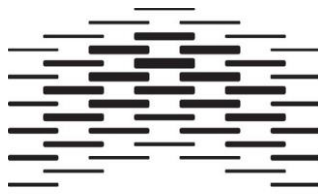


MASTEROPPGAVE
Læring i komplekse systemer - ledelse
Mai 2016

Kompleksitet og interaksjon i kommunenes tjenester til
næringslivet og endringer i kommunestruktur.

Inger Oddrun Sverkmo

Fakultet for helsefag
Institutt for atferdsvitenskap



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

FORORD

Det å gjennomføre en mastergrad i høy alder har vært svært givende og gitt meg en overbygning over realfagene jeg har studert og den samfunnsfaglige kompetansen jeg har tilegnet meg gjennom et langt yrkesliv.

Jeg vil takke alle som har bidratt underveis i studiet innen læring i komplekse systemer ved Institutt for Atferdsvitenskap ved Fakultet for helsefag ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Først og fremst vil jeg takke veileder Fabio Bento for gode faglig innspill og tålmodig veiledning underveis. Spesielt er det viktig for meg å takke for fleksibilitet i tilrettelegging av møter på Skype og telefon, som har gjort det mulig å kombinere full yrkesdeltakelse og oppgaveskriving. Og så, ikke minst, takk til de fire kommunale lederne som deltok i undersøkelsen og som bidro med sin kompetanse ut fra inngående kunnskap om kommunens tjenester og oppgaver av betydning for næringslivet.

Lom, den 9. mai 2016

Inger Oddrun Sverkmø

Innholdsfortegnelse

Forord	
Innholdsfortegnelse	s. 3
Oversikt over tabeller	s. 4
<u>Artikkel 1</u>	
Sammendrag	s. 7
1.0. Innledning	s. 8
2.0. Diskusjon om endringer i kommunale tjenester til næringslivet og kompleksitet	s. 12
2.1. Governance	s. 12
2.2. New Public Management	s. 15
2.3. Komplekse systemer	s. 17
3.0. Teoretisk rammeverk	s. 19
3.1. Aktører	s. 18
3.2. Aktører og deres tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering	s. 21
3.3. Funksjon	s. 21
3.4. Egenskaper ved- og nivå i forbindelsene mellom aktører	s. 21
3.5. Systemets tilstand	s. 22
3.6. Interaksjon	s. 23
3.7. Variasjon	s. 26
3.8. Seleksjon	s. 27
4.0. Begrepet interaksjon og valg av forskningsdesign og metode	s. 27
4.1. Kommunale oppgaver og tjenester til næringslivet som komplekse adaptive systemer	s. 28
4.2. Intervju	s. 30
5.0. De kommunale tjenestene til næringslivet i lys av kompleksitetsteori	s. 31
Referanseliste	s. 33
Tabell	s. 35
<u>Artikkel 2</u>	
Sammendrag	s. 37
1.0. Innledning	s. 38
1.1. Oversikt over de kommunale tjenestene til næringslivet	s. 39
1.2. De kommunale tjenestene til næringslivet i historisk, kompleksitetsteoretisk perspektiv	s. 39
1.2.1. Aktørene	s. 40
1.2.2. Systemets tilstand	s. 45
1.2.3. Egenskaper ved – og nivå i forbindelsene mellom aktørene	s. 48
1.2.4. De ulike aktørenes egenart og funksjon (fitness function (s))	s. 49
1.2.5. Aktørenes bidrag i forhold til egenart og tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering	s. 50
2.0. Teoretisk rammeverk og avgrensinger	s. 50
2.1. Ekstern og intern interaksjon	s. 51
2.2. Intern interaksjon, nærhet og aktivisering	s. 51
2.3. Interaksjon, fysisk og konseptuell	s. 51
2.4. De kommunale tjenester til næringslivet i et komplekst og adaptivt system	s. 52
2.4.1. Komplekse adaptive systemer – aktører	s. 52
2.4.2. Komplekse adaptive systemer – systemets tilstand	s. 52
2.4.3. Komplekse adaptive systemer – egenskaper ved og nivå i forbindelse mellom aktørene	s. 53
2.4.4. Komplekse adaptive systemer – aktørene egenart og funksjon	s. 54
2.4.4.1. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som tjenesteyter	s. 54

2.4.4.2. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som samfunnsutvikler.....	s.55
2.4.4.3. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som myndighetsutøver.....	s.56
2.4.5. Komplekse adaptive systemer – egenart og tilfang til beslutningsprosesser.....	s.57
2.4.5.1. Kommunesektorens egenart som tjenesteyter – tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering.....	s.59
2.4.5.2. Kommunesektorens egenart som samfunnsutvikler – tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering.....	s.59
2.4.5.3. Kommunesektorens egenart som myndighetsutøver – tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering.....	s.60
3.0 Metode.....	s.60
3.1. Utvalg.....	s.62
3.2. Datainnsamling.....	s.62
3.3. Analyse.....	s.63
4.0. Presentasjon av funnene.....	s.63
4.1. Funn om temaet interaksjon, eksternt og internt.....	s. 63
4.2. Funn om nærhet og aktivering.....	s. 69
4.3. Funn om fysiske og konseptuelle barrierer.....	s.70
4.4. Funn innenfor tema variasjon.....	s.73
5.0. Diskusjon.....	s. 77
5.1 Erfaringer med kompleksitet og interaksjon i de kommunale tjenestene til næringslivet.	s.78
5.2. Erfaringer med ikke-lineære prosesser og co-evolusjon i eksternt og intern interaksjon.	s.78
5.3. Erfaringer med fysiske og konseptuelle barrierer i interaksjon.....	s. 85
5.4. Erfaringer med nærhet og aktivering i interaksjon.....	s. 87
5.5. Variasjon.....	s. 88
6. Konklusjon.....	s.92
Referanseliste.....	s.95
Tabeller.....	s.97
Vedlegg 1.....	s.101

Oversikt over tabeller i artikkel 1 og artikkel 2

Artikkel 1

Tabell nr.	Side	Innhold
Tabell 1	35	Regjeringens kriterier for ny kommunestruktur i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) fordelt på bakgrunnsvariabler i tråd med Moen (2011).

Artikkel 2

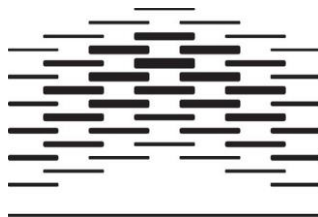
Tabell nr.	Side	Innhold
Tabell 1	97	Oppgavemeldingen (KMD, 2015) og dens møte med case-kommunen. Motivasjon i kommunen til å motta nye oppgaver av betydning for næringslivet og til kommunesammenslåing.
Tabell 2	98	Europeisering og flernivåstyring. Fire nivåer med pågående rettsliggjøring av politikk på stadig flere saksområder, som utdyper integrasjonen og øker interaksjonen i mellom nivåene.
Tabell 3	99	Kommunens service i møtet med næringslivet før eventuell kommunesammenslåing. Relasjonell tilstand som grunnlag for interaksjon i møtet mellom kommunen og lokalt næringsliv, med utgangspunkt i case-kommunen
Tabell 4	100	Kommunens service i møtet med næringslivet etter eventuell kommunesammenslåing i henhold til NHO sitt forslag på 77 kommuner i landet. Tenkt relasjonell tilstand som grunnlag for interaksjon i møtet mellom kommunen og lokalt næringsliv i en eventuell stor kommune (20-30.000), der case-kommunen inngår.

Artikkel 1: Interaksjon som mulighet og utfordring i de kommunale oppgavene og tjenestene til næringslivet ved innføring av ny kommunestruktur.

Inger Oddrun Sverkmo

Master i læring i komplekse systemer

**Fakultet for helsefag
Institutt for atferdsvitenskap**



**HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS**

Sammendrag

Hensikten med denne artikkelen er å lage en oversikt over litteratur med utgangspunkt i kompleksitetsteori på et arbeidsfelt innenfor offentlig sektor, som sjelden har vært gjenstand for systematiske studier, nemlig de kommunale tjeneste og oppgavene overfor næringslivet. Det inkluderer kommunesektorens rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og som samfunnsutvikler. Begrunnelsen for at dette er aktuelt nå, er Regjeringen Solbergs initiativ til en endringsprosess for etablering av ny kommunestruktur i Norge.

De kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet belyses ut fra kompleksitets-teoretiske begreper som begrepene variasjon, seleksjon og spesielt interaksjon. I følge Axelrod & Cohen (2000) karakteriseres komplekse systemer ved mange ulike typer deltakere. Deres interaksjon skaper og omskaper deres kollektive framtid kontinuerlig. Interaksjon er ett av flere begrep som benyttes for å beskrive disse systemene, og handler om hvem samhandler med hvem – og når? Ekstern og intern interaksjon er kategorier som tas med, dessuten nærhetsfaktorer som bestemmer sannsynlighet for at aktører samhandler og ikke minst hvilke fysiske og konseptuelle barrierer som finnes og hva som er betingelsene for hvordan de formes.

Spørsmålet som stilles i utgangspunktet er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestruktur-reformen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon? For å beskrive disse tjenestene på en systematisk måte, er det tatt utgangspunkt i Rhodes & MacKechnie (2003), som operer med fem basiselementer eller hovedtemaer som ramme for komplekse offentlige systemer. Det er aktører, systemets tilstand, aktørenes egenart og funksjon, egenskaper og nivå i forbindelsene mellom aktører, og egenart og tilfang til beslutningsprosesser. Temaene er fylt

med innhold fra tilgjengelig forskning og andre offentlige dokumenter. Alle temaer er ikke like godt dekket med litteratur, men må sees mer på som skisse som utgangspunkt for videre undersøkelse. Få kilder beskriver interaksjon som tema, spesifikt på dette arbeidsfeltet, men det kan spores spredt i litteraturen.

Denne gjennomgangen av litteratur danner grunnlag for en empirisk undersøkelse, der det legges opp til å undersøke i hvilken grad interaksjon kan være et nyttig begrep som kan gi økt forståelse av endringsprosessene i kommunestrukturen innenfor næring.

1. Innledning

Planlagte endringer i kommune- og regionstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i Norge, får konsekvenser for mange tjenesteområder overfor befolkningen og også for sektorens tjenester overfor næringslivet. Slike strukturendringer medfører omfattende og gjennomgripende endringer i samfunnet vårt, og foregår med intervaller på mange tiår. I overgangen mellom gammelt og nytt, er det av interesse å kunne belyse endringsforslagene ut fra ulike perspektiver med tanke på å kunne identifisere og forstå konsekvenser. Denne oppgaven handler derfor om kompleksitet i offentlig sektor. Hensikten med denne artikkelen er å gjennomgå litteratur om forvaltningen med dens fire nivåer for å belyse de kommunale tjenestene til næringslivet ut fra kompleksitetsteori med begrepet *interaksjon* som utgangspunkt. Spørsmålet som stilles i utgangspunktet er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestrukturen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon? Første del beskriver kort de kommunale tjenestene og den betydning de har overfor næringslivet, endringene som er skissert og problemstillinger som er relevante å studere nærmere. Videre beskrives endringene i de kommunale tjenestene overfor næringslivet i

forhold kompleksitetsteori og hva det kan bidra med når det gjelder kunnskap om og forståelse av konsekvenser av endringer. Det teoretiske rammeverket og begrepene, med vekt på interaksjon, belyses så nærmere. Til slutt om hvordan begrepet *interaksjon* kan benyttes i å undersøke ett case, før oppsummering og konklusjon.

De kommunale tjenestene til næringslivet er ledd i det offentlige systemet som håndterer samfunnets felles oppgaver. Sandaker (2009) definerer system ved dets samlede egenskaper og funksjon, dets struktur og interne prosesser for å opprettholde funksjonen.

Tjenestene som skal under lupen er av ulik karakter ved at enkelte har en funksjon i å tilrettelegge en grunnleggende infrastruktur for hele befolkningen inkludert næringslivet, som areal- og samfunnsplanlegging, vannforsyning og avløp, mens andre har mer spesifikke funksjoner overfor næringslivet som førstelinje eksempelvis innen landbruk eller næringsvirksomhet generelt. Dette er rollene og oppgavene:

Kommunens rolle som *tjenesteyter* innebærer mange oppgaver som er relevante for næringslivet. Det gjelder kommunens næringsarbeid med nettverksutvikling, entreprenørskap og sysselsettingsarbeid. Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2014) nevner kommunen som førstelinje for bedrifter, gründere, samfunnsentreprenører og ildsjeler. I prosessene som dette arbeidet innebærer, må kommunene ha god oversikt over hva virkemiddelaktørene kan bidra med for å gi effektiv veiledning til de som trenger det.

De tekniske tjenestene er viktige funksjoner for næringslivet, slik som vei og samferdsel (i hovedsak fylkeskommunalt), vannforsyning og avløp, renovasjon, geodata, oppmåling, byggesak, samt eiendom (også fylkeskommunalt), miljø, brann og beredskap, energi, samt det å være pådriver for bredbåndsutbygging. Dette handler om rammer i form av infrastruktur

som må legges til rette for at samfunnet skal fungere.

Kommunens rolle som *samfunnsutvikler* handler om langsiktig planlegging av arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, tilrettelegging av næringsstomter og næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene som er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på prosesser av samarbeid med- og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Vanlige oppgaver for kommunen på dette området handler om å utvikle og vedlikeholde en planstrategi for hver kommunestyreperiode, kommuneplan med samfunnsdel og arealdel og tematiske planer, slik som strategisk næringsplan.

Kommunene skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) har vurdert det som viktig at den nye kommuneinndelingen legger til rette for en samordnet areal- og transportplanlegging som ivaretar klima – og miljøhensyn. Det innrømmes at dagens kommunestruktur i liten grad er tilpasset et slikt funksjonelt planleggingsområde. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder er et viktig kriterium for framtidens kommunestruktur og det er grunn til å ha med et perspektiv omkring hvordan kommunene i regionen henger sammen når det gjelder arealutnyttelse, bosetting, pendling og handel. Dette også for å forstå også dette som forutsetninger som ligger til grunn for kommunenes tjenester til næringslivet.

Næringsplaner er fundamentale for kommunens evne til å arbeide strategisk med næringsutvikling. Næringsplanen tvinger fram en bevisstgjøring om næringsutvikling i

kommunen, som gir kommunene mulighet til å utarbeide realistiske mål og tiltak (Moen, 2011).

Myndighetsutøving er et sentralt element i kommunens rolle som samfunnsutvikler, der utbyggere og grunneiere er avhengige av planvedtak og byggetillatelse fra kommunen. Gjennom effektiv og korrekt saksbehandling kan kommunene legge til rette for samfunns- og næringsutvikling. Det har også betydning at informasjon fra kommunen er lett tilgjengelig og at saksbehandlere (kommunen) er tilgjengelig, gir god veiledning og har en konstruktiv måte å møte innbyggerne og næringslivet på. De har også store forvaltningsoppgaver knyttet til landbruk Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Kommuner og fylkeskommuner tar også på seg oppgaver som ikke er lagt til andre offentlige eller private organer. Det kan være å kreve inn avgifter for kommunale anlegg slik som innen vann og avløp.

