i tre bydelene i Oslo indre øst; Sagene-Torshov, Grünerløkka og Gamle Oslo. Disse tre bydelene, med til sammen rundt 80 000 innbyggere, var karakterisert av dårligere levekår enn gjennomsnittet, høy konsentrasjon av arbeidsledige, trygdede og innvandrergupper. Oslo kommune hadde over lengre tid iverksatt tiltak rettet mot å bedre levekårene i området. Blant disse kan "Akerselva indre øst" og "Miljøbyen Gamle Oslo" på 1990-tallet anses som direkte forløpere for Handlingsprogram Oslo indre øst. Da disse prosjektene ble nedlagt førte det til ytterligere debatt om levekårsforholdene i området.

På Stortinget hadde man allerede i 1992 pekt på behovet for et levekårsloft i indre Oslo, men først da dette ble tatt opp i et privat forslag, grep Stortinget for alvor fatt i saken. 1 februar 1996 stilte stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Børre Rønningen fra Sv følgende forslag: "Stortinget ber regjeringen i samarbeid med Oslo kommune utarbeide et handlingsprogram for bedre levekår i Oslo

⁶ Blant annet NOU 1993:17 "Levekår i Norge – er graset grønt for alle?", St.meld. nr. 14 (1994-1995) Om levekår og boforhold i storbyene, rapporten fra programmet for storbyrettet forskning "Levekår i storby", Hagen, Djuve og Vogt (1994) "Oslo – den delte byen".

indre øst”⁷, som ble vedtatt av Stortinget i 1996/ 1997⁸. I behandlingen av saken ble det lagt stor vekt på at innbyggerne i området skulle trekkes med:

Komiteen er av den oppfatning at en helt nødvendig forutsetning for en slik strategi er et nært og forpliktende samarbeid mellom Oslo kommune og staten. I dette arbeidet forutsettes at beboerne trekkes aktivt med. Det sentrale i denne nasjonale strategien vil være et handlingsprogram for å bedre levekårene (Innst. S. nr. 174 (1995 – 1996) vår understreking).

Handlingsprogrammet som ble vedtatt besto i et statlig-kommunalt samarbeid hvor Oslo kommune og staten (ved Kommunal- og regionaldepartementet) ble enige om en politisk plattform (de allerede nevnte hovedmålene), og forpliktet seg til å bidra med 50 mill kroner hver i året i en tiårsperiode.

3.2 Flernivåstyring og metagovernance

3.2.1 Organiseringen av programmet

Handlingsprogram Oslo indre øst er et typisk eksempel på *multilevel governance*, eller flernivåstyring. En viktig utfordring har vært å sikre at programmets institusjonelle utforming reflekterer samarbeidet mellom de tre styringsnivåene som er involvert, samt å involvere relevante sektorer og etater på hvert nivå. For å oppnå dette ble det opprettet egne organer for å koordinere innsatsen i handlingsprogrammet, og koordineringen skjedde på en annen måte enn gjennom tradisjonell tjenestevei.

Prosessen rundt tilriggingen av handlingsprogrammet bar preg av en dragkamp mellom ulike styringsnivå om hvem som skulle sitte med mest beslutningsmakt over programmet. En av de intervjuede fra departementsnivå beskriver prosessen med å rigge programmet på følgende måte;

Det var en ren maktkamp det første året om hvem som skulle ta avgjørelser og fordele midlene. Maktkampen sto først og fremst mellom bydelene og rådhuset. Årsaken til

⁷ Dok. Nr. 8:41 (1995 – 1996) (1. februar 1996), Innst.S.nr.295 (1996-1997), Innst.S.nr. 174 (1995-1996).

⁸ Se for eksempel Innst. S. nr. 174 (1995 – 1996).

denne maktkampen var vel at det var i bydelene tiltakene skulle gjøres, og bydelene mente at rådhuset og etatene ikke visste godt nok hvor skoen trykket. Spørsmålet var altså om de som sitter nær problemene skulle ta avgjørelsene, eller rådhuset. Det var en reell maktkamp som utspilte seg mellom rådhuset, bydelene og også etatene.

Denne dragkampen var synlig i utformingen av de sentrale koordineringsinstansene i programmet (styringsgruppen og koordineringsgruppen), og både nasjonale politikere og politikere i Oslo kommune måtte opptre som metagovernors for å finne organisatoriske løsninger.

Styringsgruppen

For å møte utfordringene knyttet til koordineringen av tre styringsnivåer ble det opprettet en statlig-kommunal styringsgruppe. Styringsgruppen ble i utgangspunktet sammensatt av administrative representanter for bydelene, byrådsavdelinger og departementer. Styringsgruppen utgjorde dermed en sentral møteplass mellom kommunen og staten i handlingsprogrammet, selv om staten var en ekstern aktør. Hele fire departement, samt fylkesmannen, var representert i styringsgruppen, noe som er relativt uvanlig i program som retter seg mot det kommunale nivået. Den tunge representasjonen fra statens side forklares med at det var nødvendig å forplikte det nasjonale nivået til å være med hele programperioden på 10 år, noe som var lettere å oppnå ved en tung involvering.

Staten skulle involveres, og involveres bredt. Kommunal- og regionalministeren gav klare signaler om at kommunen skulle være i førersetet og at de politiske forpliktelsene staten hadde påtatt seg skulle synliggjøres. Sånn tror jeg det er: det er lettere å stryke budsjettpostene hvis man ikke er involvert. Den 10årige satsingen har hele tiden vært betinget av Stortingets godkjenning av budsjettet hvert år. Dermed har handlingsprogrammet vært en politisk forpliktelse som hver statsråd stadig har måttet tatt stilling til. Statsråden har stilt opp for handlingsprogrammet hver gang det har vært utsatt. Det har vært mye spill i budsjettarbeidet (informant fra et av departementene).

Representantene fra Oslo kommune ble inkludert med bakgrunn i deres formelle administrative posisjon. Fra Oslo kommune møtte administrative representanter fra fem byrådsavdelinger. De involverte representerte både berørte ansvarsområder og relevant kompetanse, og

kunne på den måten bidra positivt til outputlegitimeringen. Ledelsen ønsket å kople arbeidet tett opp til linjeorganisasjonen, og la sekretariatsfunksjonen i Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester.

Det lå klare politiske føringer på at bydelene skulle trekkes med i utformingen og styringen av handlingsprogrammet. I Oslo bystyres vedtak av 30.04.1997, som ga byrådet fullmakt til å gå inn i drøftinger med staten om å utforme et handlingsprogram, ble det eksplisitt gitt uttrykk for at de berørte bydelene skulle *tas med på råd under utformingen* av handlingsprogrammet. De tre bydelene ble i utgangspunktet representert ved deres administrative ledere, bydelsdirektørene. Lederne for bydelsutvalgene protesterte på at de ble holdt utenfor prosessen, og prosjektet ble kritisert for å være topptungt. Bydelsutvalgene satt spørsmålstejn ved om bydelsdirektørene var de rette til å representere bydelene, og hevdet at lokalbefolkningen ikke fikk sine stemmer hørt ved en slik organisering. De trakk også frem føringene som ble lagt av Stortinget om at beboerne i området skulle trekkes aktivt med. Det ble etter hvert en stor diskusjon om *hvem som best representerte beboerne* i de tre bydelene. Bydelspolitikermene mente at de selv var de beste representantene for innbyggerne i bydelene. Som en av bydelsutvalgslederne uttalte i et intervju;

Min rolle er å være talerør for befolkningen og deres behov; å ta befolkningen på pulsen. Det er langt fra bydelene til rådhuset – de fleste der oppe (i rådhuset) har ikke sett en sosialklient engang.

Lokale beboerorganisasjoner anså seg også som representanter for beboerne i området, og krevde å bli representert.

Protestene resulterte i at bydelsutvalgslederne ble invitert inn i styringsgruppen. Dette skjedde først etter at de gjennom brev hadde henvendt seg direkte til Kommunal- og regionalministeren. Avgjørelsen ble formelt tatt av Bystyret i Oslo, noe som ga inkluderingen av bydelspolitikermene formell aksept og legitimitet. Inkluderingen av de (indirekte og direkte) valgte representantene indikerer at prinsippet om *vote*, altså representasjon av befolkningen gjennom det representative demokratiet på lokalt nivå, ble sterkere vektlagt enn representasjon av befolkningen gjennom *voice* – altså representasjon gjennom organisasjoner og foreninger i nærmiljøet.

At bydelenes politikere måtte kjempe for sin plass i styringsgruppen må ses i sammenheng med at samarbeidet om Handlingsprogram Oslo indre øst kom i stand etter forhandlinger direkte mellom byens politiske toppledelse og Regjeringens statsråd for kommunale saker.

Både hva handlingsprogrammet skulle omfatte, og finansieringen av dette, var dermed avgjort før spørsmålet om videre organisering av samarbeidet og gjennomføringen av tiltakene ble satt på dagsordenen.

Styringsgruppen fikk en rådgivende funksjon, og ble ikke tildelt reell beslutningsmyndighet. Alle formelle beslutninger om organisering, bevilgning og fordeling er blitt tatt i representative politiske organ. Ved å legge beslutningsmyndigheten til de politiske organ har den inputbaserte legitimeringen formelt sett blitt ivaretatt, samtidig som innsyn og offentlighet også har vært lettere å ivareta.

Styringsgruppen har gjennom programperioden vært en møteplass for aktører fra staten, Oslo kommune og de tre bydelene. Den har lagt til rette for direkte kontakt og meningsutveksling mellom de involverte forvaltningsnivåene, og er av en informant derfor betegnet som en *referansegruppe* for programmet.⁹ Det oppgis at styringsgruppen har fungert som en arena for utveksling av politiske signaler, ikke minst signaler fra politisk ledelse i departementene ut til Oslo kommune og bydelene. Flere informanter fremhever gruppens funksjon som knutepunkt mellom staten og kommunene, men fra litt ulike synsvinkler. En kommunal informant mener den sterke statlige representasjonen var et grep fra staten for å sikre kontroll over disposisjonen av midlene. En statlig informant mener at den statlige representasjonen skyldtes et ønske om å markere statlig vilje og interesse overfor handlingsprogrammet (se sitat på side 24). Mens kommunale informanter generelt understreker behovet for å følge opp staten slik at handlingsprogrammets årlige tildelinger skulle videreføres, påpeker en statlig informant at departementene også hadde et behov for å gi handlingsprogrammet en statlig forankring for å redusere risikoen for budsjettkutt fra Stortingets side.

Styringsgruppen har videre blitt brukt til å fremme forslag til tiltak, som handlingsprogrammet har hatt muligheten til å gå videre med. En informant betegner således styringsgruppen som en ”diskusjonsklubb”.¹⁰ Mens noen informanter bruker slike betegnelser med en negativ vinkling – for å påpeke at styringsgruppen var flinkere til å diskutere enn til å styre – er det også informanter som fremhever de konstruktive mulighetene som ligger i et slik debattforum:

Styringsgruppen har fungert fint som et faglig forum for tverretatlige problemstillinger. Det har vært mye læring i styringsgruppen, det er jo et sammensatt og bredt felt

⁹ Kommunalt medlem av styringsgruppen

¹⁰ Deltager fra en av bydelene

handlingsprogrammet spenner over. (Informant fra et av departementene)

Betegnelsen ”referansegruppe” har imidlertid en annen valør enn ordet ”styringsgruppe”. Flere informanter mener at styringsgruppens funksjon som *koordineringsorgan* i liten grad har fungert:

Arbeidet i Styringsgruppen fungerer til en viss grad som et supperåd fordi flertallet sitter uten myndighet til å gjøre vedtak. Dette gjelder særlig representantene fra byrådsavdelingene – de har ikke mandat til å ta avgjørelser for byrådet. Dette er særlig vi politikere som sitter der oppgitt over (bydelsutvalgsleder).