Fylkeskommunen innehar en funksjon som samfunnsutvikler på regionalt nivå og er skoleeier for de videregående skolene og fagskolene, driver tannhelsetjenester og har oppgaver innenfor kulturminnevern, samferdsel og er vannforvaltningsmyndighet. Fylkeskommunene driver også internasjonalt arbeid på regionalt nivå, er deleier i Innovasjon Norge og har ansvar for regional utvikling og Regionalt forskingsfond. Roller som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler gjelder også for fylkeskommunen.

For å kunne undersøke og analysere betingelser for næringsvirksomhet, er ulike bakgrunnsvariabler relevante å undersøke som organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle (Moen, 2011), (Tabell 1).

I den grad det er mulig å belyse disse faktorene med utgangspunkt i kompleksitetsteori og begrepet interaksjon, vil det være ut fra en antakelse om at nye aspekter ved tjenestene og endringene vil kunne komme til syne. Det antas også at disse nye aspektene vil komme til nytte i prosessene, når det er behov for å undersøke hvorfor endringer skjer eller ikke skjer, om hva som blir suksess og hva som ikke blir det. Det er i denne sammenhengen ikke først og fremst et spørsmål om å utvikle modeller, men snarere å benytte et annet begrepsapparat og språk enn det som er vanlig.

2.0. Diskusjon om endringer i kommunale tjenester til næringslivet og kompleksitet

For å kunne undersøke de kommunale tjenestene til næringslivet med utgangspunkt i kompleksitetsteori, er det nødvendig først å belyse hovedtrekkene ved rammene og egenskaper med omgivelsene, som har betydning for hvordan tjenestene utformes og hvorfor. Til dette benyttes litteratur om styrings- og forvaltningssystemene. I tillegg knyttes relevant forskningsbasert litteratur til disse rammene.

2.1. Governance

Begrepet ”governance” er av gresk opprinnelse, ”kubernan”, som betyr å styre en vogn eller et skip. Governance er ikke, som i «government», politisk styring gjennom representative og ansvarlig institusjoner som parlament og byråkrati. Det er innovative praksiser utformet av nettverk eller horisontale former for interaksjon (Busch, Johansen, Klausen & Vanebo, 2011). Governance i form av avtalebasert flernivåstyring gjennom Norges medlemskap i EFTA og EØS, er den viktigste rammen for å forstå utforming av de kommunale tjenestene til næringslivet og endringer som foreslås. Dette medlemskapet inngår i et større perspektiv av økt usikkerhet i form av endringer i politiske og økonomiske omgivelser, samt teknologisk utvikling gjennom årene. Emergens av ny politikk og institusjoner i offentlig sektor er ofte

respons til slike endringer (White, 2000). EØS er slik sett et viktig institusjonelt system, en avtale og organisatorisk løsning for Norge, som har en åpen økonomi og er sterkt avhengig av internasjonale konjunkturer. Det innebærer at landet er avhengig av at andre land går bra (Austvik, Bredesen & Vårdal, 2002). Den viktigste konsekvensen av flernivåstyring og New Public Management, omtalt nedenfor, som er verdt å ta med i arbeidet med å studere interaksjon i forhold til de kommunale tjenestene til næringslivet, er en reguleringsekspløsjon i samfunnet eller framvekst av såkalt regelkrati. Styring ved regulering i form av lover, regelverk og avtaler er blitt et universelt avideologisert politisk nøkkelbegrep. Det anses som en nøytral styringsform og anvendt som en ramme for løsninger på de fleste samfunnsutfordringer. Uansett om utfordringene er økonomiske, sosiale eller økologiske, er veien kort til nasjonal eller internasjonal regulering (Veggeland, 2010). Denne formen for indirekte styring har erstattet direkte politisk styring, også i de kommunale tjenestene til næringslivet. Dette er et viktig aspekt for å forstå premissene for hva slags type interaksjon som faktisk foregår også som grunnlag for strukturendringer. White (2000) konkluderer ut fra et kompleksitetsteoretisk ståsted derimot at ledelse av endring i turbulente omgivelser, krever at offentlig sektor søker brudd i syklusen på tre-steps endringsprosess til en mer eksperimentell tilnærming, tillater emergens, tar en helhetlig tilnærming til systemer og tillater kontakt på grensen til uorden. Spørsmålet som kan stilles er i hvilken grad og på hvilke måte internasjonal regelstyring skal kunne la seg kombinere med eksperimentell tilnærming til utfordringer?

Konsekvenser av politisk og økonomisk usikkerhet er beskrevet i Utenriksdepartementet (2012) ved at de europeiske landene er bundet sammen av felles lov – og regelverk som har sitt opphav blant annet i opprydning etter 2. verdenskrig. Det vises til at norsk europapolitikk har vært formet av to parallelle prosesser. Den ene i form av endrede omgivelser med et påfølgende behov tilpasning til et Europa i utvikling. Dessuten ambisjonen fra norsk side,

som var å sikre markeder for norsk eksport samtidig som man ønsket å skjerme primærnæringene og verne om naturressursene (Utenriksdepartementet, 2012). Rammene for de kommunale tjenestene for næringslivet kan derfor sees på som virkemidler i et omfattende og langvarig fredsprosjekt, der fredelig sameksistens og stabilitet i Europa utvikles ved handel og annen samvirke over landegrenser. Rammene kan også forstås ensidig som et nasjonalt initiativ for å utvikle best mulige rammevilkår for næringslivet. EØS-medlemskapet innebærer deltakelse i et fellesmarked med fritt varebytte, samt fri bevegelse av personer, tjenester og kapital mellom de 31 landene. For å få markedene til å fungere effektivt, utvikles felles politikk på områder som ellers er til hinder, slik som avgifter, konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, miljøstandarder, offentlige innkjøpsregler, grensekontroller, bank- og forsikring, transport, telekommunikasjon, med mer (Austvik, Bredesen & Vårdal, 2002). Tall fra EFTA fra 2012 viser at 65 prosent av vareimporten til Norge kom fra EU-landene og litt over 80 % av eksporten gikk til EU-land (<http://www.regjeringen.no>). Dette kan forstås som at byråkrati er redusert i privat sektor og så forskjøvet over til offentlig sektor, der byråkrati er bygd opp i for å holde de nye rammevilkårene i hevd. Dette uttrykkes i Utenriksdepartementet (2012) der det refereres til studier om lokalforvaltningens møte med EØS. Studiene indikerer at kommuner i større grad enn fylkeskommuner kommer i berøring med juridiske bindinger, og at fylkeskommunene, i større grad enn kommunene benytter samarbeidsprogrammene. Ikke minst også at hele kommunesektoren påvirkes av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer, som indirekte resultat av EU/EØS-samarbeidet. EØS-landene selv har ansvar for hvordan EUs direktiver skrives inn i nasjonale lovtekster, og nasjonale myndigheter er i utgangspunktet de som skal forvalte regelverket i praksis. På nasjonalt plan er det direktorater og tilsyn, mer enn departementer, som står for anvendelsen av regelverket. Utskilling av iverksettingsoppgaver på denne måten har foregått i to tiår i de fleste vestlige land, som ledd i New Public

Management (NPM), ofte initiert av OECD eller EU (Eriksen & Fossum Red., 2014).

Behovet for å fjerne handelshindringer og harmonisere regelverk i EØS har likheter med ønsket om å fjerne kommunegrenser for å redusere antall administrasjoner, lokale reguleringer og bestemmelser som næringslivet må forholde seg til.

2.2. New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) er en angloamerikansk markedsorientert fornyelsestrend som blant annet kjennetegnes ved mål og resultatstyring (Vabo & Stigen, 2004). Bakgrunnen for moderniseringen i de nordiske landene var i sin tid at de store sentrale plansystemene var trege, ineffektive og kunne ikke benyttes som styrings- og kontrollinstrumenter (Klausen & Ståhlberg, 1998). Tilbake til Norge og spørsmålet om variasjoner i slike moderne organisasjonstiltak og styringsteknikker kan forklares systematisk, er dette undersøkt og besvart med at sentrale kommuner og kommuner som har vært med i forsøk, er mer motebevisste enn mer perifere kommuner som ikke har vært med i forsøk. I dette viser administrasjonssjefene seg, og særlig de nye i stillingen, å være viktige aktører. De kommunene som hadde mest negativ økonomisk utvikling i første halvdel av 1990-årene som har meldt om flest moderne organisasjonstiltak. Og det er i relativt store kommuner, hvor kommuneorganisasjonen antas å være omfattende og kompleks, at omfanget er størst (Vabo & Stigen, 2004). Omfanget av endringer i administrativ organisering ble redusert i perioden 2004 – 2008 (Hovik & Stigen, 2008). Enkelte mener at en ny generasjon reformer er i emning under navnet post-NPM, med mer helhetlig tilnærming ved navn *New Public Governance (NPG)* som modifierer NPM, delvis som reaksjon på tap av politisk kontroll. Dessuten økt behov for sentralisert kontroll, kapasitet og koordinering på tvers av sektorer på grunn av endrede omgivelser i form trusler som klimaendringer, naturkatastrofer, finansielle utfordringer og terror (Christensen & Læg Reid, 2011), samt nå også migrasjon i stor skala.

NPM kan være et nyttig system for planlegging og styring i offentlige organisasjoner, men er samtidig kontroversielt. Det stilt spørsmål om det er mulig å utvikle og bruke klare offentlige mål i en verden som i økende grad er kompleks og til dels uklar. Dessuten om ikke slike systemer leder til enten kunnskapsmessige problemer, problemer med iverksetting eller økt bruk av symboler, eller om slike systemer i det hele tatt er ønskelige. Det hevdes også at mer tradisjonelle systemer med generelle mål gir politikere mer fleksibilitet i deres håndtering av flere ulike syn samtidig. Det stilles spørsmål om økt vekt på konkretisering og operasjonisering gjør at det måles det som er enkelt å måle, mens faktorer av kvalitativ art nedprioriteres. Målene som settes er ofte aktivitetsmål og resultatindikatorer som aggregeres til politiske mål, og slik at de får et teknisk preg. Systemet forsterker fragmenteringen i de offentlige systemene ved at målene blir formulert og relatert til sektorer, organisasjoner, enheter og er ikke tverrgående (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2004).

Selv om NPM ikke oppfyller ønsker om forbedrede økonomiske resultater eller effektivitet i offentlig sektor, har dette konseptet bidratt til å øke den generelle kompleksiteten i de offentlige tjenestene. Offentlige systemer består av offentlige, private og frivillige organisasjoner som kan arbeide uavhengig, i partnerskap og til og med i konflikt med hverandre, for å møte behovene hos brukerne og innbyggerne innenfor deres arbeidsfelt. Nettverksteorier innenfor offentlig policy og ledelse har bidratt til dette ved å legge til nettverket selv som aktør i offentlige sektor. I tillegg kommer sosial kapital, hvordan dette skapes og ødelegges i organisasjoner og i deres interaksjon (Rhodes & MacKechnie, 2003).

Offentlig administrasjon som akademisk disiplin har fokusert spesielt på formelle organisatoriske strukturer, som byråkrati, og i de fleste teorier har antakelsen vært at organisasjoner er enhetlige og rasjonelle aktører. Senere er dette oppfattet å være mere unntaket enn regelen, så en kompleks multi-aktør-tilnærming ble mer vanlig og enda senere kom governance på dagorden, der nettverkene der offentlig politikk ble formet, fikk

oppmerksomhet. Med dette utgangspunktet kan kompleksitetsteori bidra innen offentlig administrasjon for å forstå ikke-lineær dynamikk, selvorganisering og co-evolusjon (Klijn, 2008). Også i den pågående kommunestrukturreformen holder NPM stand som ideal på den måten at effektiv ressursbruk og økonomisk soliditet er med i listen av kriterier og begrunnelse for etableringen av nye og større kommuner.

Et viktig fokusområde i studiet av kommunesektorens tjenester til næringslivet, er retning og fart på prosesser. Siden alle prosesser medfører risiko for ikke å lykkes, for utsettelse eller kostnadsoverskridelser, har det alltid vært interessant å undersøke faktorer som fører til at prosesser ikke lykkes og å prøve å finne årsakene. Hypotesen som kan framsettes er at dette har med utilstrekkelig forståelse av hvordan det komplekse systemet fungerer. Det være seg dynamikk, kapasitet for selvorganisering og co-evolusjon, og ensidige forsøk med å kontrollere faktorer som antas å virke på utvikling i prosesser. Det gjøres stadig forsøk på å frambringe mer realistiske framstillinger av dynamikken i prosesser. Det viser seg at beslutninger ikke nødvendigvis er den beste antydningen på hva som faktisk vil skje, men er bare midlertidige tilstander av likevekt i et mangfold av beslutninger og hendelser.

Hendelsene selv, og tolkningen av disse av aktørene, er det som i stor grad bestemmer prosessene (Teisman & Klijn, 2008). Når det gjelder kommunestrukturreformen og de kommunale tjenestene til næringslivet, vil måten reformforslagene mottas på hos ulike aktører være vesentlig for hva som skjer videre. Interaksjon mellom individer og mellom organisasjoner vil forme utviklingen.

2.3. Komplekse systemer

Modeller for komplekse systemer er problematiske på den måten at de utfordrer ideene utviklet siden Newtons tid, at en god modell er enkel og en enkel modell er forutsigbar (Axelrod & Cohen, 2000). De påpeker begrensninger ved klassisk lineær vitenskap. Begrepet ”system” kommer opprinnelig fra biologi og kjemi. Tilpasningsdyktige komplekse systemer

er åpne, i motsetning til lukkede, og karakteriseres ved at de inneholder mange ulike enheter, for det meste i løselig interaksjon med hverandre, og hvor interaksjonen er diffus og ikke-lineær (Lissack, 2003). I de kommunale tjenestene overfor næringslivet kommer denne løselige interaksjonen til uttrykk i ved de mange kommunene som leverer de samme tjenestene side om side og noen ganger sammen, de mange aktørene internt i kommunen som har muligheter til å samarbeide eller ikke, de mange eksterne aktørene som har mer eller mindre ansvar, oppgaver og innsats i forhold til disse tjenestene. På dette grunnlaget burde en kompleksitetsteoretisk tilnærning være svært relevant å bruke i analyser.