En departementsansatt beskrev arbeidet slik;

Det hele var litt udisiplinert, og jeg måtte se på det som en form for teater. Det var en tautrekking mellom nivåer, sektorer, kompetanse og fagdisipliner. En av vanskelighetene er for eksempel bydelsdirektørens dobbeltrolle. På den ene siden har de byrådsavdelingen som overordnede, mens de på den andre siden skal tjene sin politiske herre. De må finne sin vei gjennom denne dobbeltheten. I tillegg opplevdes styringsgruppen og arbeidet der som sektorisert, - jo mer teknisk jo mer sektorisert.

Siden styringsgruppen ikke ble gitt formell beslutningsmyndighet, ble uenigheter i gruppen ført videre inn i formelle politiske beslutningsorgan. Når styringsgruppen har blitt oppfattet mer som en referansegruppe enn en styringsgruppe, begrunnes dette med at gruppen kunne ”mene så mye den ville uten at det hjalp noe” (informant fra styringsgruppen). Spørsmål det ikke var enighet om kunne ikke håndteres ved avstemming eller andre mekanismer, men måtte skyves oppover i systemet eller oversendes koordineringsgruppen.

Oppsummert er det dermed flere informanter som fremhever positive funksjoner knyttet til meningsutveksling, læring og behovet for politisk signalgivning og oppfølging på tvers av forvaltningsnivåer, ikke minst knyttet til videreføringen av programmets finansiering. Selv om formuleringene varierer, er informantene fra alle styringsnivåene som er representert jevnt over enige om at styringsgruppen ikke fungerte som beslutningsarena – og det er ingen som hevder det motsatte synspunktet.

Koordineringsgruppen

Tidlig i handlingsprogramperioden vokste det frem et uformelt nettverk mellom de tre bydelene, - et nettverk som bidro til å sikre bydelene større innflytelse over programmet. Nettverket besto opprinnelig av den politiske og administrative toppledelsen i bydelene, og strategien var å samordne forslagene før de ble sendt til styringsgruppen – og stå samlet utad her. Styringsgruppen følte etter hvert et behov for å formalisere nettverket. Dette ble gjort gjennom et bystyrevedtak, og nettverket fikk navnet *Koordineringsgruppen*. Formaliseringen gjennom vedtak i et formelt politisk organ viser hvordan politikerne opptrådte som metagovernors. Det politiske vedtaket bidro til å styrke nettverkets, og handlingsprogrammets, legitimitet. I Koordineringsgruppen deltok de tre bydelsdirektørene, samt lederne for relevante etater i Oslo kommune, først og fremst Friluftsetaten og Utdanningsetaten. Bydelsutvalgslederene var ikke representert, men bydelsdirektørene sørget hele tiden for å ha politisk ryggdekning gjennom løpende kontakt med sine bydelsutvalgsledere. De formelle oppgavene har vært å legge frem et første utkast til en liste over prioriterte prosjekt for hvert års bevilgninger av investeringsmidlene og sentrale driftsmidler fra programmet – midler som formelt sett fordeles av bystyret i Oslo¹¹. Slik sett har Koordineringsgruppen fungert som en postkasse for forslag til prosjekt, hvor beboerforeninger, idrettslag, kulturgrupper, bydelsadministrasjon og andre aktører har kunnet levere inn sine forslag. Koordineringsgruppen har lagt viktige premiss i fordelingen av investeringsmidler og sentrale driftsmidler ved å utforme det første utkastet til en liste over prioriterte prosjekt. Som en informant fra departementsnivå uttalte;

Koordineringsgruppen har all makt. Her blir de enige seg imellom, så vedtar de en innstilling som glir igjennom – først i bydelsutvalget, så i styringsgruppen og så i bystyret. Makten sitter definitivt i denne gruppen.

Bare to ganger i programmets historie har Koordineringsgruppens opprinnelige forslag blitt endret i den politiske prosessen på byråds/bystyrenivå. Oslo kommune var i utgangspunktet skeptiske til Koordineringsgruppen, men så etter hvert at samordningen i gruppen gjorde at de tre bydelene snakket med en stemme, noe som gjorde det

¹¹ Bydelens midler har blitt fordelt av bydelsutvalget. Her er det bydelsdirektøren i hver bydel som presenterer forslag til liste, og bydelsutvalget som vedtar fordelingen. I Koordineringsgruppen informerer bydelene hverandre om sine prioriteringer.

lettere for byrådet og bystyret å vite at de hadde forankring for forslagene i bydelene. Dette bidro til å øke legitimiteten for vedtakene til de politiske organene på sentralt nivå i kommunen, og også blant innbyggerne i bydelene.

Det var altså først og fremst det nasjonale og kommunale politiske lederskap som opptrådte som metagovernors ved å legge de politiske og finansielle rammebetingelsene for programmet. Når det gjaldt institusjonell design var det først og fremst det politiske lederskap i kommunen som opptrådte som metagovernors, selv om bydelspolitikkerne også ønsket å ha en slik rolle.

3.2.2 Fordelingen av myndighet til å disponere midlene i handlingsprogrammet

En av hovedutfordringene i handlingsprogrammet har vært å avklare hvilket styringsnivå som skal fordele midlene som ligger i Handlingsprogram Oslo indre øst.

Spørsmålet om fordelingsmyndighet brakte tidlig i programperioden den innebygde spenningen i flernivåstyring til overflaten. Avtalen mellom stat og kommune forpliktet begge parter til å finansiere handlingsprogrammet med 50 millioner kroner hver i året gjennom en periode på ti år. Midlene skulle komme innbyggerne i de tre bydelene til gode gjennom finansiering av *prosjekter*, ikke gjennom å kanalisere den inn i ordinær drift i bydelene. Selv om disse rammene tidlig var fastsatt, var det lenge et åpent spørsmål om hvem som skulle fordele midlene til de ulike prosjektene; Oslo kommune eller bydelene. Det første året av programperioden ble det meste av beslutningsmyndigheten lagt til Oslo kommune, mens bydelene bare disponerte en begrenset andel (2,5 prosent hver). En av bydelsutvalgslederne kommenterte dette på følgende måte:

Det var en stor diskusjon om hvem som skulle ha styring på pengene. Vi ville være en stemme fra grasrota. Og ja, dette var en kamp! Det vi opplevde når det gjaldt organiseringen av handlingsprogrammet var at byrådet var lite bevisst på at vi fantes. Det kan ha vært en forglemmelse, men det kan også ha vært et signal på at etatene og byrådet ønsket å styre dette selv. Jeg synes å huske at vi også sloss med etatene. De hadde egeninteresse av å få inn en egen pott, mens vi mente det var vår oppgave å fordele midlene.

Diskusjonen om fordelingsnøkkelen fulgte politiske skillelinjer i Oslo kommune. Mens de sosialistiske partiene (Ap, Sv, Rv) ønsket at bydelene skulle kontrollere det meste av midlene, talte Høyre i større grad for at Oslo kommune skulle ha kontroll over fordelingen av midlene. Bydelene vant etter hvert gehør for sitt synspunkt, og allerede det andre året av handlingsprogrammet ble andelen av midlene som bydelene disponerte økt drastisk; fra 2,5 prosent til rundt 16,5 prosent hver. Den høyeste andelen bydelene har disponert har vært 19 prosent hver (i 2003). Endringene i fordelingsnøkkel ble formalisert gjennom bystyrevedtak også i denne saken.

Myndighet over disponering av midlene og iverksetting av konkrete tiltak har også blitt delegert til Utdanningsetaten. Grunnen er at utdanningssektoren ikke er delegert til bydelsnivå – men ligger hos kommunen sentralt. Prosentandelen Utdanningsetaten har disponert har de fleste år vært på størrelse med det hver enkelt bydel fordeler. Midlene fra Utdanningsetaten er blitt fordelt til skolene etter en fordelingsnøkkel som blant annet er bestemt av antall elever. I tillegg har ulike prosjekter skolene har lagt inn forslag til blitt støttet (Fyhn 2000: 20).

Selv om Oslo kommune gjennom hele perioden har disponert en vesentlig andel av midlene (investeringsmidler og sentrale driftsmidler), har bydelene hatt en betydelig innflytelse på fordelingen av disse. Bydelene har gjennom Koordineringsgruppen utformet det første utkastet til fordeling av kommunens investeringsmidler og driftsmidler, og har gjennom dette lagt viktige premisser for den formelle beslutningen i byråd og bystyret (som tidligere beskrevet). Bare to ganger har de politiske organ i Oslo kommune endret forslaget som opprinnelig er lagt frem av Koordineringsgruppen. Dette innebærer at bydelene har hatt mer innflytelse på fordelingen av midler i handlingsprogrammet enn det den formelle fordelingsnøkkelen skulle tilsi.

Det er vanskelig å si om den institusjonelle dragkampen vi har observert mellom de ulike styringsnivåene i handlingsprogrammet har vært uheldig for, eller virket stimulerende, i arbeidet med å nå programmets målsetninger. Mest sannsynlig har det påvirket programmets evne til å koordinere og samordne prosjektene og tiltakene. Ideen var at Styringsgruppen skulle ha en slik samordnende og koordinerende funksjon, men den har i mindre grad enn intendert fungert slik.

3.3 Involvering av lokalsamfunnet

I litteraturen om network governance skilles det mellom borgerdeltakelse (*citizen participation*) og involvering av lokalsamfunnet (*community involvement*) (Klausen and Sweeting 2005). Borgerdeltakelse betegner den individuelle deltakelsen innenfor det institusjonelle, representative demokrati, for eksempel i valg (*vote*). Involvering av lokalsamfunnet betegner deltakelse av en mer kollektiv karakter, hvor kollektive aktører i nærmiljøet (organisasjoner, grupper, private selskaper og bedrifter) involveres, deltar og influerer politikkutforming og politikkomplementering – og på den måten får deres stemme hørt (*voice*). Mens den første formen for deltakelse kan anses som sikret gjennom det representative systemet, er det forekomsten av den siste formen; *involvering av lokalsamfunnsaktører*, vi har vært spesielt interessert i i denne studien. Involvering av lokalsamfunnsaktører er strengt tatt ikke en forutsetning for å sikre demokratisk legitimitet. Likevel blir en slik involvering ansett som viktig for å få til levekårsloft og byutvikling (Fraser and Lepofsky 2004). Involvering av lokalsamfunnet kan bidra til å øke den inputbaserte legitimiteten til lokaldemokratiet ved å sikre selvbestemmelse og oppslutning blant innbyggerne (Klausen and Sweeting 2005). Involvering kan også bidra til økt lokalkunnskap og økt arbeidskraft, og tilføre andre ressurser som kan øke kommunens systemkapasitet, i og med at;

The 'local' knowledge of residents is privileged as the most insightful because it is generated from experience (Fraser and Lepofsky 2004:6)

Involvering av innbyggere og interessegrupper kan dermed føre til at kommunen blir bedre i stand til å løse utfordringer og oppgaver på en adekvat og hensiktsmessig måte, og at kommunale myndigheter med dette øker sin outputorienterte legitimitet.

Vi kan skille mellom to hovedtyper av samfunnsaktører; for det første sivilsamfunnsaktører som foreninger og frivillige organisasjoner i lokalmiljøet, og for det andre mer ressursmobiliserende aktører som bedrifter og firmaer, arbeidslivsorganisasjoner og institusjoner fra privat og offentlig sektor (Klausen and Sweeting 2005).

I Handlingsprogram Oslo indre øst ble involveringen av beboerne i de tre bydelene vektlagt både i bystyrebehandlingen (bystyrevedtak 17. juni 1998) og i Stortingsbehandlingen;

Komiteen er av den oppfatning at en helt nødvendig forutsetning for en slik strategi er et nært og forpliktende samarbeid mellom Oslo kommune og staten. I dette arbeidet forutsettes at beboerne trekkes aktivt med. Det sentrale i denne nasjonale strategien vil være et handlingsprogram for å bedre levekårene (Innst. S. nr. 174 (1995 – 1996) vår understreking).

Det har derfor blitt ansett som viktig å styrke demokratiske prinsipper som selvbestemmelse og deltakelse – essensielle forutsetninger for å være en aktiv samfunnsdeltaker (Fyhn 2000:123).

3.3.1 Ulike former for involvering

I de andre europeiske PLUS-casene har involveringen av beboere og lokalsamfunnet hovedsakelig skjedd;

- a) i utformingen av mål og prioriteringer,
- b) i utformingen av de konkrete prosjektene og tiltakene,
- c) på prosjektnivå.

Vi skal videre se hvordan beboerne og lokalsamfunnet i Oslo indre øst ble involvert i handlingsprogrammet.

a) Involvering i utformingen av mål og prioriteringer

Målene, organiseringen og hovedprioriteringene i Handlingsprogram Oslo indre øst ble definert fra høyere politisk hold. Det lå konkrete føringer fra Stortinget, spesielt i Innst.S.nr. 295 (1996-1997) og i revidert nasjonalbudsjett for 1997 (13.5.1997), om at midlene skulle brukes på tiltak innen boforhold, oppvekstmiljø, trygghet og sosiale forhold, kultur – og byutvikling og miljø- og trafikkforhold¹². Innslaget av involvering fra beboere og kollektive aktører i lokalsamfunnet var fraværende. I tillegg har viktige mål blitt formulert i kontaktmøtene mellom stat (Kommunal- og regionalminister) og kommunens politiske ledelse. Målformuleringene var dermed resultat av en langt mer sentralstyrt prosess enn det som har vært vanlig i liknende case i PLUS. I forskningslitteraturen vektlegges ofte betydningen av at slike planer er utformet nedenfra, for å sikre at de planene gjelder har eierskap til den;

¹² Aftenposten Aften 13.05.1997: ”Kjell Opseth åpnet pengesekken for Oslo - 30 mill til indre øst”.

Although comprehensive community initiatives have external sponsors, their plans usually are developed through an intentional local process that consider community needs, interests, assets and resources. The aim is to produce a community-driven strategic plan that guides all major actions (Fraser and Lepofsky 2004:6)

Et case i PLUS-prosjektet som i større grad klarte å mobilisere lokalt engasjement i målformuleringsfasen er *Strategisk områdeplan for Løvtakken* i Bergen. Også i denne planen var målsetningen å få til et levekårsloft i en bydel med store utfordringer knyttet til høy andel av kommunale boliger, og stor konsentrasjon av innbyggere med innvandrerbakgrunn og trygdede. Den største forskjellen fra Handlingsprogram Oslo indre øst er at Løvtakkeplanens målsetninger ble utformet nedefra. Initiativet til planen kom fra bydelsnivå, og alle organiserte grupperinger (og individuelle aktører) i lokalsamfunnet ble invitert med i prosessen med å formulere mål, strategier og tiltak. Dette skjedde i hovedsak på brede, åpne folkemøter. Alle innspill ble skrevet inn i planen, og det fant ikke sted ekskludering av innspill og forslag. Bydelens praksis med å inkludere alle lokalsamfunnsaktører gjennom å arrangere brede, åpne folkemøter fortsatte inn i implementeringsfasen. Slik oppnådde bydelen et omfattende engasjement i sivilsamfunnet lokalt.

b) Involvering i utformingen av konkrete prosjekt og tiltak

I Handlingsprogram Oslo indre øst finnes det flere eksempler på at aktører fra nærmiljøet har tatt initiativ til prosjekt som har fått tildelt midler. Gjennom hele programperioden har organisasjoner og initiativ som *Det åpne teater*, *Munn og mæle*, *Oslo middelalderfestival*, *Bjørvikas venner*, fått støtte til prosjekter. Dette er gode eksempler på at nærmiljøaktører har initiert, utformet, fått støtte til, og gjennomført egne prosjekt. Beboerforeninger er generelt sett blitt ansett som viktige i arbeidet med å bedre bomiljøet, og flere har fått tilskudd fra handlingsprogrammet (Holm og Søholt 2005). Andre eksempler er de siste årenes offentlige/private samarbeid om drift og vedlikehold langs Akerselva (forordet til Prosjektkatalog med årsrapport for 2004).

Ser man alle prosjektene i handlingsprogrammet under ett, er slike prosjekter likevel unntakene. Det er en relativt beskjeden gruppe av lokalsamfunnsaktører som har fått tildelt prosjektmidler. De fleste av de rundt 250 prosjektene har vært drevet av ulike deler av bydelsadministrasjonene, samt av etater i Oslo kommune (Utdanningsetaten, Friluftsetaten, Samferdselsetaten med flere). Til tross for at sentrale styringsdokument har vektlagt involvering av beboerne, kan det

diskuteres hvorvidt handlingsprogrammet har oppnådd dette. Flere informanter trekker frem mangelen på innbyggerinitierte prosjekt som den største svakheten ved programmet;

[Bydelene] har imidlertid ikke greid å mobilisere lokale krefter til å komme med gode forslag. Dette er kanskje det som har fungert dårligst med handlingsplanen [sic], at den folkelige deltakelse i initiativfasen ikke har forekommet (informant fra Oslo kommune).

Andre informanter undret seg over at bydelene ikke har arbeidet mer for å oppnå en slik involvering;

Bydelene kunne kanskje gjort mer for å ha kontakt med organisasjoner, det ligger klare føringer fra Oslo kommune om at befolkningen i størst mulig grad skal trekkes med, blant annet i årets budsjett (informant fra Oslo kommune)

I prinsippet har prosedyrene for å søke midler vært åpen for alle. Spørsmålet er derfor hvorfor man ikke har klart å få et større folkelig engasjement når det gjelder å ta initiativ til, være ansvarlig for og å gjennomføre prosjekt?

Dels forklares dette med at det generelt er vanskelig å skape et engasjement i bydelene, og dels med at bydelene ikke har vært flinke nok og/eller interesserte nok til å profilere mulighetene overfor eksterne aktører lokalt. Et av problemene har vært at bydelene bare har øremerket en viss andel av midlene til dette formål. Dette beløpet har variert – men har ligget på rundt 600 000 til 1,2 mill kroner i hver bydel. Som en av de intervjuede i Oslo kommune kommenterte;

Bydelene er ikke flinke nok til å profilere handlingsprogrammet. De setter inn en liten annonse i avisen for å få inn forslag [...]. En annen ting er at mye av midlene er bundet opp på forhånd, så man skal være veldig flink, ha en god sak, få med media og helst alliere seg med en politiker for å få sitt forslag gjennom.

Noen av de intervjuede bydelsutvalgslederne forklarer den manglende involveringen slik:

Det har vært veldig få forslag som er blitt fremmet fra eksterne aktører, det er derfor vi nå slutter med utlysning av midler. Hva grunnen er til dette: husk at vi er i indre øst.

Vi hadde mye diskusjon rundt dette, fordi vi anså det som viktig. Det ble satt av en pott til det, folk kunne komme med innspill til tiltak. Men det var ikke noe godt organisert engasjement i bydelen, selv om det alltid vil finnes ildsjeler. Vi utformet annonse hvor vi utlyste pengene, husker jeg. Vi i Bydelsutvalgene maktet ikke bruke tid på å mobilisere mer, og et annet problem var at det ikke fantes lokalavis – noe som gjorde kommunikasjonen med innbyggerne vanskelig. Det ble litt distanse mellom Bydelsutvalget og befolkning. Vi trøstet oss imidlertid med at Bydelsutvalgenes deltakelse i styringsgruppen og handlingsprogrammet generelt var folkelig deltakelse.

Disse uttalelsene viser en vanlig forståelse blant deltakerne i handlingsprogrammet, at innbyggerne deltar *indirekte* gjennom Bydelsutvalgets engasjement i styringsgruppen og myndighet over midler (vote). Dermed anses ikke direkte engasjement fra nærmiljøet i utformingen av programmet (voice), og i å utforme prosjekt under programmet, som en nødvendig forutsetning for programmets input-legitimitet. Denne holdningen er uttrykk for en mer prosedural eller representativ demokratiforståelse, enn en deltakerdemokratisk forståelse (Pateman 1970).

Bydelene har fått kritikk for at de ikke har klart å få til en større involvering av innbyggere og aktører i nærmiljøet.

Jeg er egentlig forundret over at et handlingsprogram som faktisk har lyst ut midler har blitt såpass snevert – at det er såpass få av prosjektene som ikke strengt tatt er kommuneforvaltning. Kanskje dette er den norske formen for frivillig sosial utøvelse, at ildsjelene i bydelsadministrasjonen gjennomfører prosjekt. Kanskje denne type mennesker reduserer behovet for eksterne aktører? I form av Bydelsutvalgene er involveringen enorm, men man har ikke gått lavere på grasrotnivå (informant fra departementsnivå).

I følge en av informantene som har vært med å gjennomføre prosjekter skyldes den manglende involveringen at handlingsprogrammet har vært for topptungt, og at grasrottenkning har vært fraværende;

Det krever grasrottenkning og empowerment-filosofi å gjennomføre de målene handlingsprogrammet har – nå bygger handlingsprogrammet på feil premisser. Jeg

savner mer invitasjon til dialog med befolkningsgrupper. I tillegg er det en tydelig mangel på grasrotpolitikk. Det er dumt å gi alle midlene gjennom bydelsadministrasjonen. Selv om de kanskje prøver å fordele dem utover er det flere grupper de ikke når.

c) *Involvering på prosjektnivå*

Majoriteten av de rundt 250 prosjektene under handlingsprogrammet har vært drevet av bydelsadministrasjon og kommunale etater. Prosjektene har hatt innbyggerne av bydelene som målgruppe, noe som gir dem rollen som mottakere, eller brukere, av tilbudene. Man har likevel sett et stort innslag av involvering på prosjektnivå, i form av brukermedvirkning. Et eksempel er "Lysprosjektet", hvor borettslag og sameier har fått tilskudd til belysning og porttelefoner. Prosjektet har hatt en egen referansegruppe som har vurdert og avgjort hvem som skulle få støtte. I denne gruppen har representanter fra ungdomsklubber i området vært representert, sammen med Viken Energi, Friluftsetaten, Samferdselsetaten og politiet. Her ser vi altså at aktører i nærmiljøet har vært involvert i fordelingen av midler innenfor et enkeltprosjekt. Andre eksempler kan hentes fra Utdanningssetaten, som har fordelt sin andel av midlene til ulike prosjekt i regi av Oslokolene. I disse prosjektene har både elever, lærere og foreldre vært involvert. Videre har flere ungdomstiltak inkludert brukerne i drift og styring av tiltakene. Et eksempel er Riverside, hvor ungdom deltar i driften og hvor det er opprettet et brukerråd (Vindedal 2002). Også i bydelens innsats for å styrke utsatte bomiljøer har bydelene samarbeidet med frivillige organisasjoner, beboerforeninger og private aktører, i tillegg til kommunale aktører. Enkelte bydeler har hatt en utvidet referansegruppe i disse prosjektene, hvor alle instanser i lokalmiljøet har vært invitert til å komme med innspill (Holm og Søholt 2005:25).