Komplekse systemer består av en populasjon av aktører og populasjonen eksisterer i omgivelser der det finnes mekanismer som skaper, ødelegger eller transformerer aktørene. Nedleggelse er den mest opplagte måten enheter transformeres eller også ødelegges på. At andre enheter fødes, skapes og utvikles er, som i naturen, også en mekanisme av transformasjon (Axelrod & Cohen, 2000). Dette kan overføres til landets over 170 år med samme regioninndeling og 50 år med noenlunde samme kommunestruktur, der kommunenes tjenester til næringslivet er utviklet over lang tid og er godt befestet ved dagens praksis. Det kan derfor stilles spørsmål om hvor tilpasningsdyktige eller adaptive de er. Tilpasningene kan likevel identifiseres ved å lete fram ulike typer tverrgående samarbeidsarenaer, som Østlandssamarbeidet, på regionnivå og en mengde kommunesamarbeid, inkludert interkommunale selskaper, og de er det mange av. Disse tjenestene er nå i endring ved at kommunesektoren utfordres på sammenslåing, samt at oppgavetilfanget vil øke dersom framtidens kommuner oppnår en viss størrelse. Av historiske og organisatoriske årsaker, er det slik at disse kommunale tjenestene tidligere i liten grad er beskrevet og analysert som en enhet på grunnlag av deres betydning for næringslivet. De er gjerne undersøkt hver for seg ut fra andre faglige begrunnelser.

Hovedskillelinjene i endringene som foreslås av Regjeringen våren 2015, å gå fra små enheter som delvis yter enkelte av tjenestene til næringslivet i egenregi, ved interkommunale samarbeidsløsninger og ved interkommunale selskaper, til større enheter som tilbyr det meste i egenregi. Dessuten ved at enkelte oppgaver knyttet til tjenester overfor næringslivet i hovedsak flyttes fra fylkesmannsembetene til kommunene. Begrunnelsene for disse endringene handler i stor grad om å tilpasse kommunestrukturen og tjenestene til det samfunnet som er utviklet gjennom alle tiårene, med globalisering, sterk sentralisering og ny og bedre kommunikasjon. Dette vil innebære å ødelegge og transformere sosial kapital og nettverk bygget opp gjennom mange år, der enkelte virksomheter er omdannet til interkommunale samarbeidsløsninger eller kommunale og interkommunale selskaper. Spørsmålet er hva som ligger av forbedringer i det nye som er verdt det å demontere det gamle?

3.0. Teoretisk rammeverk

De kommunale tjenestene til næringslivet er et segment innen offentlige tjenester. Offentlige tjenester har vært forsøkt definert og der Rhodes & MacKechnie (2003) gir en oppsummering:

- Produksjon av varer og tjenester utformet for å møte behov hos innbyggerne (som konsumenter).
- Offentlige tjenester som primært angår det å skape og å realisere kollektive verdier.
- Oppgaver som ikke enkelt kan løses av en organisasjon, men som utføres ved samarbeid mellom organisasjoner.

En syntese av disse er at offentlige tjenestesystemer består av flere organisasjoner som er engasjert i å levere et særskilt spekter av varer og tjenester som er av verdi for majoriteten av

innbyggerne og forbrukerne (Rhodes & MacKechnie, 2003). Det er imidlertid en rekke varer og tjenester som hører inn under denne definisjonen, men som likevel ikke anses som offentlige tjenester, som bilindustrien og matvareindustrien. Deler av definisjonen passer godt til kommunale tjenester for næringslivet, ved at det er mange virksomheter som leverer tjenester i en mer eller mindre sammenhengende verdikjede og at deler av organisasjonenes aktivitet til sammen utgjør den samlede tjenesten. Sektorens organisering og innsats kan derfor sies å inngå i komplekse adaptive systemer med mange ulike typer aktører som samhandler på intrikate måter slik at de kontinuerlig skaper og omskaper sin kollektive framtid (Axelrod & Cohen, 2000).

Hovedbegreper innen kompleksitetsteori som variasjon, interaksjon og seleksjon er gjenkjennelig fra begreper som benyttes for å beskrive naturlige økosystemer. Kjennetegn ved komplekse systemer er at de er vanskelige å forutsi, men det er likevel enkelte elementer av struktur som gjør at de lar seg påvirke og forbedre. Begrepene innen kompleksitet er derfor grunnleggende annerledes enn kaos (gresk; tomrom), som handler om en kombinasjon av orden i uorden og begrenset mulighet for kontroll. Målet i denne oppgaven er i tråd med Lissack (2003), å finne fram til et tilstrekkelig antall merkelapper og faktorer til en beskrivelse av kompleksitet i et komplekst system. Denne beskrivelsen skal ikke være så kompleks som systemet selv, men inneholder tilstrekkelig mye av systemets karakter for å kunne lære om systemets potensial. I denne litteraturgjennomgangen legges det vekt på å finne fram til et tilstrekkelig antall merkelapper og faktorer for å kunne undersøke endringene som foreslås i kommunesektorens tjenester til næringslivet ved hjelp av utvalgte kompleksitetsteoretiske begreper.

Et poeng i Rhodes & MacKechnie (2003) er at det er vanlig i arbeidet med komplekse adaptive systemer å starte med å se menneskene som nøkkelaktøren i systemet og systemet er studieobjekt, men at det kan være grunn til å gå fra å studere organisasjoner som et system til å se på den pågående samlede aktivitet av kommunikasjon. Verdikjedekompetanse er også nevnt som begrep for å forstå atferd og utøvelse i disse systemene. Dette innebærer at interaksjonen selv er et studieobjekt. I offentlige tjenester utformes et stort antall initiativ bestående av institusjonalisert og sektorisert inkludering i store, formelle organisasjoner Rhodes & MacKechnie (2003) og (Christensen, Lægred, Roness & Røvik, 2014).

Kritikk av forsøk på å benytte kompleksitet og / eller modeller for komplekse adaptive systemer til organisasjoner, bemerker det gjennomgående generelle ved disse teoriene, fravær av empirisk verifisering av påstander og bruk av konsepter som ikke passer i en organisatorisk kontekst. Det innrømmes også at det er mye igjen å gjøre før modeller av komplekse adaptive systemer kan benyttes effektivt til organisatoriske sammenhenger. Og det er ingen eksempler på hvordan dette rammeverket kan operasjonaliseres i modeller for offentlige tjenester (Rhodes & MacKechnie, 2003). Det å undersøke kommunesektorens tjenester til næringslivet med en kompleksitetsteoretisk tilnærming, vil derfor være et forsøk på å beskrive et avgrenset område av offentlige tjenester med et begrepsapparat som sjeldent eller aldri har vært benyttet på denne måten. Dette arbeidet vil derfor ikke kunne ha noen annen betydning enn at det er et forsøk på å ta dette begrepsapparatet i bruk, ut i fra en tanke om at det kan gi ny innsikt i konsekvenser av prosesser med omstrukturering. Hovedfaktorer i arbeidet med å undersøke komplekse adaptive systemer kan defineres med utgangspunkt i Rhodes & MacKechnie (2003) som:

3.1. Aktører

Dette begrepet innebærer både individers initiativ og organisasjonsinitiativ.

3.2. Aktører og deres tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering

Ulike aktørers bidrag preges av av ulike aktørers egenart bestående av tilfang til aktørenes beslutningsprosesser og regler for filtrering som aktørene benytter for å beslutte hvilken informasjon som skal framføres, eller totaliteten av av all mulig atferd og beslutninger som alle aktørene er i stand til å utføre (Rhodes & MacKechnie, 2003). Innenfor kommunale tjenester til næringslivet, er aktørenes egenart knyttet til de ulike rollene aktørene har. Rollene påvirker reglene for filtrering og tilfanget til beslutningsprosesser. For kommuner vil det være ulikt i rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.

3.3. Funksjon

Tilpasning av funksjon (fitness function (s)) er relevant, og kan virke eksogent eller endogent i systemet. Disse egenskapene bestemmer hvordan aktørene velger mellom alternative handlinger og viser eksempler på sannsynlige tilpasninger (tilbake til det eksisterende aktivitet, videre for å utforske, omdømmeorientering, markedsorientering) (Rhodes & MacKechnie, 2003). Som tidligere nevnt definerer Sandaker (2009) system til å være dets funksjon, samt struktur og prosesser som som ivaretar funksjonen. Sektorens funksjon overfor næringslivet og sannsynlige tilpasninger, er i stor grad knyttet til funksjonen som kommer av rollene nevnt overfor om aktører.

3.4. Egenskaper ved - og nivå i forbindelse mellom aktører

Egenskaper ved og nivå i forbindelse mellom aktører er under diskusjon i forskermiljøer som formulerer modellene. Det handler om å gi og få informasjon, instruksjon eller å utveksle

”genetisk materiale”. Antallet akører og antall forbindelser mellom aktører antas også å ha relevans, samt relasjonell og kognitiv kompleksitet i informasjonen som utveksles og videreføres (Rhodes & MacKechnie, 2003). I tjenestene til næringslivet, bestemmer rollene og oppgavene i høy grad hvordan forbindelsen og nivået er mellom de kommunale tjenestene, næringslivet og med andre aktører. Antallet aktører vil avhenge av organisering, som tjenester i egenregi, interkommunalt samarbeid eller kommunalt selskap.

3.5. Systemets tilstand

Et knippe av dimensjoner er også ”systemets tilstand” er, som i sjakk, de ulike brikkenes posisjon i forhold til de øvrige som er igjen på brettet. I offentlige tjenester kan det å definere elementene som utgjør status i systemet være svært vanskelig og pågår ennå (Rhodes & MacKechnie, 2003). I denne sammenhengen kan det være tilstrekkelig å beskrive systemets tilstand ut i fra disse ”brikkenes” posisjoner: organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle bakgrunnsvariabler (Moen, 2011).

Det er derfor relevant å undersøke endringene som foreslås i kommunereforen når det gjelder oppgavene kommunene har overfor næringslivet ut fra hvordan reglene for filtrering og tilfanget til beslutningsprosesser blir påvirket. Hvordan disse utformes med utgangspunkt i sektorens roller som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Konsekvensene endringene vil kunne få for egenskapene ved og nivået av forbindelsene tjenestene har og kommer til å få overfor næringslivet er også relevant å undersøke, samt antall aktører og antall forbindelser. Systemets posisjon og tilstand kan per i dag best beskrives ved bruk av organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle bakgrunnsvariabler.

3.6. Interaksjon

Interaksjon er et viktig begrep knyttet til transformasjon. Interaksjon kan deles inn i *ekstern* og *intern*. Eksterne mekanismer er måter å modifisere systemene på fra utsiden, som ved design av artefakter (gjenstander skapt av mennesker, for eksempel ny teknologi), innføring av ny politikk eller nye lover og regler. Interne mekanismer er måter å endre mønstre for interaksjon drevet av prosesser internt i systemet. Interaksjon er et viktig begrep i rammeverket av komplekse systemer fordi hendelser innen systemet oppstår gjennom interaksjon mellom aktørene og med artefakter. Interaksjon skaper hendelser der det er felles interesser og bidrar til å spre og rekombinere løsninger, slik at de også bidrar til å skape eller ødelegge variasjon. Mønstre av interaksjon er med og bestemmer hva som er gunstig for aktørene og systemet, som igjen skaper dynamikken i mønstrene interaksjonen forekommer i (Axelrod & Cohen, 2000). For å undersøke begrepene innen interaksjon, først *ekstern* og *intern*, vil et eksternt organisasjonsinitiativ i kommunestrukturreformen, NHO sitt organisasjonsinitiativ med forslag om 77 kommuner i Norge, være ett mulig grunnlag for videre undersøkelse. Det er relevant å benytte NHO sitt initiativ ved at organisasjonen er en interesse – og arbeidsgiverorganisasjon for norsk næringsliv og skulle dermed være sentral i å bære næringslivets stemme i prosessene.

Regjeringens eksterne interaksjon overfor kommunesektoren ved økt endringstrykk i form av forventinger om endringer, økonomiske og organisatoriske incitament, bidrar til at spørsmål om hensiktsmessig framtidig organisering av tjenestene kommer på dagsorden.

Resultatene av mulig overføring av nye oppgaver fra fylkeskommunene og fylkesmannsembetene til større kommuner og utredninger om kommunenes tjenester til næringslivet og virkemidlene som benyttes, vil medføre muligheter for at nye mønstre i interaksjon forekommer eksternt og internt i og omkring kommunene. Den nye kunnskapen

vil representere interaksjon med eksternt opphav (Den norske stat) med mål om at det kan skje endringer i kommunene i retning av økt kapasitet, kompetanse og evne til likebehandling. Gjennomgangen av virkemidlene som foreligger for kommunene i interaksjon med næringslivet, vil kunne føre til endringer i selve ordningene og som igjen vil medføre nye mønstre for interaksjon mellom kommunene og næringslivet. En økt formalisering av kommunesektorens rolle som førstelinjetjeneste vil kunne medføre reduksjon i variasjon i tjenesteutøvelsen og styrke likebehandlingen, der homogenitet er uttalt å være ønskelig. Det er spesielt grunn til å undersøke i hvilken grad førstelinjetjenesten overfor næringslivet opplever et behov for formalisering og på hvilken måte dette best burde ivaretas. Begrepet ekstern interaksjon og mekanismene som følger av dette begrepet, kan så langt sies bidra i analyse og forståelse av konsekvenser av endret politikk eller strategier og også potensialet som ligger i dette. I denne sammenhengen er det også riktig å nevne at interaksjon med borgerne eller innbyggerne ikke er tatt med i betraktning. Dette handler kun om aktører innen næringsvirksomhet.

Interaksjon består også av faktorene *nærhet* og *aktivering*. Nærhetsfaktorer bestemmer hvordan sannsynligheten er for at aktører skal kunne interagere. Fysisk nærhet er den mest opplagte varianten av nærhetsfaktorer. Andre fenomener som generer nærhet er ”vertskap” for relasjonelle nettverk som gruppetilhørighet, organisasjonshierarkier og vennskap. Disse faktorene bestemmer også hvilke aktører som sannsynlig vil interagere. Telefonkontakt og sosiale media kan skape nærhet over lange avstander. Aktiveringsfaktorer bestemmer hvordan aktiviteten sekvenseres. Det er relevant å skille eksternt bestemte strukturelle aktiviteter, som årshjul, fra internt aktiverte prosesser som handler om hendelser som i neste omgang kontrollerer hva som skjer videre (Axelrod & Cohen, 2000). De pågående prosessene omkring strukturendringer vil kunne medføre endringer i tjenesteinnhold og nærhet, ved at oppgaver

overføres ”nedover” i hierarkiet. Dette igjen vil kunne endre interaksjonen kommunene har med næringslivet. Det blir flere områder for mulig interaksjon, der det før ikke var noen kontakt. Formalisering av førstelinjetjenesten vil kunne både redusere og øke nærhet kommunen har til næringslivet, og både redusere og øke sannsynligheten for å aktivere interaksjon. Dette vil avhenge av gammel og ny praksis i de ulike kommunene før og etter sammenslåing eller ny organisasjon. Det kan være grunn til å undersøke nærmere hvordan nye oppgaver og en ny og mer formalisert rolle vil påvirke tjenestene kommunene yter overfor næringslivet. Det vil si også spørsmål om konsekvenser endret fysisk og konseptuell avstand.