3.3.2 En bred og omfattende involvering av lokalsamfunnet?

Det ble tidlig understreket at det var viktig at handlingsprogrammet skulle trekke med beboerne i området (Innst. S. nr.174.1995-6, Fyhn 2000:123). Slik en så det i utgangspunktet var bydelenes spesielle kontaktflate overfor nærmiljøet et godt utgangspunkt for å legge til rette for bred lokal medvirkning og involvering. Til tross for denne vektleggingen har handlingsprogrammet likevel ikke oppnådd en storstilt involvering av og engasjement i lokalmiljøet. Dette betyr *ikke* at involvering ikke har forekommet.

Det er først og fremst en spesiell form for involvering som har dominert; involvering gjennom *brukermedvirkning på prosjektnivå*. Innbyggerne har i langt mindre grad blitt involvert i prosessen med målformulering, prioriteringer, utvikling og drift av prosjekt. Dermed er det først og fremst innbyggernes mottaker- og brukerrollen man har forsøkt å aktivisere, ikke innbyggernes rolle som sivilsamfunnsaktører.

Vi kan heller ikke se at handlingsprogrammet har klart å få til en betydelig grad av involvering av det lokale næringsliv i området. Også her finnes det enkelte unntak, som for eksempel samarbeidet med næringslivet langs Akerselva, hvor man de siste årene av handlingsprogrammet hadde et offentlig/privat samarbeid om drift og vedlikehold langs Akerselva (Prosjektkatalog med årsrapport 2004). Et annet eksempel er involveringen av Viken energi i det tidligere omtalte "Lysprosjektet". Likevel har man i liten grad trukket inn det lokale næringslivet som ressursmobiliserende aktører, noe som kunne ha økt systemkapasiteten i programmet – og dermed også styrket output legitimiteten.

Selv om ulike former for brukermedvirkning har vært den dominerende strategi for å involvere beboerne i de tre bydelene, har flere prosjekt også blitt kritisert for manglende brukermedvirkning. Fyhn (2000) retter i sin evaluering av fem tiltak i tolv grunnskoler¹³ i bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo kritikk mot Utdanningsetaten for manglende involvering. Til tross for at en målsetning har vært å utvikle og drive tiltakene i samarbeid med brukerne, mener Fyhn (2000:10, 123) at dette i liten grad har skjedd i de fem prosjektene han har evaluert.

I forhold til en målsetting om at tiltakene skal utformes og gjennomføres i samråd med brukerne, viser vårt materiale at det er en forholdsvis lav grad av faktisk brukermedvirkning i utformingen. Potensialet for økt brukermedvirkning er således stort. [...] Vi anbefaler at skolene fortsetter med å satse bredt, og at de i enda større grad forsøker å informere og inkludere foreldrene i aktiviteter og i styringen av disse. Dette gjelder særlig ressursvake minoritetsforeldre. Oppbygging av nettverk med minoritetspråklige ressurspersoner i bydelene som samarbeider med lokale organisasjoner, skoler og andre

¹³ De fem prosjektene er «Leksehjelp» (1 A), «Samarbeid hjem-skole» (1 G), «Innsats for elever med store sosiale og emosjonelle vansker» (1 B), «Bedre alternativ opplæring» (1 D) og «Tiltak for barn med krigsbakgrunn» (1 F) er gjennomført frem til og med høsten 1999.

offentlige instanser, er én interessant mulighet som kan bedre integrasjonen av både nyankomne innvandrere og flyktninger med barn (Fyhn 2000: side 4 i sammendrag).

Den manglende involveringen i utformingsfasen forklares med at foreldre og elever er blitt sett på som målgruppe for prosjektene – og dermed blitt inkludert på senere tidspunkt, for å gi tilbakemelding som brukere. I rapporten anbefales skolene å involvere lokale nettverk i sivilsamfunnet, både for å bemektige foreldre og elever – og gi dem eierforhold til tiltakene, men også for å øke systemkapasiteten – ved at disse kan tilføre ressurser og nærmiljøkunnskap skolene ikke kan få på annen måte.

Ser man arbeidet med handlingsprogrammet under ett, er vårt hovedinntrykk at innbyggerne er blitt ansett å være inkludert gjennom det representative systemet. Gjennom bydelsutvalgsledernes deltakelse i styringsgruppen, og gjennom bydelenes beslutningsmyndighet over midlene deltar innbyggerne indirekte gjennom *vote* (som stemmegivere). Etter vår vurdering er innbyggerne i liten grad blitt inkludert som *lokalsamfunnsaktører* via *voice*, altså gjennom involvering av organisasjoner, foreninger og andre aktører i sivilsamfunnet. Den involvering som har dominert er brukerinvolvering av tiltakets målgrupper. Handlingsprogram Oslo indre øst er dermed i mindre grad enn andre liknende case i PLUS-prosjektet forankret i *det sivile samfunn* i de aktuelle bydelene (Vabo, Hanssen og Klausen 2004, Hanssen and Klausen 2006).

Det er dermed sannsynlig at det ligger et ubrukt potensial, i inkludering både av byens næringslivsaktører, frivillige organisasjoner og andre grupper og aktører i nærmiljøet, som kunne ha bidratt til å øke handlingsprogrammets systemkapasitet.

4 Handlingsprogram Oslo indre øst i en bredere sammenheng

4.1 Andre case i PLUS

Analysene i PLUS viser hvordan ganske forskjellige byer har håndtert utfordringer alle byer har til felles, nemlig det å sikre utvikling samtidig som hensynet til levekårsutjevning ivaretas. Denne tosidigheten fikk overskriftene *economic competitiveness* og *social inclusion*, og som nevnt tidligere ble casestudiene valgt ut slik at begge disse sidene ved bærekraftig byutvikling skulle kunne studeres i hver by. Handlingsprogram Oslo indre øst ble valgt som case innenfor den siste av de to kategoriene.

I det følgende skal fem casestudier fra PLUS presenteres nærmere. I likhet med Oslo indre øst dreier disse seg om territoriell eller områdebasert levekårspolitikk, som ikke primært er avgrenset og definert av klient- eller brukergrupper.

4.2 Cinisello Balsamo

I Italia har kommunenes rolle i byutviklingen endret seg de siste årene. Lokale myndigheter har gått fra å være kontrollører til å bli tilretteleggere og pådrivere for byutvikling (Procacci and Rossignolo 2006). Dette har medført at beslutninger relatert til byutvikling ikke bare blir tatt i de formelle, politiske organene, men også i bredere fora hvor både politiske aktører, stakeholdere og innbyggere er representert. Denne utviklingen har påvirket de politiske lederrollene, og har stimulert fremveksten av en ny type ledere som tar rollen som *metagovernors* for slike governanceprosesser.

Et av de italienske casene i PLUS er hentet fra Cinisello Balsamo, en mellomstor by i Nord-Italia. Cinisello Balsamo søkte om penger fra staten til fornyelse av et belastet nabolag, i en slags konkurranseordning. De vant konkurransen, og fikk rundt 55 millioner som blant annet skulle gå til oppgradering av bygningsmassen. Kommunens administrasjon utviklet så et forslag til tiltak i en relativt toppstyrt prosess. Da forslaget ble presentert for beboerne møtte det stor motstand. Motstanden var så sterk at beboerne heller ville gå glipp av midlene enn at forslaget skulle gjennomføres (Procacci and Rossignolo 2006).

Kommunen ønsket verken å gi slipp på midlene eller ta den politiske belastningen det ville være å gjennomføre et så lite populært forslag. Ordføreren så derfor ingen annen mulighet enn å åpne prosessen for beboerne, og trekke dem aktivt med i reformuleringen av tiltaksplanen. Det ble opprettet fire arbeidsgrupper for beboerne, såkalte *Neighbourhood workshops*; en med temaet bolig, en annen fikk temaet fellesarealer, en tredje sysselsetting og den fjerde fikk ansvar for informasjon om tiltakene. Arbeidsgruppene skulle arbeide med å omformulere forslagene, og komme frem til en konsensus om en ny tiltaksplan. Gjennom arbeidsgruppene oppnådde man å lytte til og behandle beboernes innspill, fremme deltakelse i lokalsamfunnet, involvere innbyggerne i å utforme offentlige tjenestene og informere beboerne om prosjektet (Procacci and Rossignolo 2006:71).

I dette caset foregikk involveringen først og fremst i forberedelsesfasen, men vi kan også snakke om involvering i selve beslutningsprosessen, siden tiltaksplanen som ble utformet gjennom konsensus i arbeidsgruppene var den som skulle gjennomføres. I tillegg arbeidet gruppene også med iverksettingen av planen, noe som førte til høy grad av involvering også i denne fasen. Samtidig beholdt ordføreren kontakten med sentrale myndigheter og ulike statlige og regionale instanser. Dermed gikk innbyggernes deltagelse hånd i hånd med ordførerens koordinering oppover og ledelse av prosessen, og vi kan derfor konkludere med at det var høy grad av komplementaritet mellom politisk ledelse og innbyggerinvolvering. Formålet med arbeidsgruppene var dessuten å gjenopprette tilliten mellom byens myndigheter og innbyggerne lokalt – noe man oppnådde.

Til tross for en uheldig start klarte man gjennom denne prosessen å oppnå høy grad av input- og outputlegitimitet, samtidig som man gjennom å åpne prosessen for innbyggerne gjorde den mer transparent.

4.3 Torino

Prosjektet "The gate" i Torino handlet om opprusting av det belastede byområdet Porta Palazzo. Dette er et nabolag i gamlebyen i Torino, som ligger i området rundt Piazza della Repubblica, bare noen hundre meter fra flere av byens mest berømte monumenter. Nabolaget har blant annet et av de største utendørsmarkedene i Europa, med opp til 40 000 besøkende om dagen.

Porta Palazzo har en høy andel av innvandrere, for tiden rundt 18 prosent av befolkningen. I forkant av prosjektet ble levekårs-situasjonen og den fysiske strukturen i området vurdert som kritisk. Arbeidsløsheten var oppe i 12 prosent, og kriminaliteten var langt høyere enn i byen for øvrig.

Det ble tatt et politisk initiativ til å komme til inngrep med problemene i området. Det kom i november 1995 en utlysning om "urban pilot actions" under EUs fond for regional utvikling, og Torino kommune bestemte seg for å søke om finansiering derfra. Etter en prosess i byen ble Porta Palazzo valgt ut. En "nabolagskontrakt" ble undertegnet av viktige lokale aktører, hvor disse påtok seg ansvar for å fremme velferden i området. Kommunen organiserte et kontor som skulle ta ansvar for å sette i gang prosjektet, kalt UPP (Urban Pilot Project authority) og i hovedsak bemannet av kommunale tjenestemenn. EU innvilget finansiering i 1997, og prosjektet startet.

UPP ble omdannet til Porta Palazzo Project Committee (PPPC), og dette organet er spesielt interessant i denne sammenheng. PPPC var en felles offentlig-privat non-profit organisasjon, styrt etter privatrettslige regler, som fikk ansvar for å styre og implementere det EU-finansierte prosjektet. Ordføreren oppnevnte lederen, og medlemmene representerte partnerne som promoterte prosjektet. Det ble videre ansatt en direktør og en fagstab tilknyttet PPPC, bestående av arkitekter, kommunikasjonsrådgivere og sosiologer. PPPC kjøpte dessuten tjenester fra en rekke private selskaper.