Fysisk og konseptuell er begreper som også benyttes om aktører som interagerer. Fysisk tid og sted vil, med ny teknologi, få nytt innhold og endre mønstre for interaksjon. Organisasjonskart bygger konseptuelle arenaer for interaksjon mellom aktører enten de er fysisk i nærheten eller spredt over hele verden. Sannsynligheten for at aktører interagerer endres ved personers endrede plassering i hierarkiene. Konseptuelle arenaer kan være nære fysisk sett, men samtidig ha stor avstand og medføre lite interaksjon, som mellom ulike institusjoner i ett og samme område. For å endre mønstre av interaksjon, er det å etablere barrierer eller å åpne barrierer for interaksjon de viktigste mekanismene. Konseptuelle barrierer kan etableres for å lage avstand. Det kan også tenkes at slike konseptuelle barrierer hindrer utvikling ved å begrense interaksjon til homogene og kjente arenaer av andre aktører. Semipermeable barrierer er barrierer som tillater noen typer interaksjon og forhindrer andre (Axelrod & Cohen, 2000). Som eksempel foreslås tjenester som hittil har vært plassert hos fylkesmannsembetene tenkes nå utført av større kommuner, ved at disse har mer kompetanse og større avstand med tanke på likebehandling.

Interne metoder for å endre mønstre i interaksjon er også et tema når det gjelder kommunesektorens tjenester til næringslivet. Å følge en annen aktør, å følge lederen eller et signal er en av de vanlige mekanismene. Dette kan være utfordrende når interaksjonsmønstre overføres til nye sammenhenger uten at de modifiseres til den nye sammenhengen. Samtidig kan kopiering av interaksjonsmønstre også medføre at samme mønster korrelerer med flere, som igjen øker sannsynligheten for interaksjon over store områder uten problemer (Axelrod & Cohen, 2000). Dette er i ferd med å skje ved at norske kommunerepresentanter reiser til Danmark og Finland for å lære og de undersøker også tidligere kommunesammenslåinger.

3.7. Variasjon

Variasjon kan sies å være råmaterialet for tilpasning. I et hvert system vil det være en balanse mellom variasjon og homogenitet og det vil være av interesse å se på hvordan mekanismene som påvirker denne balansen fungerer. Det er ikke alltid at homogenitet er et dårlig valg og variasjon er det beste. Det er noen faktorer som reduserer kostnadene ved å utforske nye muligheter i forhold til å utnytte de som allerede finnes. Dersom det er sikkert at nåværende tilnærming til en oppgave er den best mulige, og oppgaven ikke vil endre seg, er det ingen grunn til å investere krefter og ressurser på å finne fram til nye løsninger. Mekanismer som bidrar til å skape variasjon, kan virke på svært ulike måter. Kopiering med feil, også kalt mutasjon, skjer hele tiden i naturen, og de fleste kopiene går til grunne, men enkelte kan medføre nye egenskaper som viser seg å være svært egnet i de omgivelsene den blir skapt inn i. Det er tilfeldigheter som medfører at denne kopien viser seg å være velfungerende. Det å la tilfeldighetene råde for å finne variasjon og muligheter for nye løsninger er tidkrevende og kostbart (Axelrod & Cohen, 2000).

3.8. Seleksjon

Seleksjon behøver ikke å virke på samme måte i komplekse adaptive systemer som i naturlig seleksjon, men det er et godt utgangspunkt for å forstå seleksjon (Axelrod & Cohen, 2000).

Naturlig seleksjon består av tre basiskomponenter. Det er evnen til å beholde den essensielle karakteren hos en aktør, slik som genetisk materiale er. Dessuten kreves tilgang til variasjon, og i de enkleste systemene løses det ved mutasjon. Videre kreves forsterking som medfører endringer i forekomsten av ulike typer. I naturen skjer dette ved at noen får flere avkom enn andre. Dersom man vil designe et system som utforsker nye muligheter samtidig som de eksisterende utnyttes, er biologisk evolusjon et viktig sammenligningsgrunnlag. Viktige elementer i studiet av seleksjon er å se på suksesskriterier, å undersøke om seleksjon skjer på aktørnivå eller strateginivå, tildeling av ansvar for suksess eller nederlag, og dannelse av nye aktører og strategier. Det er ikke bare i biologien det foregår seleksjon av aktører, det skjer også i enkelte valg-systemer. Det er også et spørsmål hvor stort seleksjonspress det bør være. Hvis den beste aktøren får flest antall kopier og de andre får få, er seleksjonspresset veldig høyt. En ulempe er også at kopiene fra den beste spres fort, mens de andre forsvinner. Det medfører at variasjonen blir mindre. Det å utnytte mulighetene i kompleksitet, blir å balansere slike hensyn, slik at variasjon også sikres. Et alternativ for seleksjon av hele aktører, er å kopiere eller rekombinere nivåer av strategier. Dersom suksess oppnås på strateginivå, heller enn aktør-nivå, er ofte forskjellen at det som oppnås er lavere kostnader ved kopiering (Axelrod & Cohen, 2000).

4. Begrepet *interaksjon* og valg av forskningsdesign og metode

For å beskrive de kommunale tjenestene til næringslivet og endringene som foreslås i kommunestrukturen, tas det utgangspunkt i en forståelse av at både de kommunale tjenestene og andre offentlige tjenester, inkludert virkemiddelapparatet, er tiltenkt å fungere

som en form for verdikjede der alles bidrag skal utgjøre et funksjonelt og effektivt tjenestetilbud. Felles for alle definisjoner av systemer og beskrivelser av systemperspektiv er forsøket på å omfatte en helhet (Bar-Yam,1997). Begrepet verdikjede kan i kompleksitetsteoretisk sammenheng forstås som elementer knyttet sammen i lineære strukturer, noe som ikke er intensjonen her. Derfor kan det være bedre å benytte uttrykk som *verdiskapende mosaikk av aktører* eller *verdiskapende pool av aktører* som utfører oppgaver som, til sammen, har stor betydning for næringslivet.

4.1. Kommunale oppgaver og tjenester til næringslivet som komplekse adaptive systemer

I valg av forskningsdesign, vil jeg tilstrebe å belyse de grunnleggende aspektene ved de kommunale oppgavene og tjenestene overfor næringslivet som del av et kompleks adaptivt offentlig system, beskrevet ved fem hovedpunkter i Rhodes & MacKechnie (2003). Dessuten tar jeg med den tredelte og mer overordnede inndelingen hos Sandaker (2009). Jeg tar utgangspunkt i eksisterende skriftlige kilder om de kommunale tjenestene til næringslivet og i tillegg en supplerende spørreundersøkelse til en case-kommune for å kunne utype de delene som ikke lar seg beskrive ved bruk av litteratur. I presentasjon og analyse av resultatene benyttes begrepene interaksjon, variasjon og seleksjon fra kompleksitetsteori (Axelrod & Cohen, 2000), med vekt på interaksjon.

Emner som undersøkes i tråd med Rhodes & MacKechnie (2003) og Axelrod & Cohen (2000), samt forskningsdesign og metodevalg for de ulike emnene:

Beskrivelse av aktørene:

I denne sammenhengen beskrives aktørene som individer i form av stillingstyper og organisasjonsinitiativ. Det meste av denne typen informasjon finnes i beskrivelser om de

respektive organisasjonene. Organisasjonsinitiativ finnes også i stor grad i form av offentlige dokumenter som plandokumenter, saksutredninger og protokoller, samt i relevante nettressurser. Det er vesentlig å ta med alle de fire forvaltningsnivåene og deres rolle og funksjon i flernivåstyring for å plassere oppgavene og tjenestene overfor næringslivet lokalt og for å forstå forutsetninger for interaksjon.

Beskrivelse av systemets tilstand:

Modell for beskrivelse av systemets tilstand med utgangspunkt i kompleksitetsteoretiske termer er ikke utviklet, slik at jeg avgrenser i stor grad til begreper benyttet i eksisterende analyser av kommunenes tjenester til næringslivet og KMD sine kriterier i kommunestrukturen. Organisatorisk tilstand inneholder først og fremst temaet distanse, valgfrihet og statlig rammestyring beskrevet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). For å kunne forstå og utdype temaet interaksjon, er det dessuten nødvendig å etablere et større bakteppe av sammenhenger fra EØS-avtalen, for å se hele forvaltningen under ett, før case-kommunen tas med. Ressursmessig tilstand innebærer kompetanse og kapasitet, økonomisk soliditet og statlig rammestyring, som i stor grad finnes i litteratur. Geografisk tilstand handler i hovedsak om funksjonelle samfunnsutviklingsområder, der det også er utarbeidet offentlig dokumentasjon. Til slutt er næringsstruktur et viktig element, men som ikke er omhandlet i kommunestrukturen. På dette området har blant andre NHO litteratur tilgjengelig.

Aktørenes bidrag som følge av deres egenart:

For å belyse aktørenes egenart, tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering, kan litteratur som belyser rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver benyttes. Dette er i stor grad å finne i offentlige dokumenter.

Tilpasning av funksjon:

Tilpasning av funksjon (fitness function (s)) endogent og eksogent kan belyses med utgangspunkt i litteratur om forvaltningssystemene og fra forvaltningen, om komplekse adaptive systemer, samt plandokumenter, saksutredninger og protokoller, med utgangspunkt i de ulike rollene kommunesektoren og de andre aktørene har.

Egenskaper ved og nivå i forbindelse mellom aktører:

Egenskapene ved og forbindelsen mellom aktørene er i stor grad å finne i offentlige dokumenter. Ulike forskningsarbeider vil i tillegg i noen grad utdype hvordan forbindelsene mellom aktørene fungerer. Det vil si at intensjonene med de ulike aktørenes virksomhet bør være enkle å finne i skriftlige kilder, men den faktiske interaksjonen og kvaliteter ved denne, må utdypes nærmere i case-kommunen.

I tillegg vil sektorens ulike roller være sentrale i analyser av de kommunale tjenestenes betydning for næringslivet. Rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler er av ulik karakter og vil medføre at ulike aspekter ved interaksjon kommer i betraktning i analyser. Rollene og de konsekvensene de har for utøvelse av oppgaver og tjenester er beskrevet i offentlige dokumenter og ikke minst i lovverk og reguleringer som følger de ulike arbeidsområdene. Sektoren som demokratisk arena vil i mindre grad bli omhandlet.

4.2. Intervju

Kvalitativ metode velges ofte der det er behov for å utvikle teorier på områder der det kun finnes delvis eller utilstrekkelig teorigrunnlag. Metodevalg er også forankret i at eksisterende bakgrunnsmateriale ikke dekker den fullstendige kompleksiteten. Ikke minst er det slik at kvantitativ metode ikke ivaretar spørsmål som angår interaksjon mellom mennesker på en hensiktsmessig måte (Creswell, 2013).

For å komplettere beskrivelsen av oppgavene og tjeneste kommunene har og konsekvenser av mulige endringer, utføres intervju i en case-kommune. I denne kommunen intervjues ledere som har nær kontakt med næringslivet ut i fra de ulike funksjonene og rollene kommunen har. Det vil si ledere som har et ansvar innen plan, landbruk, miljø, næring, tekniske tjenester og samfunnsutvikling.

Når det gjelder hovedbegrepene innenfor interaksjon, utvikles spørsmål innenfor alle tre. Det første begrepet, ekstern og intern interaksjon tar utgangspunkt i kommunens funksjon og prosesser, sett fra den enkeltes ståsted. Temaet nærhet og aktivering undersøkes på tilsvarende måte. Så, til slutt, fysisk og konseptuell avstand undersøkes med spørsmål som angår flere oppgaver til kommunene og en mer formalisert førstelinjetjeneste.

5.0. De kommunale tjenestene til næringslivet i lys av kompleksitetsteori

Til tross for at kompleksitetsteoretiske begreper som interaksjon, variasjon og seleksjon ikke har vært benyttet i fullstendige modeller innen offentlig sektor, og at vitenskapelig verifiserte arbeider ikke finnes i særlig grad, kan det være fruktbart å prøve ut noen av begrepene i analyse av de kommunale tjenestene til næringslivet, som nå er i endring. I denne sammenhengen i første rekke for å undersøke mekanismene i begrepet interaksjon når det møter premisser lagt i regjeringens ulike forslag om ny kommunestruktur.

De kommunale tjenestene endres etter henholdsvis mer enn 170 år med same regionstruktur og 50 år med noenlunde samme kommunestruktur. Ved å organisere virksomheten i større enheter, brytes strukturer og relasjoner og det må bygges nye. I denne prosessen kan begrepet interaksjon være med å belyse endringene på en ny måte. Balansen mellom å utnytte det eksisterende slik det er samtidig som det utvikles nytt, vil være et gjeldende konsept og

utgangspunkt. En mekanisme som allerede har kompleksitetsteoretisk forankring (Axelrod & Cohen, 2000). Ved å undersøke ett konkret case med sine egne løsninger på de kommunale tjenestene til næringslivet, vil potensialet i begrepet komme til syne og kanskje bidra til å øke tilfanget av kunnskap om endringene som er i gang.

For senere studier av kommunesektorens tjenester overfor næringslivet som del av komplekse adaptive systemer, vil det være å anbefale å beholde den helhetlige tilnærmingen, der alle de relevante tjenestene fra sektoren ses under ett. Så gjenstår det å utdype modellen beskrevet i Rhodes & MacKechnie (2003), med utgangspunkt i dette forvaltningsområdet. Til det trengs mer forskningsbasert kunnskap om de fem hovedtemaene. I tillegg til interaksjon, som denne oppgaven legger vekt på, bør emergens få en plass i listen over temaer som fortjener oppmerksomhet og utdyping, samt gjenstående begreper innen kompleksitetsteori som seleksjon og variasjon. Senere studier ville være tjent med å ta utgangspunkt i begrepet New Public Governance (NPG), der det globale perspektivet og spørsmål om behovet for koordinering sentralt og sammenheng mellom ulike nivåer, blir ivaretatt. Dette til sammen bør kunne utgjøre en ramme for en doktorgrad innen offentlig sektor.

Referanser:

- Austvik, O. G., Bredesen, I., Vårdal, E. (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Gyldendal Akademisk.
- Axelrod, R. & Cohen, M. D. (2000). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York, NY: Basic Books.
- Bar-Yam, Y. (1997). *Dynamics of complex systems*. Boulder, CO: Westview Press.
- Busch, T., Johansen, E., Klausen, K. K., Vanebo, J.O. (Red.) (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. MPG Books Group.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Creswell, J.W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. SAGE.
- Eriksen, O.E. & Fossum, J.E., (Red.). (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Universitetsforlaget.
- Hovik, S. & Stigen, I. M. (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR 2008:20.
- Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (Red.). (1998). *New Public Management i Norden. Nye organisasjons- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense Universitetsforlag.
- Klijn, E.- H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: what's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration, *Public Management Review*, 10(3): 299-317.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Sluttrapport frå ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Meld.St.14 Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.
- Lissack (2003). Why Emergence? Why Complexity? *A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management*, 5 (4): 3-6. The Institute of the Study of Coherence and Emergence.
- Moen, S. E. (2011). Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid. Oslo: FaFo 2011:30.
- Rhodes, M.L. & MacKechnie, G. (2003). Understanding Public Service Systems: Is there a Role for Complex Adaptive Systems Theory? *A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management* (4),57-85.
- Den norske Stat, (2016). Rerjeringen Solberg. Hentet frå Regjeringes hjemmeside i april, 2016.
- Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (Red.) (2012). *Kommunal innovasjon*. Høyskoleforlaget Cappelen Damm.