PPPC organiserte et konsultativt "deltagelsesforum", som var en komité med 50 beboere i området. Denne komiteen fulgte prosjektet, og fikk i oppgave å overvåke effektene av prosjektet på lokalsamfunnet.

Deltagelsesaspektet i prosjektet inkluderte følgende:

Community planning weekend: Målet med dette tiltaket var å drøfte områdets fremtid med lokale beboere. Omtrent 200 beboere var involvert, og over 100 ideer og synspunkter ble identifisert. Disse

resulterte i 37 forslag som ble tegnet for å visualisere hvordan de ville ta seg ut arkitektonisk. Møtene resulterte i en aksjonsplan inndelt i fire temaområder for tiden på døgnet etter at markedsbodene var stengt. Disse ble vedtatt av styringsgruppen for PPPC, sammen med finansieringen. Selv om mange av tiltakene ble iverksatt, anfører PLUS-teamet at kommunikasjonsvanskeligheter i kommun-administrasjonen hindret integrert iverksettelse av hele planen.

Scenario workshop: Formålet med denne workshopen var å fremme den kommersielle og økonomiske regenereringen av området, ut ifra synspunktene til handels- og forretningsmenn i området. Det ble gjennomført fire arbeidsgrupper som lagde en detaljert handlingsplan. PPPC valgte deretter ut hvilke tiltak som skulle finansieres og gjennomføres. Deltagerne i workshopene var 5 representanter for gatehandlerne, 8 fra antikvitetshandlerne, 10 fra andre typer aktiviteter samt 13 kommunale tjenestemenn.

Focus groups: Det ble organisert fem fokusgrupper med bred representasjon fra handelsmenn og andre aktører i området. Aktivitetene i disse fokusgruppene utkrystalliserte seg i en rekke konkrete tiltak for å løfte området, ikke minst ved å gjøre markedet mer attraktivt. Tiltakene inkluderte "Kvalitetsfrukt" som skulle styrke omsetningen ved blant annet utlisensering av markedsboder og nye reguleringer, tiltak for fysisk oppgradering av Piazza della Republica, samt forbedret renovasjon og vask av plassen.

Første fase hadde en hovedvekt av offentlige aktører, men noen få utvalgte lokale beboere deltok i utformingen av søknaden til EU. Disse inkluderte kulturelle foreninger, handelskammeret, arbeidsgiverorganisasjoner (for eksempel foreningen for butikkeiere) og kirketilknyttede organisasjoner. Senere ble andre private aktører involvert, inkludert to banker. Disse og handelskammeret bidro finansielt (€60 000) og med visse tjenester og rådgivning. I videre faser ble et bredt spekter av aktører fra lokalsamfunnet involvert, ikke minst i de tre formene som er omtalt ovenfor.

4.4 Heidelberg

Heidelberg ligger i delstaten Baden-Württemberg i det sørvestlige Tyskland. Byen har 130 144 innbyggere (Egner et al. 2006). Den gamle bebyggelsen og beliggenheten ved elva Necar gjør at den regnes blant de vakreste byene i Tyskland. Byen er også kjent for sitt svært gamle (landets eldste) og velrenommerte universitet, som samtidig er byens største arbeidsgiver.

Heidelberg by har gjennom flere år lagt seg på en innovativ praksis med hensyn til ordninger for folkelig deltagelse i politikken. Man har først og fremst lagt vekt på å utarbeide *deliberative* ordninger, hvor drøfting og søken etter konsensus vektlegges fremfor avstemmingsprosedyrer. Dette gjelder særlig i byutviklingsspørsmål, med fora, arbeidsgrupper og rundebordskonferanser om temaområder som transport, energi, turisme og bydelsplanlegging. Også LA21 har gitt opphav til slike nyordninger. Det finnes videre 13 rådgivende bydelsutvalg som drøfter saker som skal opp i bystyret, et innvandrer-råd med 17 representanter for innvandrerbefolkningen og et ungdoms-råd med 20 representanter valgt i skolene. Endelig har man opprettet en stilling som ”innbyggerrepresentant” (*Bürger-beauftragter*), som kan kontaktes av innbyggere som har problemer med kommuneadministrasjonen, og det er opprettet servicekontorer i bydelene.

Lederskapet i Heidelberg er preget av at ordførerens formelle posisjon er meget sterk. Ordføreren er sjef for kommuneadministrasjonen, leder bystyret og alle bystyrekomiteene og representerer byen utad. Ordføreren har dessuten en egen portefølje, og leder et direktorat med ansvar for byutvikling, sentral planlegging, økonomisk vitalisering og finans.

PLUS-caset i Heidelberg handler om *District development planning* (DDP) – utviklingsplanlegging for bydelene. Etter kommuneloven i Baden-Württemberg kan byer med over 100 000 innbyggere etablere bydeler med rådgivende bydelsutvalg, og dette ble gjort på midten av 1980-tallet. Bydelene i Heidelberg er relativt avgrensede og distinkte, og de fleste bygger på gamle landsbyer som har vokst sammen med byen gjennom utbyggingen av forstedene.

Ideen om bydelsplanlegging går tilbake til 1970-tallet, hvor prinsippene om sentralisert planlegging ble satt i bakgrunnen til fordel for en praksis basert på nærmiljøaspekter og lokal identitet.

DDP ble gjennomført i følgende stadier:

- Folkemøte i bydelen
- “Fremtidsworkshop” for kvinner
- Administrasjonen formulerer den første rapporten
- Rapporten presenteres for bydelsutvalget og bystyrets byutviklingskomite
- Tematiske arbeidsgrupper for “stakeholders” (berørte og involverte parter)
- Administrasjonen oppsummerer utviklingsmål og forslag til tiltak

- Ny presentasjon for bydelsutvalget og bystyrets byutviklingskomite
- Vedtak fattes av bystyret

Progresjonen i DDP går dermed fra arenaer med deltagelse fra lokalsamfunnet til arenaer i kommunen. Administrative aktører og deltagere fra lokalsamfunnet er viktige for å sette dagsorden og tenke ut kreative måter å løse problemer på, mens kommunale myndigheter har en viktig rolle i det å fatte bindende beslutninger. I de første fasene jobber de separat (for eksempel i fremtidsworkshopene for kvinner), i de senere fasene jobber de tettere sammen, spesielt i de tematiske arbeidsgruppene for stakeholders. Legg merke til at bydelspolitikkerne arbeider på tvers, og deltar både i arbeidsgruppene og i bydelsutvalgets møter.

Vekslingen i DDP mellom faser preget av bred deltagelse og faser som finner sted i folkevalgte organer gjør det mulig å trekke på kreativitet og problemforståelse hos et bredt spekter av lokalsamfunnsaktører, samtidig som den prosedurale eller inputorienterte legitimiteten bevares. Samtidig skaper de brede prosessene en forankring i lokalsamfunnet for planen, som supplerer legitimiteten som følger av representative vedtak. Legg merke til at deltagelsen fra lokalsamfunnsaktører er av deliberativ natur, i samsvar med normene Heidelberg eksplisitt står for.

4.5 Gøteborg

Storstadssatsingen har vært et statlig initiativ for de sju største byene i Sverige, og har klare paralleller med Handlingsprogram Oslo indre øst (Tedros and Johansson 2006:102). Initiativet ble tatt av Riksdagen i 1998, og var en felles statlig- kommunal satsing. Staten bidro totalt med 2 mrd svenske kroner i de tre årene satsingen pågikk, og kommunene bidro med samme beløp. Målsetningene med satsingen var å bedre forutsetninger for bærekraftig utvikling i storbyene, og sikre at storbypolitikk fremmer sysselsetting, like levekår og likestilling og motvirker segregering etter sosiale og etniske skillelinjer.

Satsingen bar preg av sentralisert kontroll, blant annet ved at en Storstadsdelegation i Justisdepartementet hadde en koordinerende rolle. De overordnede målene og metodene for å oppnå dem var allerede bestemt fra statlig nivå. Dette ble gjort for å sikre en enhetlig politikk overfor storbyområdene. Det var likevel noe rom for lokal

tilpasning, ved at kommunene selv kunne operasjonalisere de overordnede målene og utforme konkrete målsetninger i såkalte utviklingskontrakter.

PLUS-prosjektet studerte storstadssatsingen i Gøteborg, som har en bydelsordning (indirekte valgte kommunedelsnämder) liknende den som finnes i Oslo. Storstadssatsingen i Gøteborg ble koordinert fra rådhuset, men bydelsnivået hadde også fått delegert ansvar for gjennomføringen. Tre forvaltningsnivåer var dermed viktige i storstadsatsingen, det sentrale nivå, Gøteborg kommune og bydelsnivået hvor kommunedelsnämndene utgjorde det politiske lederskap. Her ser vi tydelig den samme forekomsten av multilevelgovernance som i Handlingsprogram Oslo indre øst.

I PLUS-studien tok man for seg et av de fire områdene som var med i satsingen; drabantbyen Gårdsten. I Gårdsten institusjonaliserte kommunedelsnämnden et bottom-up perspektiv og etablerte en bred referansegruppe som skulle konsulteres før beslutninger ble tatt. Referansegruppen besto av representanter fra innbyggere i området, innvandrersorganisasjoner, andre organisasjoner, skoler, elever, lærere, politikere og Gårdstensbostäder (kommunal boligforvaltning). Hvorvidt denne gruppen var representativ for innbyggerne i området har blitt diskutert, men de intervjuede oppfattet ordningen som en god metode for involvering. Kommunedelsnämnden tok i stor grad hensyn til innspillene de fikk fra referansegruppen. Rundt 25 prosjekt ble initiert og gjennomført i Gårdsten, hvor en mengde aktører har vært involvert.

Likevel bar arbeidet preg av en åpen konflikt mellom det politiske lederskapet i bydelen (kommunedelsnämnden) og den kommunale boligforvaltningen (Gårdstensbostäder) som eier 90 prosent av boligene i området. Denne konflikten kan blant annet forklares med at bystyret i Gøteborg ga Gårdstensbostäder mandat til å utvikle området, et ansvar som kommunedelsnämnden vanligvis har. Man klarte heller ikke å involvere det lokale næringslivet i området eller andre ressursmobiliserende aktører i området, for å få til bærekraftig byutvikling. Noe av forklaringen kan være at storstadssatsingen i Gøteborg ble koordinert fra rådhuset, og at prioriteringen av mål og metoder ble gjort på kommunalt nivå, ikke bydelsnivå. Her ser vi klare paralleller med Handlingsprogram Oslo indre øst.

4.6 Bristol

I Storbritannia har det vært gjennomført omfattende reformer på kommunenivået de siste årene. En av reformene har vært å styrke det lokale politiske lederskapet i kommunene ved opprettelsen av tydelige og identifiserbare lederposisjoner. Disse reformene har blitt karakterisert som en overgang fra "committee leader" til "strong mayor" (jfr Mouritzen and Svava 2002). Det er utstrakt sentral kontroll av kommunal oppgaveløsning i Storbritannia, utøvd gjennom omfattende reguleringer, mål- og resultatstyring og inspiseringer. Det engelske lokaldemokratiet er derfor preget av en høy grad av sentral kontroll og liten finansiell makt.

PLUScaset som ble valgt fra Bristol var *Lockleaze neighbourhood renewal funds* (Howard, Sweeting and Stewart 2006). Dette var et initiativ som ledd i å utbedre levekårene i et utsatt byområde. Nasjonale retningslinjer pålegger kommunene å involvere beboere i områdeplanlegging gjennom slike initiativ.

Bristol Regeneration Partnership Committee, ledet av bystyrelederen, identifiserte ti prioriterte områder disse fondene skulle gå til, og prioriterte tre av disse igjen det første året, og at de resterende skulle prioriteres de neste årene. Det var tilfeller av innbyggerinvolvering i en tidlig fase av prosjektet. Det ble for eksempel arrangert et konsulterende allmøte initiert av kommunen, hvor man informerte innbyggere og hvor innbyggere fikk komme med tilbakemeldinger og innspill. På dette møtet deltok mange beboere og representanter fra frivillig sektor. Etter hvert fikk prosjektet mindre oppmerksomhet fra det politiske lederskapet i kommunen, noe som blant annet førte til at prosjektteamet ble utnevnt sent. Dette medførte at prosjektteamet fikk en stram tidsramme å forholde seg til. Tidsrammen tvang dem til å ha fokus på å holde prosjektet på skinner, og dette la barrierer for innbyggerinvolvering.

Dette caset viser hvordan utfordringene knyttet til involvering av beboere og partnerskapsutvikling kan undergraves av mangel på aktivt politisk lederskap (Howard, Sweeting and Stewart 2006). Slike initiativ gir i teorien det politiske lederskapet gode muligheter til å styrke innbyggerinvolveringen gjennom å bygge partnerskap og legge til rette for at beboere blir trukket med. I dette tilfellet benyttet det politiske lederskapet seg ikke av dette, og de delegerte ansvaret ned til prosjektledernivå. Dette caset har dermed en svært lav, hvis ikke fraværende forekomst av komplementaritet mellom politisk lederskap og innbyggerinvolvering (CULCI).

4.7 Hovedfunn i de sammenliknende analysene

Casene i PLUS-prosjektet viser at det er en bred flora av måter å involvere innbyggere for å sikre bedre levekår og bærekraftig byutvikling (Klausen, Sweeting and Howard 2006). Involveringen av aktører i lokalsamfunnet skjer i tillegg til, men er koblet opp mot, de vanlige, formelle politiske og administrative beslutningsprosessene i kommunen. For å undersøke hvordan ulike former for involvering i byutviklings- og levekårstiltak spiller inn for kommunenes legitimitet og yteevne (jfr kapittel 2) ble det utviklet en typologisering av involveringsformene. Typologiseringen har både en empirisk og en normativ dimensjon. Den empiriske dimensjonen går på retten til å delta, om den er åpen for alle eller bare for noen utvalgte (selektiv). Selektiv deltakelse fraviker den generelle demokratiske normen om lik deltakelsesrett for alle, og må derfor begrunnes eksplisitt. Behovet for effektive styringsnettverk, spisskompetanse, spesifikk kunnskap og spesifikke ressurser blir ofte brukt som begrunnelse for å inkludere utvalgte aktører.

Den normative dimensjonen omhandler hvordan demokratiet defineres (Cohen and Sabel 1997, Klausen, Sweeting and Howard 2006). Et aggregativt perspektiv ser demokratiet som en aggregering av egeninteresser og preferanser til kollektivt bindende beslutninger. Konkurransebasert stemmegivning er hovedmekanismen for å sikre politisk likhet. Det deliberative perspektivet anser derimot den kollektive diskusjonen og søken etter løsninger som er til det felles beste som demokratiets kjerne. Den åpne, frie debatt er den beste måten å sikre politisk likhet på. For vår del blir det essensielle å se i hvilken grad innbyggerinvolveringen fremmer konsensussøken og deliberasjon, eller retter seg mot å influere representative politiske organ for eksempel for å fremme en viss gruppes interesser.

Ved hjelp av de to dimensjonene kan vi skille mellom fire kategorier av involvering.

En form for involvering er *åpen, aggregativ involvering*. Åpen involvering refererer til at alle har mulighet til å være med. Når involveringen kan beskrives som aggregerende retter den seg mot å influere formelle, politiske beslutninger - for eksempel gjennom folkeavstemninger, lobbyvirksomhet og liknende. Et eksempel på slik involvering var den rådgivende folkeavstemningen i Hannover om byen skulle huse EXPO (World Exposition). Alle innbyggere hadde stemmerett i denne folkeavstemningen, uansett statsborgerskap eller

hvor lenge de hadde bodd i landet (bredere inkludering enn vanlige valg).

En annen form som ble brukt var *åpen, deliberativ involvering*. Her har alle mulighet til å være med, og involveringen bærer preg av deliberasjon og en kollektiv søken etter felles beste, hvor man ønsker alle med i debatten. I det ene caset i den nederlandske byen Enschede (gjenoppbygging av Roombek-området, som ble jevnet med jorden i en eksplosjon i en fyrverkerifabrikk) brukte man mye krefter på å oppnå full inkludering av beboerne i åpne møter hvor man hadde deliberative diskusjonsprosesser. I tillegg hadde man forslagsbøker og websider hvor alle kunne komme med forslag – som var åpne for absolutt alle – ikke bare de som bodde i områdene.

En tredje kategori av inkludering er *selektiv, aggregativ involvering*, som retter seg mot å influere politiske beslutningsprosesser eller å fremme en gruppes interesser. Involveringen er ikke åpen for alle, bare et begrenset antall aktører inviteres med. Et eksempel på denne formen for involvering er caset fra Heidelberg. Her arrangerte de som nevnt blant annet spesielle workshoper for kvinner – hvor de kunne komme med innspill. Dette ble gjort for å kompensere for at så få kvinner var representert i den kommunale planleggingsprosessen. Den vanligste formen for involvering i Handlingsprogram Oslo indre øst faller inn under denne kategorien. Selv om alle innbyggerne hadde mulighet til å konkurrere om prosjektmidler, fikk man i liten grad av involvering innbyggerne på denne måten. Det meste av involveringen skjedde på prosjektnivå, gjennom involvering av brukere i prosjektene. Slik sett var involveringen bare åpen for dem som var målgruppen for de ulike prosjektene. Denne involveringen kan betegnes som aggregativ fordi man her ønsket å fremme bestemte gruppers interesser (målgruppene for prosjektene). Så til tross for at Handlingsprogram Oslo indre øst kan karakteriseres som territoriell eller områdebasert levekårspolitikk, og ikke primært var avgrenset og definert av klient- eller brukergrupper, var involveringen mer knyttet til en brukergruppetenkning enn til å trekke med lokalsamfunnet som helhet.

Den fjerde kategorien er *selektiv, deliberativ involvering*, som innebærer at en styrt, begrenset mengde aktører inviteres inn i deliberative prosesser knyttet til casene. De aller fleste av de 32 casene faller inn under denne kategorien (i utviklingsfasen og implementeringsfasen). Et eksempel er et av casene i Athen, hvor innvandrerepresentanter ble spesielt inkludert i forum for ”social intervention”. Et tredje eksempel på denne formen for involvering er hvordan den strategiske planen for kultur ble utformet i Bergen. Her

inviterte byrådsavdeling for kultur et bredt spekter av aktører fra kultur og næringsliv inn i ti arbeidsgrupper, hvor hver av gruppene diskuterte hvert sitt tema i planen. Kriteriet for utvelgelse var at de ansatte som organiserte dette så på aktørene som på en eller annen måte representative for deler av kultur – eller næringslivet i Bergen.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hva som var den vanligste formen å involvere innbyggerne på i de 32 casene.

Tabell 4.1 *Oversikt over hvordan de ulike casene har involvert innbyggere (alle 32 case)*

	No community involvement	Full aggregative	Full deliberative	Selective aggregative	Selective deliberative
Policy development	Hanover, si. Poznan, si. Ostrow, si.	Bristol, ec. Cinicello, ec. Stockholm, si. Bergen, si.	Bristol, si. Enschede, si. Enschede, ec.	Volos, ec. Torino, ec. Stockholm, ec. Goteborg, si. Goteborg, ec. Oslo, si. Poznan, ec.	Athens si. Athens, ec. Volos, si. Hanover, ec. Bergen, ec. Heidelberg, si. Roermond, si. Roermond, ec. Ostrow, ec. ec. Stoke, si. Stoke, ec.
Policy decision	Athens, ec. Volos, si. Stockholm, si. Stockholm, ec. Goteborg, si. Oslo, si. Oslo, ec. Bergen, si. Bergen, ec. Enschede, si. Enschede, ec. Roermond, si. Roermond, ec. Poznan, si. Ostrow, si. Ostrow, ec.	Hanover, si. Heidelberg, si. Bristol, ec.	Cinisello, si.	Athens si. Hanover, ec. Goteborg, ec.	Volos, ec. Torino, si. Heidelberg, ec. Torino, ec. Cinicello, ec. Bristol, si. Poznan, ec. Stoke, si. Stoke, ec.
Policy implementation	Cinicello, ec. Bergen, ec. Enschede, ec.	Stockholm, si.	Hanover, si. Bristol, ec. Stoke, si. Cinisello, si. Bergen, si. Ostrow, si.	Torino, si. Stockholm, ec. Goteborg, si. Goteborg, ec. Oslo, si. Poznan, si.	Athens, ec. Stoke, ec. Athens si. Torino, ec. Volos, si. Oslo, ec. Volos, ec. Enschede, si. Hanover, ec. Roermond, si. Heidelberg, si. Roermond, ec. Poznan, ec. Ostrow, ec. ec. Heidelberg, ec. Bristol, si.

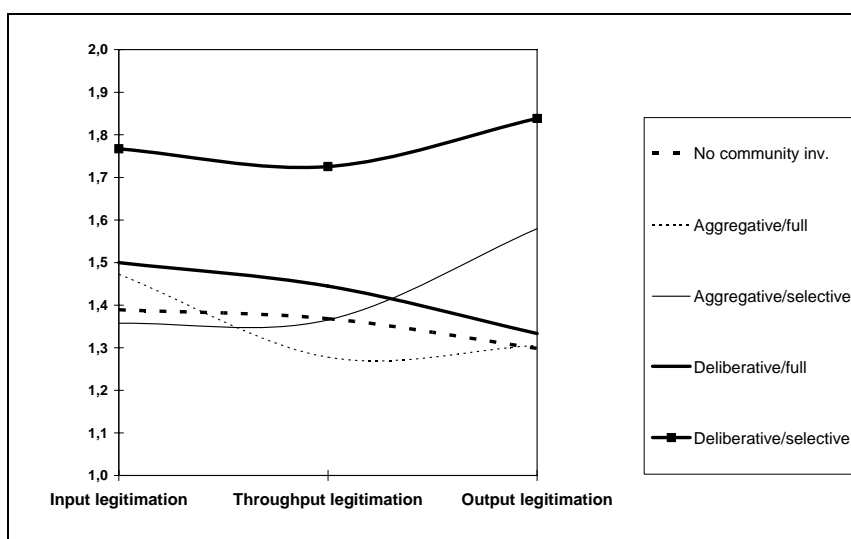
Legend: Si.: Social inclusion case. Ec.: Economic competitiveness case.

Involvering av innbyggerne som sivilsamfunnsaktører skjer først og fremst i utviklingsfasen og implementeringsfasen. Den vanligste formen for involvering er, som tidligere nevnt, selektiv, deliberative involvering hvor en styrt, begrenset mengde aktører inviteres inn i deliberative prosesser knyttet til casene. De aller fleste av de 32 casene faller inn under denne kategorien.