- Sandaker, I. (2009). A Selectionist Perspective on Systemic and Behavioral Change in Organizations. *Journal of Organizational Behavior Management*, 29:3-4, 276-293, DOI:10.1080/01608060903092128.
- Teisman, G.R. & Klijn, E.- H., (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Utenriksdepartementet (2012). NOU (2012:2). Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Departementenes servicesenter.
- Vabo, S. I. & Stigen, I. M. (2004). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier, NOS (1)*. Fagbokforlaget, s. 48 – 88.
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten. Idébrytninger og styringskonflikter*. Gyldendal Akademisk.
- White, L. (2000). Changing the "whole system" in the public sector. *Journal of Organizational Change Management*, 13(2): 162 – 177.

Tabeller:

Tabell 1: Regjeringens kriterier for ny kommunestruktur i Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014) fordelt på bakgrunnsvariabler i tråd med Moen (2011).

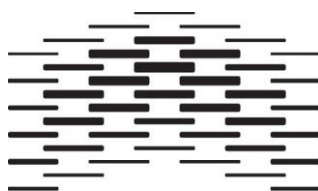
Bakgrunnsvariabler	Kriterier som legges til grunn i kommunestruktureformen.
Organisatoriske:	Tilstrekkelig distanse, valgfrihet, statlig rammestyring.
Ressursmessige:	Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, økonomisk soliditet og statlig rammestyring.
Geografiske:	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
Næringsstrukturelle:	Ingen.

Artikkel 2: Interaksjon som utfordring og mulighet i kommunenes tjenester og oppgaver for næringslivet i lys av kommuneturkturreformen. Et case-studium.

Inger Oddrun Sverkmo

Master i læring i komplekse systemer

**Fakultet for helsefag
Institutt for atferdsvitenskap**



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Sammendrag

Denne artikkelen består av en presentasjon og diskusjon av funn fra intervjuer av fire kommunale ledere i en distriktskommune innen tjenester og oppgaver kommunen har overfor næringslivet, i lys av kommunestrukturen, utformet som et case-studium. Begrunnelsen for å velge denne kommunen, er at det allerede finnes erfaringer med noen felles tjenester for flere kommuner overfor deler av næringslivet. Denne typen tjenester og oppgaver har sjelden blitt undersøkt som en helhet. Dette kan derfor gi nye perspektiver for å forstå konsekvenser av endringene i kommunestruktur som foreslås. Innledningsvis skisseres status for de kommunale oppgavene og tjenestene til næringslivet ut fra historiske kilder og en gjennomgang av relevant teori. Kompleksitetsteori benyttes som et faglig utgangspunkt, ved bruk av begrepene seleksjon, variasjon og spesielt begrepet interaksjon (Axelrod & Cohen, 2000).

Spørsmålet som stilles i utgangspunktet er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestrukturen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon? De kommunale tjenestene og oppgavene innen næring systematiseres med utgangspunkt i Rhodes & MacKechnie (2003) sine fem hovedtemaer, som ramme for komplekse offentlige systemer. Kvalitativ metode er benyttet i noen grad med utgangspunkt i Saldaña (2016) og Creswell (2013), som skriver at interaksjon mellom mennesker vanskelig lar seg fange opp av andre metoder enn de kvalitative.

Litteraturgjennomgangen beskriver en sektor som påvirkes av globalisering og felleseuropeisk lovgiving. I interaksjon mellom næringslivet lokalt og andre aktører, vil dette sannsynligvis øke i omfang og dybde med årene, uansett kommunestruktur. Mellom aktørene

i hierarkiet av fire forvaltningsnivåer, fører selvforsterkende og selvregulerende mekanismer til europeisering. I intervjuene får Regjeringens forslag til strukturreform en lunken mottakelse, og i interaksjon verdsettes nærhetsfaktorer høyere enn distanse. Dessuten får kompetanse og kapasitet et mer variert innhold ved bruk av et kompleksitetsteoretisk perspektiv enn det litteraturen bidrar med ved avgrensede organisasjonsperspektiv. Hendelsene selv og hvordan de tolkes av aktørene, bestemmer prosessene videre (Teisman & Klijn (2008).

Kompleksitetsteori og begrepet interaksjon gir en mulighet for mer presis og systematisk beskrivelse av prosessene enn det som er vanlig. Seleksjon, variasjon og emergens fortjener tilsvarende oppmerksomhet, samt komplettering av modellen hos Rhodes & MacKechnie (2003).

1.0. Innledning

Økt forståelse av betydningen av interaksjon og rammene og betingelsene som interaksjon foregår innenfor, kan være nyttig i en periode hvor de kommunale tjenestene til næringslivet er i endring i forbindelse med kommunestrukturreformen i Norge. De kommunale tjenestene til næringslivet har vært utformet og praktisert innen nåværende regionstruktur i over 170 år og i nåværende kommunestruktur i 50 år. Det er en lang utviklingsperiode der systemer og relasjoner er bygget opp. Behovet for større enheter og spesialisering har i mellomtiden vært løst ved etablering av interkommunale selskaper og andre samarbeidsløsninger. Endring i struktur og oppgaver i kommunenes tjenester overfor næringslivet, vil kunne avdekke utfordringer og nye muligheter når det gjelder interaksjon mellom aktører. Spørsmålet som stilles i utgangspunktet er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestrukturreformen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon? Denne artikkelen beskriver ett case ved en

empirisk undersøkelse og belyser interaksjon ut i fra litteratur fra kompleksitetsteori, offentlige dokumenter og forskning.

1.1. Oversikt over de kommunale tjenestene til næringslivet.

De kommunale tjenestene til næringslivet er ulike i den forstand at enkelte inngår som en del av de grunnleggende tjenestene som areal- og samfunnsplanlegging, vannforsyning og avløpshåndtering og beredskap. Andre tjenester er mer spesifikke, som førstelinjen innen landbruk og innen næring generelt. Kommunens rolle som *tjenesteyter* medfører mange oppgaver som næringslivet drar nytte av. Det være seg ulike former for næringsarbeid og nettverksutvikling med oppfølging av gründere og bedrifter, med alle de ulike virkemidlene som finnes som verktøy. Dessuten er tjenestene innenfor teknisk sektor vesentlige, som har ansvar for den grunnleggende infrastrukturen som må være på plass i samfunnet.

Myndighetsutøving er også en kommunal rolle og oppgave som kjennetegnes av effektiv og riktig saksbehandling i henhold til gjeldende lover og regler. Utbyggere og grunneiere er, for eksempel, avhengige av planvedtak, byggetillatelse og veiledning. Kommunens rolle som *samfunnsutvikler* er sentral for forutsigbarhet i utvikling i form av langsiktig planlegging av infrastruktur og arealbruk, steds- og sentrumsutvikling, næringsareal, med videre. Denne rollen medfører også mobilisering av aktører i – og utenfor kommunen om felles framtid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Innunder denne funksjonen hører også utvikling av en planstrategi for hver kommunestyreperiode og næringsplan.

1.2 De kommunale tjenestene til næringslivet i historisk, kompleksitetsteoretisk perspektiv.

I denne delen presenteres først de viktigste aktørene og case-kommunen ut i fra fem basiselementer som beskriver komplekse adaptive systemer utviklet med tanke offentlig sektor av Rhodes & MacKechnie (2003). Basiselementene utdypes med kunnskap samlet i

offentlige dokumenter, forskningsrapporter og ved bruk av begreper innenfor kompleksitetsteori, spesielt nyansert innenfor begrepet interaksjon. Basiselementene er nærmere omtalt i del 2.

1.2.1. Aktørene

Betingelser for interaksjon er svært vesentlig for næringslivet på overordnet nivå ved at Norge er medlem i EØS. EØS-avtalen innebærer at Norge deltar i det indre markedet i Europa med 31 land totalt. Ønsket endring av betingelsene for interaksjon mellom bedrifter og markedet for norsk og europeisk næringsliv for øvrig, har vært av betydning for etablering av organisasjonen EFTA (Norge, Island, Liechtenstein – og Sveits som ikke er medlem av EØS). EFTA arbeider med å redusere handelshindringer mellom land og å etablere handelsavtaler. Deltakelse i EØS innebærer fritt varebytte, samt fri bevegelse av personer, tjenester og kapital mellom landene. I denne sammenhengen er det viktig å nevne at tall fra EFTA fra 2012 viser at 65 prosent av vareimporten til Norge kom fra EU-landene og litt over 80 % av eksporten gikk til EU-land, hentet fra Regjeringens nettside (2016). Dette har hatt gitt norsk næringsliv store muligheter som ellers kunne medført omfattende byråkrati. Som følge av harmonisering av regelverket gjennom avtalen, utvikles på den annen side byråkrati ved at det strømmer 300-350 felleseuropeiske rettsakter til landet og som innlemmes i norsk lovverk hvert år. Mye av dette regelverket er relevant for kommunesektoren og det setter rammer for både organisering av oppgavene, gjennomføring av dem og tilfang til saksutredninger for beslutninger som tas regionalt og lokalt også overfor næringslivet. Utenriksdepartementet (2012) viser til at hele kommunesektoren påvirkes av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer, som er indirekte resultat av samarbeidet i EU/EØS. Kommunene har ansvar for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet. Ansvaret dreier seg også om å praktisere lovverket på en ensartet måte som i andre land innen EØS. Kommunene er derav

direkte i søkelyset også for EFTA`s overvåkingsorgan (ESA). Betingelser for interaksjon i kommunesektorens tjenester overfor næringslivet må derfor forstås og analyseres innenfor en europeisk ramme. Den viktigste aktøren å nevne er Regjeringen og dens organisasjonsinitiativ om kommunestrukturrendring, som kommer av dens posisjon i det tredje forvaltningsnivået og derav dens myndighet. Kommunestruktur har vært utredet i flere omganger siden forrige strukturendring på 1960-tallet. Regjeringen Solberg har etablert endringstrykk i samfunnet som innebærer at temaet igjen er på dagsorden. Foranledning for at det er et endringstrykk er å finne i trender som globalisering, befolkningsutvikling, utdanning og teknologi, innvandring, regional integrasjon og pendling, samt utvikling av velferdssamfunnet og rettsliggjøring (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014). Europeisering ble ikke nevnt, men den samme utviklingen foregår i våre naboland ved at Sverige for lengst har foretatt flere omfattende strukturendringer, Danmark nokså nylig og Finland er i gang. Kommunal – og moderniseringsdepartementet (2014) konkluderer med at en brukbar kommunestørrelse i Norge anbefales å være mellom 15-20 000 innbyggere og følger i stor grad kriteriene for strukturendringer i de øvrige nordiske landene. Dette kan knyttes til mekanismer innenfor seleksjon, der det å kopiere eller rekombinere på strateginivå kan medføre lavere kostnader i endringsprosessen (Axelrod & Cohen, 2000) og trender i EU og EØS (Utenriksdepartementet, 2012). Balansen mellom det å utvikle helt nye løsninger og det å utnytte allerede eksisterende er også nevnt i Axelrod & Cohen (2000). I denne sammenhengen kan dette innebære at gode løsninger innen interkommunalt samarbeid kan gå tapt fordi en trend, som for eksempel ny kommunestruktur, slår inn og vinner oppmerksomhet. Det er til slutt viktig å nevne at det er en generell demokratisk utfordring at Norge ikke er fullt medlem i EU, og dermed ikke velger representanter til Europaparlamentet, og blir sett på som et tredjeland. Spørsmål stilles om EØS-avtalen er en demokratisk

katastrofe, slik noen hevder, eller et klokt kompromiss, slik andre mener

(Utenriksdepartementet, 2012) og (Eriksen & Fossum, 2014).

For å kunne forstå betingelser for interaksjon i kommunesektoren, er det nødvendig å ta med at norske kommuner anerkjennes som generalistkommuner, ved at de skal imøtekomme de samme kravene til innbyggerne når det gjelder tjenester, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgaver som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) beskriver utfordringer innenfor de ulike områdene og det trekkes opp kriterier som grunnlag for at kommuner skal kunne ivareta sine ulike roller. Som tjenesteyter legges til grunn at kommunen må ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valgfrihet og statlig rammestyring. Som myndighetsutøver legges til grunn at en kommune må ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og tilstrekkelig distanse. Når det gjelder kommunen som samfunnsutvikler er sentrale kriterier funksjonelle samfunnsutviklingsområder, tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse. Som demokratisk arena er det lagt inn kriterier som høy politisk deltakelse, lokal politisk styring, lokal identitet, bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring. Organisasjonsinitiativet i tråd med Meld. St.14 (2014-2015), skisserer hvordan regjeringen har tenkt at kommunesektoren skal kunne overta flere oppgaver som følge av at de slår seg sammen og blir større og mer robuste i form av kompetanse og kapasitet og forutsetning for likebehandling:

Innenfor Landbruks- og matdepartementets område, er det et mål å få til en mer brukerrettet og effektiv forvaltning, slik at større kommuner kan overta forvaltning av 22 utvalgte kulturlandskap der de finnes, verdensarvområder, tilskudd til vegbygging og drift med

taubane i skogbruket og forvaltning av utmarksbeiter. Kommunene har allerede ansvar for lokal samfunnsutvikling. Behandling av byggesøknader og reguleringsplaner, samt utbygging av kommunale veier og infrastruktur, er de viktigste virkemidlene kommunene bruker for å tilrettelegge for og tiltrekke seg næringsvirksomhet. Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport vurdert lokal nærings- og samfunnsutvikling som ett av ti utvalgte eksempler på mulig nye oppgaver til større kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Et nytt element som kan få konsekvenser for framtidig interaksjon, er at kommunene forventes å kunne være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men har i dag i dag lite formalisert ansvar og myndighet i forvaltningen. Det foreligger derfor en forventning om formalisering av kommunenes oppgaver på dette området. Kommunen som næringsutvikler sin relasjon til fylke og stat er tosidig (Moen, 2011). På den ene siden støtter stat og fylke kommunene gjennom finansiering og gjennomføring av viktige næringstiltak. Størsteparten av de statlige virkemidlene som går til kommunal næringsutvikling blir forvaltet av fylkeskommunene. Både stat og fylkeskommune har en rolle som utviklingsaktør, men de sitter også med lovverk og reguleringer som begrenser kommunenes gjennomføringsevne. Deltakerne i undersøkelsen uttrykte stor frustrasjon over lang tids «kamp» mot statlige etater og fylkeskommunen og sterk byråkratisk kontroll. Dette harmonerer i noen grad med begreper om interaksjon hos Sterman (2000), som beskriver selvforsterkende mekanismer og selvregulerende mekanismer. Fylkeskommunene er også omfattet av strukturreformen og er behandlet særskilt i Meld. St. 22 (2015-2016), der landet foreslås delt inn i 10 regioner. I dette bildet er det viktig å nevne at regionstrukturen har ikke vært endret på over 170 år! Regionene skal ivareta regional planlegging og legge til rette for at kommune- og sektorovergrepene utfordringer og oppgaver underlegges politisk avveining og prioritering i en større sammenheng enn de enkelte kommunene. Funksjonen inneholde tre hoveddimensjoner ved samfunnsutviklerrollen, å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, å mobilisere privat

sektor, kulturliv og lokalsamfunn og å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk, herunder også mobilisering for deltakelse i internasjonalt arbeid. Kriterier som legges inn for ny regioninndeling er at regionene bør utgjøre funksjonelle enheter. Dessuten at et regionalt folkevalgt nivå som i større grad sammenfaller med statlige infrastruktur og ressursforvaltningsetaters inndeling for bedre samhandling. Og, som for kommunestørrelse, bør regionene ha et innbyggergrunnlag som legger til rette for bedre fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta nåværende og framtidige oppgaver og funksjoner. Regionene skal vurderes å kunne overta enkelte funksjoner og oppgaver fra staten, som flere vegstrekninger viktige for næringsinteresser, landbruksoppgaver, klima- og miljøoppgaver, fordeling av prosjektmidler, integreringsoppgaver som ligger hos IMDI, noe fra riksantikvarens område og selvråderett når det gjelder å godkjenne regional planstrategi. Det var også enighet om å be regjeringen om å stryke vekstkraft i alle regioner og bygge opp under eksisterende kompetansemiljøer. Fylkesmannsembetene har fått en rolle i å følge opp kommunene i deres kommunestrukturprosesser og har fått en egen stillingsressurs til dette. Fylkesmannsembetet har også fått i oppdrag å anbefale løsninger for ny kommunestruktur etter at kommunene har gjennomført sine nabosamtaler og behandlet sine intensjonsavtaler. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er interesseorganisasjon for næringslivet og har kommet fram til en ny kommunestruktur med begrunnelse i at det er bra for næringslivet og verdiskapingen i Norge, i henhold til NHO sine hjemmesider (Mai, 2016). I tråd med Moen (2011) legges det vekt på organisatoriske, ressursmessige og geografiske variabler i endringsforslaget. De foreslåtte kommunene, 77 i alt, vil gi mer effektiv og miljøvennlig arealbruk ifølge NHO. Dessuten bedre saksbehandling og økt rettssikkerhet. Færre kontaktpunkter og mer enhetlig planlegging legges det dessuten vekt på, samt mer robuste kommuner og effektiv ressursbruk. På grunnlag av Regjeringens organisasjonsinitiativ er det tatt initiativ til prosesser i kommunene, med tanke på å finne ut av egen tilhørighet.

Case-kommunen har innledet samarbeid med en nabokommune om å utrede sammenslåing. Det er også andre omkringliggende kommuner i området som anser case-kommunen som en potensiell del av en ny framtidig kommune. Ingen av disse initiativene innebærer så langt en framtidig kommune innenfor foreslåtte minstemål. Initiativene om kommunesammenslåing kan ses på som co-evolusjon i et kompleksitetsperspektiv. I sosiale systemer er co-evolusjon et resultat av en kombinasjon av strategiske handlinger hos aktører og grupper av aktører. I kompleksitetsteori, er strategier ikke ansett som ensidige responser på endrede omgivelser eller en annen aktør, men som tilpasninger som har effekt på både initiativtaker og alle som er påvirket av initiativet (Mitleton-Kelly, 2003). Co-evolusjon behøver heller ikke å finne sted i en relasjon på samme tid. I de fleste tilfeller kan det observeres i kortere eller lengre tidsrom. Det foregår også i ulik skala og på ulike nivåer. Ut fra begrepet co-evolusjon, kan reformarbeidet ses på som multiple, gjensidige interaksjoner og relasjoner som påvirker hverandre direkte eller indirekte. Dette utfordrer oppgaven det er å studere dette feltet, for initiativ utenfor studieobjektet også må tas i betraktning (Klijn, 2008). Ett moment i co-evolusjon er at kommunestrukturreformen kan synes å gå sakte. Dette kan kanskje endre seg ved nye organisasjonsinitiativ fra Regjeringen, ved at inntektssystemet for kommunene endres. Blant annet kan det å fjerne basistilskuddet for kommunene bety svært mye for små kommuner og i neste runde øke interessen for sammenslåing.

1.2.2. Systemets tilstand

Systemets tilstand i kompleksitetsteoretisk forstand, som i sjakk, tenkes som brikkenes posisjon i forhold til de øvrige (Rhodes & MacKechnie, 2003). Inndeling i Moen (2011) benyttes som utgangspunkt i denne sammenhengen, med organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle bakgrunnsvariabler. *Organisatorisk* sett kan de

kommunale tjenestene til næringslivet sees på som en førstelinje i en europeisk forvaltning på fire nivåer, med en mengde felles regler etablert nettopp med tanke på å ivareta næringslivets behov. Dette er også utgangspunktet i denne oppgaven. Selv om barrierene for interaksjon mellom land er redusert, kan dagens kommunegrensler framstå som lokale barrierer i form av administrasjoner med ulik kompetanse og ulike ressurser, ulik praksis og regler for lokale fond. Noe av dette er kompensert ved etablering av interkommunale samarbeidsløsninger. Både EØS-samarbeidet i seg selv og interkommunale samarbeid svekker det demokratiske aspektet ved tjenestene, ved at innbyggerne i Norge ikke deltar i valg til Europaparlamentet (Eriksen & Fossum (Red.), 2014) og at sakene lokalt kan bli trukket vekk fra det direkte valgte kommunestyret og inn i interkommunale samarbeid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) beskriver fordeler ved større kommuner ved at det ligger en demokratisk gevinst i at kommunestyret har oversikt og kontroll over sin oppgaveportefølje og at innbyggerne vet hvem som tar ulike beslutninger. Angell, Ringholm & Bro (2015) og RAMBØLL & AGENDA Kaupang (2016) viser til at kommunenes valg av alternative måter å organisere tjenestene på, som kommunalt foretak eller interkommunalt selskap ikke gir en entydig svar på hva som er beste løsning. Suksesskriterier som nevnes er størrelse på fagenheter og samhandling i kommuneplanarbeid. *Ressursmessige variabler* vil i denne sammenhengen stort sett handle om kompetanse og kapasitet for å løse oppgavene overfor næringslivet. Det er grunn til å tro at ulike innsatsfaktorer og nivåer når det gjelder kompetanse og kapasitet påvirker interaksjonen i kommunens innsats og oppgaver overfor næringslivet. NIVI Analyse (2014) beskriver kompetanse og kapasitet ved at det i Hedmark, Nordland og Oppland er flest kommuner uten samfunnsplanleggere. Når det gjelder arealplanleggere er det ingen kommuner som mangler kompetanse helt. Undersøkelsen, som dekker hele landet, viser at det er større kapasitetsutfordringer enn kompetanseutfordringer. Og utfordringene er større når det gjelder samfunnsplanlegging enn arealplanlegging.

Kapasitetsutfordringene viser seg å være størst i de minste kommunene. Mangel på kapasitet handler om økonomiske ressurser for å få ansatte til oppgavene, løpende oppgaver tar ressurser fra det overordnede planarbeidet, planprosessene er komplekse og selv om det er vekst, har ikke bemanningen økt. Mangel på kompetanse handler om økonomiske ressurser, vanskelig å rekruttere fagfolk, liten kommune med få ansatte der man må kunne litt om alt og får lite dybdekompetanse, samt at området er lavt prioritert. Undersøkelsen viser også at 60 % mangler kompetanse innen statistikk og analyse og 36 % mangler kompetanse på planleggingsmetoder – og verktøy. Rambøll (2013) gjennomførte en undersøkelse til 150 av landets 428 kommuner, der 53% av de forspurte svarte når det gjelder utfordringer og muligheter i kommunalteknisk sektor. Tjenestene som undersøkelsen omhandler er vei og samferdsel, vannforsyning og avløpsnett, renovasjon, geodata, oppmåling, kart- og byggesaksbehandling, bygg og eiendom og brann og beredskap. Av de som svarte, svarte 52 % av kommunene at de har utfordringer med å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte innen vannforsyning og avløpsnett. Vei og samferdsel er nummer to med 43 %, bygg og eiendom 38 % og kart- og byggesaksbehandling 30 %. Innenfor vannforsyning og avløpsteknikk begrunnes dette først og fremst i begrenset kapasitet i årsverk, mangel på nødvendig prosjekteringskompetanse, rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, etterslep på vedlikehold og drift, mangel på strategisk planlegging og styringssystemer, begrensede økonomiske ressurser og å beholde kompetent arbeidskraft. Økonomi, etterslep på vedlikehold og kapasitet nevnes også på de andre områdene. Rambøll & AGENDA Kaupang (2016) viser til at urbanisering og fortetting av arealer stiller nye krav til samarbeid mellom personer og enheter som driver planlegging og prosjektering, og medfører at sektorkunnskap blir stadig viktigere i planfasen. Kommunens planlegging bør være både helhetlig, på tvers av fagområder, etater og tjenesteområder og dessuten langsiktig. Det innebærer i denne sammenhengen en økende vekt på interaksjon. Dessuten viser de også til at kommunesektoren

samarbeider lite med universitets- og høyskolesektoren. Til det siste viser de veg til forbedret interaksjon som løsning. Angell, Ringholm & Bro (2015) viser til at kompetanse og kapasitet, samt samarbeidskonstellasjoner, hva slags næringsliv kommunen har og ressurser generelt har betydning for å lykkes. *Geografisk* sett har oljeutvinning medført at Stavangerregionen scoret høyt i NHO sitt Nærings-NM. Nærings-NM består av målinger og sammenligninger av fylker, regioner og kommuner når det gjelder bedrifters vekst, lønnsomhet, nyetableringer og næringslivets størrelse, ifølge NHO sin hjemmeside (2016). Når nå oljesektoren svekkes, kommer kanskje andre deler av landet høyere opp. Case-kommunen ligger i en region som ligger relativt usentralt og langt fra markedene og som tradisjonelt har ligget et stykke nede på denne statistikken, men denne kommunen og flere andre hadde en god utvikling når det gjelder bedrifters vekst i 2014. Når det gjelder forholdet mellom sentrum og utkant, viser Angell, Ringholm og Bro (2015) til at en kommune som både har urbane områder med befolkningsvekst og periferiområder med befolkningsnedgang, kan en spisset profilering av utviklingsarbeidet bli problematisk. Selv om kommunen skulle lykkes i å tiltrekke seg eller utvikle større prosjekter i den urbaniserte delen, er det ikke gitt at det tilfaller periferidelen av en storkommune. Større pendlingsmulighet kan bli en effekt, men det i seg selv vil neppe bidra til utvikling av næringsliv i storkommunens periferi. Spørsmål som framstilles er om en overordnet strategi for urban attraktivitet bli nedprioritert til fordel for en politikk for omstilling i de områdene i kommunen som er preget av befolkningsnedgang? I hvilken grad vil de ønske og evne å utforme strategier for det næringsmessige utviklings-arbeidet som favner alle deler av kommunen?

1.2.3. Egenskaper ved - og nivå i forbindelse mellom aktører.

Aktørene som er relevante å ta med i denne sammenhengen har alle en funksjon i et forvaltningsnivå i fire nivåer, hvorav kommunen er førstelinje. Regelverk, lovverk og praksis

er i stor grad avstemt helt fra vedtak i EU og i EØS, gjennom implementering i norsk lov og fram til praksis i den enkelte kommune. Nivået i forbindelsene, når det gjelder det faktiske innholdet, innebærer dyp integrasjon. Men når det gjelder fysiske og konseptuelle barrierer i interaksjon, kan avstanden være stor. Når det gjelder relasjonen mellom kommuner og næringslivet beskrives dette i Moen (2011) ved at det også andre aktører, som Innovasjon Norge, kommer høyt på listen over de som anses som er viktige for å utvikle næringsaktivitet. Kommunen står nødvendigvis ikke øverst på lista av viktige aktører. Når det gjelder egenskaper ved systemet, er det verdt å nevne Sterman (2000), som beskriver «loven om utilsiktede konsekvenser» og mekanismer for policyresistens og konstraintuitiv atferd i sosiale systemer. Han beskriver positive selvforsterkende bevegelser som har en tendens til å forsterke det som skjer i systemet. Negativ selvregulerende bevegelser motvirker eller opponerer mot endring. Dette er mekanismer som opptrer både mellom forvaltningsnivåene og mellom forvaltningsnivåene og omgivelsene, samt internt i organisasjonene. Dette fenomenet inngår også i det som kan oppfattes som prosesser av selvregulering (Heylighen, 2001), som kjennetegner ikke-lineære systemer. Disse systemene kjennetegnes ved spontan utforming av generelle mønstre med utgangspunkt i lokal interaksjon. Systemet har gjerne flere stabile faser, som øker i antall jo mer energi som legges i å bringe systemet lenger vekk fra dets likevekt.

1.2.4. De ulike aktørenes egenart og funksjon (fitness functions (s)).

De fleste aktørene som har betydning for de kommunale tjenestene til næringslivet, er aktører i en forvaltning, der tjenesteyting, myndighetsutøving og samfunnsutvikling har noe ulik vekt. EU og EØS er i stadig bevegelse. Våren 2016 har Storbritannia folkeavstemning om fortsatt medlemskap, Bosnia vurderer søknad om medlemskap og en handelsavtale mellom EU-landene og USA er under utvikling. Planperiodene og satsingene innenfor EØS vil være

retningsgivende for hva som skjer nasjonalt. Tilgang til forskningssamarbeid gjennom Horisont 2020, er viktigst å nevne. Landet identifiserer seg innenfor gruppen av de nordiske, og det er sannsynlig at utvikling i Danmark og Sverige påvirker landet vårt spesielt – for eksempel når det gjelder kriteriene for ny kommunestruktur. Fylkesmannsembetet følger opp statlig politikk og kontrollerer virksomheten. Dette embetet fremmer homogenitet i utvikling av tjenester. Fylkeskommunen har en regional utviklerrolle, og legger til rette for endringsprosesser som kan være til nytte for næringslivet. Kommunen er i stor grad en syntese av alle nivåene over, og tjenestene til – og oppgavene overfor næringslivet kan nesten sies å være en funksjon av EØS-avtalen, mer enn noe annet.

1.2.5. Aktørens bidrag i forhold til egenart og tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering.

Grunnlaget for lover og regelverk som benyttes i utforming av de kommunale tjenestene til næringslivet er sterkt preget av Norges deltakelse i EØS. Det betyr at de øvrige forvaltningsnivåene påvirkes tilsvarende. Tilfanget til beslutninger, retning i utviklingen og filtre som legges på, vil derfor kunne identifiseres med et par europeiske briller.