Som tabellens midterste rad viser, er det en tydelig tendens til lav forekomst av involvering i beslutningsfasen. De formelle vedtakene fattes som regel i de valgte (og indirekte valgte) organene på bydels-, by, og nasjonalt nivå. Altså gjennom *vote*, ikke *voice*. Dette kan forklares med ønsket om å sikre prosedural likhet, eller inputlegitimitet, for selve vedtakene.

Har type involvering noe å si for hvorvidt legitimiteten til casene, og kommunen generelt, styrkes? I figuren nedenfor vises resultatene fra spørreundersøkelsen, om hvordan respondentene vurderer sammenhengen mellom type involvering og legitimitet.

Figur 4.1 Sammenhengen mellom type involvering og legitimitet.



Av figuren ser vi at det er den deliberative, selektive involveringen av lokalsamfunnet som oppnår høyest skår på alle formene for legitimitet. Dette vises ved at den brede linjen med kvadratiske markeringer ligger høyest for alle tre legitimitetsformer. Dette kan forklares med at noe av kjennetegnene ved nettverkstyring nettopp er selektiv deltakelse. Ved å inkludere spesielt utvalgte aktører (for

eksempel berørte parter, ressursmobiliserende aktører) kan man oppnå effektive styringsnettverk som ivaretar inputlegitimitet, samtidig som de mobiliserer kunnskap og ressurser til også å ivareta outputlegitimiteten (Sørensen and Torfing 2005). For å oppnå dette kan det virke som det er en viktig faktor at nettverkene bærer preg av deliberasjon og konsensussøken, nettopp for å utnytte den kunnskapen som ligger i nettverket. Andre funn i analysene tyder på at denne formen for involvering er særlig viktig i policy-utviklingsfasen, altså den forberedende fasen når saken utredes. Dette kan skyldes at flere grupper dermed får muligheter til å fremme sine synspunkter. I beslutningsfasen sikres derimot inputlegitimitet ved at vedtaket skjer i folkevalgte organer. Dermed sikrer man at prinsippene om demokratisk likhet ivaretas, selv om noen aktører får spesielle muligheter til å delta i andre faser. I implementeringsfasen er involvering av stor betydning for graden av legitimitet, og da særlig outputlegitimitet (Klausen, Sweeting and Howard 2006). Det å sikre deltakelse i iverksettelsen av tiltakene kan styrke oppslutningen.

Som tidligere nevnt kan det meste av den involveringen som fant sted i Handlingsprogram Oslo indre øst karakteriseres som ha en *selektiv aggregativ* form. Denne formen for involvering scorer langt lavere på alle formene for legitimitet, og er den formen som scorer lavest av alle på inputlegitimitet. Hvordan kan dette forklares? I denne formen for involvering er formålet med deltakelsen ofte å fremme en gruppes egeninteresse, eller bedre deres posisjon i samfunnet. Dette formålet, sammen med at bare noen få får delta – bidrar antagelig til at involveringen anses som lite representativ for innbyggerne generelt.

Et av formålene med studien var å finne ut mer om hva som ga gode vilkår for samspillet og komplementariteten mellom politisk lederskap og innbyggerdeltakelse (omtalt som CULCI). Finner vi noen sammenheng mellom hvordan man involverer lokalsamfunnet og forekomsten av CULCI? Tabellen nedenfor viser gjennomsnittsscoren på forekomsten av CULCI (etter stigende verdi).

Tabell 4.2 *Typologi over involvering av innbyggere og forekomst av CULCI (gjennomsnittsverdi, antall vurderinger*) Skala 0-3 hvor stigende verdi viser høyere verdi for samspillet mellom ledelse og innbyggerdeltagelse*

	Aggregativ	Deliberative
<i>Åpen involvering</i>	1,7 (8)	2,4 (10)
<i>Selektiv involvering</i>	1,6 (16)	2,2 (40)
<i>Ingen involvering</i>	1,5 (22)	

* Typen av deltagelse (community involvement) ble vurdert for tre avgrensede faser i hvert case – politikktutvikling, beslutningstagning og iverksettelse. Det ble dermed gjort i alt 96 vurderinger.

Som det går frem av tabellen kobles aggregativ involvering av lokalsamfunnet med lavt til medium nivå av "CULCI", altså komplementaritet mellom lederskap og involvering. Verdiene er 1,6 og 1,7 på en skala fra 0 til 3. Scoren er nesten på samme nivå som de tilfeller hvor man ikke har involvering i det hele tatt, som er 1,5. Med andre ord er det rimelig å anta at aggregativ involvering har bidratt svært lite til CULCI.

Når det gjelder deliberativ involvering, er derimot verdiene for CULCI høye, henholdsvis 2,4 og 2,2. Dette kan forklares på flere måter. En forklaring er at deliberativ involvering i større grad legger til rette for en dialog mellom lokalsamfunnsaktører og politiske ledere i kommunen. Teoretisk er denne formen innrettet mot å oppnå konsensus mellom partene, og man kan anta at dette stimulerer partene til å finne løsninger som er akseptable for dem alle.

Av dette kan vi konkludere med at type involvering påvirker vilkårene for å oppnå komplementaritet og samspill mellom politisk lederskap og innbyggerinvolvering. Her er det viktig å ha i mente at casene som er studert omhandler spesielle policyområder, byutvikling og levekårsheving, områder hvor man kan anta at behovet for *involvering av lokalsamfunnet* er større enn på andre policyfelt. I de 32 casene som er studert ser det ut til at en konsensussøkende, deliberativ prosedyre for involvering er gunstig for et slikt samspill. Videre viser andre PLUS-analyser at involvering som er åpen for alle er særlig viktig i forberedelsesfasen (Klausen, Sweeting and Howard 2006). Av

dette kan vi konkludere med at det politiske lederskapet i kommuner bør legge til rette for arenaer hvor en slik deliberativ involvering av lokalsamfunnet kan finne sted. I beslutningsfasen gir derimot beslutninger i de formelle politiske organ høy legitimitet, og i implementeringsfasen ser det ut til at en mer selektiv involvering av aktører som er direkte berørt av iverksettingen er tilstrekkelig for å sikre høy grad av legitimitet.

5 Network governance i en velferdsstat

Handlingsprogrammet for Oslo Indre Øst ble igangsatt for å bedre levekårene for innbyggerne i tre utsatte sentrumsbydeler. Programmet ble organisert etter en modell som kan kalles et *multilevel governance network*, med deltagelse fra ulike forvaltningsnivåer og -sektorer, samt innbyggere og lokale grupper. Det store antallet prosjekter som er gjennomført, og det faktum at finansieringen av programmet ble opprettholdt etter planen gjennom hele programperioden, gjør det nærliggende å anta at handlingsprogrammet har gitt betydelige gevinster i forhold til målene det ble innrettet mot – uten at dette er undersøkt i PLUS-prosjektet. Samtidig har observasjonene i denne rapporten påpekt at den nettverkspregede strukturen som ble valgt for å styre handlingsprogrammet ikke fungerte etter hensikten, og at involveringen av aktører i lokalsamfunnet var svært beskjeden når det gjelder innrettingen av handlingsprogrammet. Programmet kan ut ifra dette betegnes som en *network governance failure*, men ikke en *policy failure*. Hva ligger i dette?

I løpet av studien av dette programmet ble et hovedinntrykk stadig sterkere: Mye av forklaringen kan ligge i det faktum at de tre bydelene er operative ledd i et av verdens mest omfattende systemer for offentlig produksjon av velferdstjenester. Dette skiller Oslo indre øst fra flere av de andre casene i PLUS. Sett i en bredere sammenheng er norske og skandinaviske kommuner helt i toppklasse når det gjelder ressurstilgang, myndighet og organisering. Dette gir betydelig spillerom for utøvelse av tradisjonell *government* – offentlig styring hvor politisk fattede vedtak implementeres av spesialiserte og formelt koordinerte administrative organer, finansiert over offentlige budsjetter. Vår oppfatning er at dette gjør ”skiftet til *governance*” mindre markert og vanskeligere å observere i norske kommuner enn det som er tilfelle i andre land. Ikke minst lenger sørover i Europa er offentlige (og ikke minst kommunale) myndigheter ofte i mye større

grad avhengige av å samordne seg med private og sivile aktører for å ivareta politiske mål.

I 1997 hadde de tre bydelene i Oslo indre øst flere enn 4000 ansatte til sammen, og driftsbudsjetter på nærmere halvannen milliard kroner (eksklusive økonomisk sosialhjelp) – for et folketall på under 80 000 personer.¹⁴ Det brede tjenestetilbudet som produseres med disse ressursene avspeiler den sterke og tverrpolitiske støtten til velferdsstaten, hvor kommunesektoren er den fremste iverksetteren. All den tid mange av bydelenes mål og oppgaver ligger så nært opp til målene for handlingsprogrammet, er det egentlig ikke overraskende at bydelene etter hvert oppnådde en så sentral posisjon i programmet som de faktisk fikk.

Flere faktorer bidro til denne utviklingen. Bydelenes andeler av programbudsjettet økte drastisk, fra i utgangspunktet 2,5 prosent helt opp til 19 prosent hver. De politiske lederne i bydelene fikk medlemskap i styringsgruppen, og ikke mindre viktig, den uformelt dannede koordineringsgruppen ble formelt anerkjent. Denne gruppen fikk stor innflytelse, spesielt med tanke på budsjettbeslutninger, selv om den ikke hadde formell beslutningsmyndighet. Samtidig er det klare inntrykket av statlige og kommunale myndigheter og deres representanter ble gradvis mindre fremtredende. Disse utviklings-trekkene er ikke minst viktige fordi de viser hvordan uformell utvikling av koordineringsmekanismer kan endre eller til og med erstatte formelt vedtatte beslutningsstrukturer. Den opprinnelige opprettelsen av styringsgruppen som en nettverksaktig men formalisert koordineringsmekanisme tok øyensynlig ikke tilstrekkelig hensyn til den spenningsfylte kompleksiteten som følger av å overskride de usynlige grensene mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Man kan også hevde at den opprinnelige organiseringen av handlingsprogrammet ikke i tilstrekkelig grad tok utgangspunkt i bydelenes viktige rolle når det gjelder levekårene i området. Som lokale ”velferdsprodusenter” har bydelene ressurser og organisering som tydelig innebar et større koordineringsbehov mellom bydelene og programmet enn det man i utgangspunktet så for seg.

I denne forstand fremstår koordineringsgruppen som et mer autentisk eksempel på *network governance* enn det styringsgruppen gjør. Koordineringsgruppen oppsto uformelt som et virkemiddel til å overkomme koordineringsproblemene i styringsgruppen, som truet programmets måloppnåelse. Man kan si at en governance-svikt i det

¹⁴ Til sammenligning har for eksempel hele Athen kommune (736 000 innbyggere) om lag 4600 ansatte og et budsjett på 3,7 milliarder kroner.

formelt etablerte nettverket ble løst gjennom opprettelsen av et selvregulerende nettverk som transformerte programmets virkemåte.¹⁵ Men uansett var den opprinnelige ideen at Styringsgruppen, som et nettverk med deltagelse fra et bredt spekter av nivåer og sektorer, skulle lette koordineringen mellom disse. Slik sett sviktet Styringsgruppen i forhold til målene med network governance.