2.0. Teoretisk rammeverk og avgrensinger.

Kommunesektorens tjenester til næringslivet inngår, som nevnt tidligere, i komplekse adaptive systemer med mange ulike aktører som samhandler på intrikate måter slik at de kontinuerlig skaper og omskaper sin kollektive framtid. Systemene består av populasjoner av aktører som eksisterer i omgivelser der det finnes mekanismer som skaper, ødelegger eller transformerer aktørene (Axelrod & Cohen, 2000). Kompleksitetsteori inneholder et sett med begreper der variasjon, seleksjon og interaksjon er sentrale elementer. Det legges i denne oppgaven vekt på begrepet interaksjon siden det er nært knyttet til transformasjon. Begrepet kan beskrives ut i fra ulike skillelinjer som ekstern og intern, nærhet og aktivering og fysisk

og konseptuell.

2.1. Ekstern og intern interaksjon

Eksterne mekanismer handler om måter å modifisere systemet fra utsiden, som design av artefakter, ny policy eller endrede regler som andre benytter. Interne mekanismer er måter å endre mønstre av interaksjon innenfra systemet. De eksterne mekanismene vil i stor grad preges av Norges deltakelse i EØS og Regjeringens initiativ til kommunestrukturereform og interne mekanismer som derav gir nye handlingsmønstre internt i kommunene og mellom aktørene. Interne initiativ som kan endre mønstre av interaksjon er, for eksempel, ulike typer brukerundersøkelser og resultatene av disse.

2.2. Interaksjon - nærhet og aktivering

Nærhetsfaktorer bestemmer sannsynligheten for at interaksjon forekommer mellom aktører. Aktiveringsfaktorer bestemmer sekvensering av aktivitet. Forskjellen her handler blant annet om tid og avstand. I kommunestruktureprosessen, vil milepælene som er satt opp for reformen viktige elementer i sekvensering av interaksjon i denne sammenhengen. Lokale, regionale og nasjonale organisasjonsinitiativ og individers initiativ, med deres ulike oppfattelser av nærhet eller avstand, vil utforme prosessene videre og også påvirke utfallet av dem.

2.3. Interaksjon - fysisk og konseptuell

Endringer hos aktører i fysisk avstand og tid endrer nærhet. Konseptuell avstand handler om en nærhet eller avstand for eksempel mellom virksomheter i samme område eller mellom mennesker i ulike posisjoner i hierarkier, som påvirker sannsynligheten for interaksjon. Dette vil også måtte endres i de kommunale oppgavene og tjenestene til næringslivet etter som grenser redefineres, oppgaver flyttes mellom forvaltningsnivåene eller rollene får nytt

innhold.

2.4. De kommunale tjenestene i et komplekst og adaptivt system

De kommunale tjenestene til næringslivet har sjelden eller aldri vært undersøkt som en helhet og heller ikke eksklusivt ut i fra betingelser for interaksjon. Det er ikke etablert fullstendige modeller for offentlige tjenester med utgangspunkt i kompleksitetsteori. Det er derfor med forbehold om at rammeverket kan være ufullstendig og ikke er prøvd før, at Rhodes & MacKechnie (2003), benyttes som utgangspunkt for å beskrive de kommunale tjenestene til næringslivet som komplekse adaptive systemer, med vekt på interaksjon. Det er fem hovedpunkter, og innenfor de ulike er det foretatt avgrensinger ved å benytte eksisterende litteratur som ikke er utviklet som teorigrunnlag innenfor kompleksitetsteori, men som kan dekke behovet for strukturert tilnærming så langt som lar seg gjøre.

2.4.1. Komplekse adaptive systemer – aktører

Aktører i denne sammenhengen handler om individ og organisasjonsinitiativ. Individene i denne sammenhengen er de ulike stillingene som tillegges ulike roller og funksjoner i forhold til oppgaver og tjenester som er relevante for næringslivet. Organisasjonsinitiativ avgrenses til initiativ som er relevante å nevne som bakgrunn eller i forbindelse med kommunestrukturreformen og som har konsekvenser for tjenestene til næringslivet.

2.4.2. Komplekse adaptive systemer- systemets tilstand

Systemets tilstand er et knippe dimensjoner som benyttes, der aktørers posisjon i forhold til de øvrige aktørene, er tema. Når det gjelder å beskrive kommunale tjenester til næringslivet, velges Moen (2011) med hovedinndeling i organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle bakgrunnsvariabler. Disse variablene setter rammer for interaksjon ulik

grad og på ulike måter. Kriteriene som benyttes i kommunereformen er avgrensning av beskrivelsen.

2.4.3. Komplekse adaptive systemer – egenskaper ved og nivå i forbindelse mellom aktørene

Egenskaper ved- og nivå i forbindelsene mellom aktører er relevant, og diskuteres i fagmiljøer. Inndelinger som kan være relevante er å gi og få informasjon, instruksjon og utveksling av ”genetisk materiale” (Rhodes & MacKechnie, 2003). I denne sammenhengen kjennetegnes forbindelsene i stor grad av forvaltningens posisjon og legitimitet knyttet til integrasjon og utøvelse av felleseuropeisk eller nasjonalt regelverk som griper dypt inn i både kommunenes organisering og interaksjon med bedriftene. Antall aktører og forbindelser antas å være relevant, samt kognitiv kompleksitet i informasjonen som utveksles og videreføres. I denne sammenhengen vil det innholdsmessige innen lov og regelverk innebære at aktørene, det vil si både stillingsinnehavere og organisasjonsinitiativ, preges av omfattende og dyp kompetanse innenfor de respektive fagområder. De kommunale tjenesten til næringslivet, som ledd i flernivåstyring, mottar felleseuropeiske, nasjonale og regionale instruksjoner som har konsekvenser for interaksjon. Det inkluderer kontrollmyndighetene og kontrollmekanismene som er etablert for å følge opp systemet. Nivå i forbindelser handler i kommunesektoren derfor i stor grad om at interaksjon i sektoren legitimeres og utføres som følge av funksjonen som forvaltningsnivå i et system med fire nivåer. Forbindelsene handler om å utvikle det europeiske, inkludert det norske, samfunnet ved hjelp rettsakter som regulerer samhandling internt og mellom deltakerlandene. På europeisk nivå er dette i hovedsak forordninger og direktiver og som tas inn i norsk lovverk i tråd med EØS-avtalen, eksempel på kontinuerlige lovgivingsprosesser i nettsiden Europalov (2016).

2.4.4. Komplekse adaptive systemer - aktørenes egenart og funksjon

De ulike aktørenes egenart og funksjon (fitness function (s)) vil være relevant, og kan virke eksogent og endogent. Det handler om egenskaper som bestemmer hvilke handlinger og sannsynlige tilpasninger som forekommer (Rhodes & McKechnie, 2003). Funksjon, struktur og prosess er egenskaper som Sandaker (2009) nevner, og som skal til for å definere og analysere et system. Funksjon er de egenskapene som kjennetegner systemet. Struktur eller arkitektur er hvordan virksomheten er organisert for å oppfylle sin funksjon. Så er det de interne prosessene som foregår for å opprettholde funksjonen. Selvfosterkende og selvregulerende mekanismer i prosesser, slik det er beskrevet i Sterman (2000), gjør seg også gjeldende her. Baum (2005) sitt bidrag med å forstå positiv og negativ forsterking, kan også komme til anvendelse. Når det gjelder tjenester til næringslivet, vil rollen kommunesektoren har som et forvaltningsnivå i et firedelt europeisk organisasjonshierarki, være en viktig funksjon. Organisering av sektoren og interne prosesser i sektoren er influert av EØS-avtalen og derav også New Public Management, med mål- og resultatstyring.

2.4.4.1. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som tjenesteyter

EØS-avtalen griper direkte inn i rollen som tjenesteleverandør, ved at regelverket for offentlige anskaffelser og offentlig støtte er felleseuropeisk. Ellers er de fleste tjenestene av allmenn interesse unntatt fra avtalen (Utenriksdepartementet, 2012). Interaksjon mellom kommunen som tjenesteyter og næringslivet må derfor ses på som et ledd i flernivåstyring i Europa. Ekspertutvalget som utredet kriterier for god kommunestruktur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014), vurderte de overordnede hensynene til kommunale tjenester til å være kvalitet, effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i landet man bor. Kvalitet uttrykkes som strukturkvalitet (standard på innsatsfaktorer i form av økonomiske rammer og kompetanse), prosesskvalitet

(smidighet og effektivitet, rutiner, ansvarsfordeling), produktkvalitet (egenskaper ved tjenesten som er viktig for brukerne – både innhold og service) og resultat-kvalitet (virkningen eller resultatet leveransen av tjenesten har for brukeren). Interaksjon i denne sammenhengen handler om å oppfylle forventninger i henhold til kravene overfor og å sjekke ut tilstand med tanke på forbedringer. Det kan sies å være en oppsummering av kvaliteter ved kommunens funksjoner og de prosessene som ivaretar disse (Sandaker, 2009).

2.4.4.2. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og baseres på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor kommunen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014). EØS-avtalen gir kommunesektoren store muligheter til å delta i innovasjons- og utviklingsarbeid gjennom en rekke EU-programmer. Dette gir sektoren en mulighet til å få tilgang til variasjon som trengs for å finne fram til funksjonelle og framtidsrettede løsninger i utvikling og innovasjon.

Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn er ett viktig område som samfunnsutvikler. Beslutningssystemet må ha evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt. Oppgaver som miljø, jordressurser, klimahensyn ved energiforsyning og transport og samfunnssikkerhet er sentrale temaer. Det andre området er tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Dette defineres som å sikre gode levekår for innbyggerne og gode rammevilkår for næringslivet. De fleste kommuner ønsker å styrke sin attraktivitet som grunnlag for næringsutvikling, reiseliv og bosetting, og utfordringene varierer mellom vekstkommuner som har press på arealbruk og transportsystemer og fraflyttingskommuner

som kanskje fokuserer mer på næringsutvikling, tilflytting og omdømmebygging. De samfunnsmessige hensynene kommunene skal ivareta gjennom samfunnsutviklingsrollen, gjør at mange sektorer, oppgaver og interesser må ses i sammenheng. Dette innebærer at kommunen må sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Det er klart at sektorens samfunnsutviklerrolle har betydning for næringslivet og at interaksjon mellom svært mange aktører er et vesentlig og kanskje avgjørende element for å lykkes.

2.4.4.3. Kommunesektorens egenart – kjennetegn som myndighetsutøver

Begrepene likebehandling og rettssikkerhet tar utgangspunkt i at makt og myndighet blir utøvd med hjemmel i lov. De grunnleggende konseptuelle barrierene som preger systemet (Axelrod & Cohen, 2000), handler først og fremst om lover og regler og hvordan aktørene forholder seg til disse gjennom interaksjon. Barrierene kan sies å være permeable på den måten at lovverkets innhold gjelder de fleste. Men interaksjonen mellom de ulike aktørene kan tyde på at det finnes både semipermeable og også svært lite permeable konseptuelle barrierer, som mellom en kommune som håndhever lovverket og den enheten i Europakommisjonen som utviklet grunnlaget for loven. Når det gjelder EØS-avtalen, faller rollen som myndighetsutøver utenfor i forhold til det å drive økonomisk aktivitet. EØS-avtalens artikkel 58 (2) gir mulighet for å balansere hensynet til konkurranse opp mot utførelsen av samfunnsnyttige tjenester (tjenester av allmenn økonomisk interesse). Det har oppstått uklarheter og avgrensingsproblemer mellom utøvelsen av økonomisk aktivitet og myndighetsutøvelsen (Utenriksdepartementet, 2012). Forvaltningsloven gir generelle saksbehandlingsregler som gjelder for all offentlig virksomhet, for eksempel reglene om habilitet og taushetsplikt. Når det gjelder tjenester til næringslivet, er det i tillegg en rekke lover som regulerer kommunenes virksomhet og som har betydning for næringslivet. Plan og

bygningsloven er sentral, det meste av lovverket som handler om miljø og som i stor grad er felleseuropeisk, det samme gjelder lover og regler om offentlige anskaffelser, konsesjonslovgivning og konsekvensutredninger og en hel rekke særlover innenfor ulike sektorer. Relasjonen mellom rollen som myndighetsutøver, kommunestørrelse, rettssikkerhet og tjenester til næringslivet, kan handle om hvordan betingelsene for interaksjon er og hvordan interaksjon foregår når formålet er å løse oppgavene med tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og med tilstrekkelig distanse.

Utgangspunktet for kommunesektoren og dens rolle overfor næringslivet, er at den som aktør har legitimitet i kraft av den posisjonen den har i systemet. Dette påvirker muligheten for å nå fram med de initiativ og handlinger som anses nødvendig å utføre. Det som påvirker sektorens sannsynlige handlinger varierer med forventningene (konsekvenser av endrings-trykk og respons) som er mer eller mindre tydelig uttrykt i styringsdokumenter fra sentrale myndigheter og også lokalt gjennom bruker- og innbyggerundersøkelser. Handlinger som dreier seg om tjenesteyting vil legge vekt på temaer innen kvalitet, effektiv ressursbruk og likebehandling. Handlinger i rollen som samfunnsutvikler vil sannsynligvis ha preg av å søke etter nye og bedre muligheter, som også handler om å søke etter variasjon, og omfattende interaksjon for å skape helhetlige løsninger for lokalsamfunnsutvikling. I rollen som myndighetsutøver er sannsynlige handlinger preget av behovet for tilstrekkelig distanse og rettssikkerhet, og i kompleksitetsteoretisk sammenheng der homogenitet vil være høyt oppe som verdi. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) viser til at det oftere oppstår problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner enn i store. En relativt stor del av de yrkesaktive i småkommuner er kommunalt ansatte. Det nevnes også at i en liten kommune vil den enkelte saksbehandler oftere ha lokalkunnskap og kunnskap til den konkrete saken, og dermed være i bedre stand til å utøve et bedre skjønn, og

at i store kommuner kan avstanden mellom saksbehandler og partene bli så stor at saksbehandleren får en teoretisk tilnærming til saken. I tillegg vil egenskaper som vekstkommuner eller fraflyttingskommuner påvirke handlingene ved at helhetlig areal- og transportplanlegging er på dagsorden hos de første, mens næringsutvikling, reiseliv og bosetting har fokus hos de sistnevnte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

2.4.5. Komplekse adaptive systemer – egenart og tilfang til beslutningsprosesser

Ulike aktørers bidrag preges av deres egenart og tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering (Rhodes & MacKechnie). Dette er sentrale elementer som legger premisser for interaksjon og hvordan den utformes. EØS-samarbeidet gir, som tidligere nevnt, en hel del rammebetingelser som er avgjørende når det gjelder tilfang til beslutningsprosesser i kommunene. De grunnleggende egenskapene for kommunesektoren er på nasjonalt nivå å finne i Kommuneloven og i Forvaltningsloven. Saksbehandlingsregler i sektoren er sentrale filter som former det som legges fram. Disse reglene skal ivareta partenes rettssikkerhet i en forvaltningssak, for eksempel regler om forhåndsvarsling, innsyn i saksdokumenter, utrednings- og begrunnelsesplikt og underretningsplikt. Det er også prinsipper om klagerett. Det settes også krav til effektivitet, der det forutsettes at saksbehandling skal foregå innen en fornuftig tidsramme og med en grundighet som står i forhold til sakens omfang og kompleksitet (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014). Hvordan tilfang til beslutninger er og regler for filtrering utformes i de kommunale tjenestene, vil også kunne avspeiles i rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.