En viktig implikasjon av dette er at nettverkspregede styringsformer må gis rom til å være selvregulerende, noe som også vektlegges i den teoretiske litteraturen. Det kan hende at mulighetene for å designe nettverkspregede styringsordninger er mer begrensede enn man ofte antar, og at slike ordninger i større grad må utvikle seg selv over tid. Når det gjelder handlingsprogrammet var det nettopp dette som skjedde, ved at Koordineringsgruppen i stor grad overtok de koordinerende funksjonene som var tiltenkt styringsgruppen. Slik sett kan konklusjonen om *governance failure* omformuleres: Det nettverkspregede beslutnings- og koordineringssystemet som ble utformet gjennom målrettet og bevisst organisasjonsdesign sviktet, men ved å gi rom for selvregulerende mekanismer ble likevel hensynet til styring og koordinering i praksis ivaretatt.

Det er overraskende og intuitivt paradoksalt å observere det følgende: Selv om makten flyttet seg nedover i systemet, fra staten og over mot bydelene (og dermed gradvis nærmere innbyggerne programmet rettet seg mot), er bare svært svake innslag av involvering av lokalsamfunnet observert når det gjelder initiativer til prosjekter og utforming av programmet. Andelene av de årlige bevilgningene som har gått til prosjekter initiert av aktører utenfor offentlig sektor har vært svært lave, og engasjementet av individer og organisasjoner i sivilsamfunnet i de øvrige prosjektene har stort sett vært begrenset til brukermedvirkning. Og ikke minst må det bemerkes at den opprinnelige formuleringen av mål, strategier og fastsettelse av organiseringen av programmet foregikk uten noen som helst medvirkning av innbyggerne i de berørte bydelene. Mange av prosjektene er gjennomført med stor medvirkning fra innbyggere i området, ikke minst ungdoms tiltakene. Når det gjelder selve utformingen av handlingsprogrammet, fastsettelse av mål, forståelse av problemer og løsninger, utforming av tiltak og prioritering mellom disse har imidlertid involveringen av ikke-offentlige aktører – individer og sivilsamfunn – vært svært begrenset.

¹⁵ Dette er i tråd med flere definisjoner av begrepet governance, for eksempel den i R. A. W. Rhodes' ofte siterte artikkel (Rhodes 1996:658); nemlig governance som selvregulerende nettverk.

Ut i fra dette kan det påpekes at politikerne inntok en distinkt *representativ* rolle, samtidig som at aktivitetene i programmet på sett og vis vokste sammen med den regulære virksomheten i bydelsforvaltningene. Disse parallelle utviklingstrekkene gjør at Oslo indre øst skiller seg sterkt fra andre case i PLUS, hvor lokalsamfunnets engasjement og aktive involvering i alle faser ofte vektlegges.

Man kan bare spekulere i hvilken betydning dette har hatt for handlingsprogrammets innretning og måloppnåelse. Når man tar i betraktning de betydelige ressursene som er anvendt i programmet, samt den store kompetansen som bydelene besitter, både politisk og administrativt, er det grunn til å regne med at programmet har hatt håndfaste virkninger på levekårene (og ikke minst oppvekstvilkårene) i bydelene – selv om dette er vanskelig å måle eksakt. Barstad et al. (2006) konkluderer med at Handlingsprogrammet sannsynligvis har gitt viktige bidrag til en positiv utvikling som er observert på en rekke levekårsindikatorer, uten at det har vært mulig å kvantifisere dette bidraget. Men det kan hende at en bredere og dypere aktivisering av innbyggere og organisasjoner kunne ha styrket sivilsamfunnet og den sosiale kapitalen i området, noe som igjen kunne utløst en mer egendrevet utviklingsdynamikk. Sivilsamfunnet i Oslo indre øst kunne med andre ord ha blitt satt i stand til å oppnå fremskritt mer på egen hånd, ut over de tiltak som er organisert og finansiert av det offentlige. Det kan også hende at en bredere og dypere deltagelse ville gjort programmet mer effektivt, i den forstand at man kunne fattet beslutninger basert på en bedre forståelse av innbyggernes ønsker og behov.

Vårt inntrykk er at både politikernes representative rolleoppfatning, den manglende involvering og det at programmet i økende grad vokste sammen med bydelsforvaltningenes regulære virksomhet kan knyttes til det betydelige spillerommet for tradisjonell, representativ og hierarkisk styring – *government* – i Norge. Som nevnt henviser observasjoner om ”skiftet fra *government* til *governance*” ofte til problemer med tradisjonell styring (Jessop 2000:11, John 2001:9). Det har blitt hevdet at *governance* bare fremstår som et attraktivt alternativ når marked og stat svikter, og at denne koordineringsformen bare brukes når man ikke har andre alternativer for konfliktløsning (Schmitter 2002: 54). Den foretrukne handlingsmåten for representative organer er bruk av hierarkisk myndighet legitimert av demokratisk prosedyre. Offentlig myndigheter vil bare gå bort fra denne strategien når den ikke er tilstrekkelig for å håndtere nye politiske utfordringer. Mens slike situasjoner ofte har blitt observert i mange land, og ikke minst i byer, gjør kombinasjonen av store offentlige ressurser, relativt begrensede levekårsproblemer, høy aksept

for en stor offentlig sektor og tverrpolitisk oppslutning om velferdsstaten at tradisjonell myndighetsutøvelse ofte oppfattes som tilstrekkelig i Norge. Det finnes rett og slett fremdeles en sterk tro på det offentliges evne til å håndtere utfordringer og gi tilsvar på innbyggernes ønsker og behov.

Selv om opprettelsen av et spesielt handlingsprogram for Oslo indre øst kan oppfattes som en indirekte innrømmelse av velferdsstatens utilstrekkelighet, har dette så langt ikke ført til slike dyptgripende endringer i myndighetenes virkemåte og holdninger til denne som man kan observere i andre land. Man får et inntrykk av at innbyggerne i de tre bydelene først og fremst har blitt betraktet som *klienter* i politisk forstand, individer som må tas vare på av politiske voktere og spesialiserte profesjoner. Fra denne synsvinkel er det ikke overraskende at involvering av innbyggere og lokalsamfunnsaktører i programmets utforming og i styringen av prosjektene i liten grad er blitt sett på som en *nødvendig* forutsetning for måloppnåelse. Slik involvering kunne alternativt ha blitt betraktet som en potensiell ressurs for programmet, og dette kunne etter vår vurdering kanskje ha styrket måloppnåelsen ytterligere.

Litteratur

Aftenposten Aften (13.05.1997), *Kjell Opseth åpner pengesekken for Oslo – 30 mill. til Oslo indre øst.*

Barstad, Anders Eli Havnen, Torbjørn Skarðhamar og Kjetil Sørli (2006): *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst.* Rapport 2006/15, Statistisk sentralbyrå

Byrådsak 1045, vedtatt 09.02. 1998 *Organisering og beslutningsprosess i Handlingsprogram for Oslo indre øst. Prosedyre for forslagsinnhenting og behandling.*

Bystyresak 493, vedtatt 17.06.1998 *Prinsipper om fordeling av midler til Handlingsprogram Oslo indre øst*

Cohen J. and C. Sabel (1997) *Directly-Deliberative Polyarchy in European Law Journal*, 3: pp 313-342

Dok. Nr. 8:41 (1995-1996), *Forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Børre Rønningen om handlingsprogram for Oslo Indre Øst*

Egner, Björn, Haus, Michael and König, Christine (2006) *Strong mayors and policy innovations: lessons from two German cities.* in Hubert Heinelt, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study.* London: Routledge, pp 61-75

EU-kommisjonen (1998) *Sustainable urban development in the European Union: a framework for action.* Communication from the Commission adopted 28 October 1999

- Fraser, James and J. Lepofsky (2004) The uses of knowledge in neighbourhood revitalization in *Community Development Journal*, Vol 39, No 1 January 2004, pp 4-12
- Fyhn, Anders B. (2000) *Evaluering av aktiviteter i grunnskolen under Handlingsprogram Oslo indre øst*. Fafo-rapport 330. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve, Pernille Vogt (1994): *Oslo - den delte byen?* FAFO rapport 161, Rapport fra programmet storbyrettet forskning "Levekår i storby"
- Handlingsprogram Oslo indre øst. Prosjektkatalog med årsrapport for 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.
- Handlingsprogram Oslo indre øst. Nettstedet for handlingsprogrammet,
<http://www.prosjektindreoslo.oslo.kommune.no/>
- Hanssen, Gro Sandkjær and Jan Erling Klausen (2006) Network governance of urban regeneration Chapter 2 in Martin Marcussen and Jacob Torfing (eds) (2006) *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave-Macmillan
- Haus, Michael, Hubert Heinelt and Murray Stewart (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge
- Heinelt, Hubert, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study*. London: Routledge
- Holm, Arne og Susanne Søholt (2005): *Bolig, bomiljøsetting og levekår. Evaluering - Handlingsprogram Oslo indre øst*. Oslo: Byggforsk, Prosjektrapport 388.
- Howard, Joanna, David Sweeting and Murray Stewart (2006) Tackling community leadership in the confined spaces of local governance in England in Heinelt, Hubert, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study*. London: Routledge, pp 131-143

- Innst. S. nr. 174. (1995-1996) Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Børre Rønningen om handlingsprogram for Oslo indre øst.
- Innst.S.nr. 295 (1996-1997) ”Innstilling fra Finanskomiteen om omprioriteringer av tilleggsøyvingar på Statsbudsjettet for 1997”
- Jessop, Bob (2000), Governance failure. I Stoker, G. (ed), *The new politics of british local governance*. Basingstoke, MacMillian Press Ltd.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- John, P. (2001), *Local governance in Western Europe*. London: Sage
- Klausen, Jan Erling and David Sweeting (2005) Legitimacy and community involvement in local governance. Chapter 10 in Haus, Michael, Hubert Heinelt and Murray Stewart (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge
- Klausen, Jan Erling, David Sweeting and Joanna Howard (2006) Community involvement and legitimation in urban governance. An empirical analysis. I Heinelt, H., Sweeting, D. og Getimis, P. (eds.), *Legitimacy and Urban Governance. A Cross-National Comparative Study*. London: Routledge
- Kooiman, J (ed) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage
- Mouritzen, P.E and J.H. Svava (2002) *Leadership at the apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NOU 1993:17 *Levekår i Norge – er graset grønt for alle?*
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Procacci, Francesco and Christiana Rossignolo (2006) New urban leaders and community involvement. The Italian case studies in Hubert Heinelt, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006)

Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study. London: Routledge, pp 61-75

- Rhodes, R. A. W. (1996), The new governance: Governing without government. *Political studies* (1996), XLIV, 652-667
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe.* Oxford: Oxford University Press
- Schmitter, P. (2002) Participation in Governance arrangements in Grote, J.R and B. Gbikpi (eds) (2002) *Participatory Governance.* Opladen: Leske + Budrich. (page 51-69)
- St.meld. nr. 14 (1994-1995) *Om levekår og boforhold i storbyene.*
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (2005) The democratic Anchorage of Governance Networks in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3 (195 -218)
- Sørensen, Eva (2005) *Local politicians and administrators as metagovernors.* Paper presented at the NOPSA Conference in Iceland 10th – 13th august 2005.
- Tedros, Adiam and Folke Johansson (2006) The interplay of central and local. Social inclusion policy from above in Swedish cities in Hubert Heinelt, David Sweeting and Panagiotis Getimis (2006) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-National Comparative Study.* London: Routledge, pp 102- 112
- Vindedal, Bente (2002): Evaluering av Riverside. *Et tiltak innen Handlingsprogram Oslo indre øst.* AIM Research Based Consulting.
- Vabo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen (2004), Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge i *Politica* 2004:2