2.4.5.1. Kommunesektorens egenart som tjenesteyter - tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering

Kjennetegn for kommunesektoren som tjenesteyter er nevnt overfor. Tilfanget i beslutningsprosesser i sektoren er svært nært knyttet til lov- og regelverk som beskriver mer og mindre utførlig de ulike oppgavene som forventes utført. Dessuten er statlige styringssignaler som følger de årlige budsjettprosessene vesentlige. Lokalt er samlet respons fra bruker – og innbyggerundersøkelser benyttet som tilfang til beslutningsprosesser. Kommunens næringsplan og regler for bruk av næringsfond er også vesentlige filtre. Det er også utviklet egne undersøkelser som omhandler de ulike delene av næringslivet som benyttes som tilfang i beslutninger. I tillegg er det en rekke kanaler som møteplasser i form av virtuelle eller fysiske nettverk for å ta opp spørsmål. Interaksjon vil her også kunne preges av asymmetriske prosesser, for eksempel, der ledere har mulighet til å formidle budskap til mange andre samtidig, som vanligvis ikke har like mye mulighet til å formidle tilbake (Axelrod & Cohen, 2000).

2.4.5.2. Kommunesektorens egenart som samfunnsutvikler - tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering

Kommunesektorens egenskaper som samfunnsutvikler er beskrevet overfor og tilfang til beslutningsprosesser er delvis det samme. Likevel er samfunnsutviklerrollen noe annerledes og krever større og mer kreativ interaksjon mellom næringsliv, kommune og mange andre. Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn er ett viktig område som samfunnsutvikler. Beslutningssystemet må ha evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Som samfunnsutvikler er et mangfold

av aktører og kreativ innsats grunnlaget for hva som settes på dagsorden og hva som legges til grunn for utvikling og for beslutninger.

2.4.5.3. Kommunesektorens egenart som myndighetsutøver - tilfang i beslutningsprosesser og regler for filtrering

Kjennetegn ved kommunesektoren som myndighetsutøver er beskrevet overfor. Som myndighetsutøver, ligger tilfanget til beslutningsprosesser i stor grad i lover og regelverk, samt eksisterende praksis på området. Likebehandling er sentralt og homogenitet er en verdi i seg selv. Dette er i noen tilfeller en motsetning i forhold til rollen som samfunnsutvikler. I tillegg kommer medvirkningsprosesser med høringer og muligheter for å klage på vedtak. Med et detaljert lovverk kan filtrene for hva som lagt fram være nokså finstemte i henhold til rammene der de benyttes. Som i forrige sekvens, er utgangspunktet for kommunesektoren og dens rolle overfor næringslivet, at den som aktør har legitimitet i kraft av den posisjonen den har som et forvaltningsnivå i systemet. Dette påvirker muligheten for å nå fram med de initiativ og handlinger som anses nødvendig å utføre. Når det gjelder tilfang til beslutningsprosesser og filtre for hva som legges på bordet, er det utviklet en mengde lover og regler som regulerer hvilke temaer som kommer på dagsorden og hvordan de skal framføres til en beslutning. Filtrene har preg av homogenitet knyttet til lovregulering, rettssikkerhet og likebehandling i hele Europa når det gjelder kommunene som tjenesteyter og myndighetsutøver.

3.0. Metode

Valget av metode funderes på Angell, Ringholm & Bro (2015), som understreker behovet for å innhente mer kunnskap om kommunenes næringsrettet utviklingsarbeid. De mener at det er behov for å gjennomføre nye undersøkelser om hvordan kommuner av ulik størrelse og

sentralitet innretter dette arbeidet. På sikt, mener de, vil det være en styrke om det blir bygd opp mer systematiske databaser over disse temaene. Dessuten også at interaksjon mellom mennesker vanskelig lar seg fange opp av andre metoder enn den kvalitative (Creswell, 2013). Studien er utforskende ved at den tar utgangspunkt i deltakernes opplevelser, forståelser og meninger og ikke i kvantifiserbare variabler. Dette case-studiet kan karakteriseres som instrumentelt ved at det er ett tema som skal belyses, nemlig interaksjon i de kommunale tjenestene til næringslivet ved kommunestrukturen, og det velges ett case for å belyse dette. Et varemerke for et kvalitativt case-studium er også at det ønsker å gå i dybden på det valgte temaet og derfor også innebærer innsamling av andre kvalitative, kvantitative data og opplysninger fra ulike kilder for å belyse temaet best mulig. En viktig egenskap ved case-studium er at det inneholder en beskrivelse av case-kommunen og temaet som skal undersøkes. Temaene organiseres i en kronologi og med en konklusjon ofte utformet som overordnet kunnskap i form av mønstre eller forklaringer som kan knyttes til det aktuelle temaet.

Til denne masteroppgaven hører en intervjuundersøkelse blant fire ledere i en distriktskommune. Det er få deltakere i undersøkelsen og navn på kommunen og deltakerne er derfor ikke angitt og undersøkelsen er således anonym. Hensikten er å undersøke hva som skjer i endringsprosessene når det gjelder oppgaver knyttet til næringslivet, spesielt innen interaksjon i henhold til Axelrod & Cohen (2000). Det vil handle om modifisering av systemene eksternt fra og internt, faktorer som nærhet og aktivering, samt fysisk og konseptuell nærhet eller avstand, slik deltakerne ser og opplever det.

I tillegg til casekommunen slik den er i dag, tas utgangspunkt i en ny og større kommune slik det er planlagt i pågående prosess, samt i henhold til organisasjonsinitiativ framlagt av

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) om ny kommunestruktur. NHO har skissert en ny struktur med 77 kommuner i landet. Begrunnelsen for å velge dette initiativet er at NHO er interesseorganisasjon for næringslivet og er derfor en sentral aktør i denne sammenhengen.

I tillegg til spørsmål om interaksjon, omfatter undersøkelsen også spørsmål rundt initiativene om flere oppgaver til de nye og større kommunene og forslaget om en mer formalisert kommunal tjeneste overfor næringslivet. Spørsmålene tar hver for seg utgangspunkt i kommunen og tilstanden i tjenesten i dag, mulig ny kommune i tråd med deltakernes ståsted og deretter i den kommunestørrelsen som er skissert i NHO sitt initiativ, der case-kommunen inngår, sammen med flere andre.

3.1. Utvalg

Deltakerne til denne undersøkelsen er ledere innenfor oppgaver og tjenester som angår næringslivet i case-kommunen. Kommunen inngår i gruppen av mange små kommuner i landet med under 5000 innbyggere. Lederne har ulike funksjoner: en har funksjon som ordfører (O), en er rådmann (R), en kommunalsjef (K) og en tjenesteleder innenfor landbruk (L). Det er tre menn og en kvinne som alle har lang erfaring fra sektoren og som kjenner oppgavene og tjenesteområdene godt. De har alle et stort kontaktnett både eksternt og internt i kommunen som grunnlag for å svare på spørsmålene. Deltakerne ble kontaktet gjennom telefonkontakt med rådmannen og senere ved konkrete avtaler om intervju i april 2016.

3.2. Datainnsamling

Datainnsamling er gjennomført som et dybdeintervju med åpne spørsmål der respondentene kan svare ut fra eget ståsted og case i tråd med Creswell (2003). Det er gjort opptak, etter innhenting av tillatelse fra deltakerne, slik at transkripsjonen ble enklere å foreta i etterkant.

Det transkriberte materialet er behandlet med utgangspunkt i Saldaña (2016) og Creswell (2003). Deltakerne har fått se igjennom oppgaven før innlevering.

3.3. Analyse

Resultatene er gjengitt i noen grad med utgangspunkt i Saldaña (2016). Det legges til grunn at resultatene ikke behøver tematiseres før mot slutten av analyseprosessen, for å gi åpning for mulige nye elementer som måtte komme fram underveis. I denne oppgaven har jeg lagt til grunn at eventuelle nye temaer innen interaksjon blir nevnt i egne avsnitt. Funnene analyseres i hovedsak med utgangspunkt i Axelrod & Cohen (2000), når det gjelder begrepene seleksjon, variasjon og spesielt interaksjon innenfor kompleksitetsteori. Deler av funnene er tatt med der de kompletterer beskrivelsen av de kommunale oppgavene og tjenestene overfor næringslivet ut fra litteratur, som komplekse adaptive systemer i henhold til de fem hovedpunktene i Rhodes & MacKechnie (2003) nevnt innledningsvis. Så benyttes i tillegg offentlige dokumenter og nettsteder, samt annen relevant kunnskap fra forskning.

4.0. Presentasjon av funnene

Funnene fra undersøkelsen er først gjengitt med utgangspunkt i inndelingen av deltemaene om interaksjon i Axelrod & Cohen (2000) og deretter med utgangspunkt i Rhodes & MacKechnie (2003). Spørsmålene som er stilt, er gjengitt i vedlegg 1.

4.1. Funn innenfor tema interaksjon – eksternt og internt

Funnene som presenteres i dette avsnittet består i hovedsak av mekanismer som handler om å endre mønstre i interaksjon fra utsiden, som omfatter konstruksjon og håndtering av barrierer for interaksjon, samt det å fjerne slike og også det samme internt.

Når det gjelder det å endre systemer eksternt fra, er oppfattelsen av forslagene som er lagt fram om endring i oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene i tilknytning til kommunestrukturreformen, tas imot av alle deltakerne i undersøkelsen med en unison skuffelse, som uttrykt nedenfor:

Det er ikke noen gulrot akkurat, det (O).

Dette beskriver mottakelsen. Forslagene fra Regjeringen var kanskje utformet ut fra en intensjon om å bidra til at kommunene ville ønske å slå seg sammen, men blir av deltakerne i denne undersøkelsen vurdert til å kunne få negative konsekvenser som at: erfaringsmessig blir oppgaver levert over uten tilstrekkelig finansiering og derfor snarere binder lokale folkevalgte og lokalt handlingsrom. Dette blir uttrykt på ulike måter hos noen av deltakerne:

Det å få flere oppgaver er jeg ikke redd, slik. Altså, det vil styrke en kommune, vi får flere arbeidsplasser ut og det blir mer desentralisert. Men det må følge med midler. Det kan ikke være slik at oppgavene blir flyttet og midlene blir igjen der de var løst tidligere (K).

Du kan si at oppgaveoverføring er bra på en måte, for det lokale selvstyret. Men det kan binde det lokale selvstyret, som et ris bak speilet, for du får ikke midler med. Og da blir det populistisk fra Statens side; at får kommunene disse oppgavene, da blir det lokale selvstyret sterkere (O).

Det nevnes også at det er omfattende krav til kommunestørrelse for å kunne ta over oppgaver (O, R), enkelte oppgaver inneholder aktiviteter som kommunen allerede i stor grad gjennomfører og medfører i realiteten er lite nytt (L), det er oppgaver som heller ikke private aktører ville ha overtatt av økonomiske årsaker (O) og også oppgaver som det er kompetansegrunnlag i kommunen for å overta, men som oppfattes som lite sannsynlig blir flyttet på grunn av manglende vilje fra Statens side (L, O, R). Det som står igjen er

muligheten til i noen grad å styrke enkelte virksomheter som allerede har et fotfeste i kommunen (O).

Ett moment som nevnes om ekstern interaksjon, er at en politiske ledelsen innser at det til tider har vært slik at de folkevalgte i kommunen nok ikke har hatt tilstrekkelig kjennskap til kommunens egne planer som er relevante for næringslivet (O). Dette kan ha medført at kommunen har fremstått på en måte som gjør at næringslivet har ment de snakker med to tunger. Det kan ha satt administrasjonen i en vanskelig situasjon. Som svar på dette, skisseres tanken om at planene bør rulleres minst to ganger i valgperioden, for å sikre at de som jobber på dette viktige området faktisk benytter verktøyene som kommunen selv har vedtatt å bruke (O). I forkant er det også gjort en innsats for å rydde i en «prosjektstyrt» kommune ved å avrunde, avslutte og redusere antall prosjekter fra rundt 30 til 10-15 (O, R). Det ønskes også en forventningsavklaring lokalt mellom viktige aktører i arbeidet med næringsutvikling, på den ene siden kommunen med dens politiske og administrative ledelse, privat næringsliv og frivillig sektor (O). Dette er planlagt og gjennomføres, og er antatt å gi synergier når alle er enige om hvordan de skal samhandle framover. utfordringer eller barrierer i samhandling for kommunen sin del beskrives videre ut i fra at den har tre ulike roller, med selvforsterkende og selvregulerende funksjoner, samtidig. Det er rollene som samfunnsutvikler og veileder, rollen som myndighetsutøver og rollen som kontrollør (L, K). Selv om alle deltakerne uttrykte at de er opptatt av å være på tilbudssiden og være konstruktive og positive medspillere, opplever de at de til dels blir beskrevet eller oppfattet motsatt av media, næringsliv og innbyggere. Da kommer begrep som «*bremsekloss*», «*tungvint*» og «*vrangvilje*» på dagsorden (K, L, O, R). Noen deltakere opplever at det ikke nødvendigvis skilles mellom rammene og rollene som er lagt til kommunen som funksjon og den enkelte medarbeiders egen vilje. Kommunens og de ulike fagområdene - og profesjonenes rammer oppleves å bli forvekslet med det som kan

forstås som personlige egenskaper, uttrykk eller meninger hos den enkelte medarbeider.

Kunnskapen om disse mekanismene benyttes i noen grad til både brukerne av tjenestene og til kommunens fordel, ved at medarbeidere fordeler kontakten med næringsaktører også ut i fra relasjonelle hensyn og brukerne av tjenestene velger den de ønsker å kontakte i kommunen av samme grunn (L). En av deltakerne konkluderer slik:

En kan ikke forvente at næringslivet i kommunen skal skjønne at vi må forholde oss til de mange rigide reglementene som gjelder til enhver tid som gjør at vi må bruke mer tid på prosesser enn det private bedrifter gjør (O).

Det foreligger imidlertid et håp om at arbeidet med en forventningsavklaring mellom aktørene kan medføre forbedringer. Plansystemet får en gjennomgang og bygges opp ut fra resultater i det foregående arbeidet og det legges opp til en innovasjonsprosess med ekstern bistand (O).

Når det gjelder rollen som samfunnsutvikler, nevnes som eksempel et samarbeid med private aktører for å utvikle kommunen digitalt. For at kommunen skal være attraktiv for næringsaktører, familier som vil flytte til kommunen eller folk som vil arbeide fra hytta, er kapasitet på bredbåndsforbindelsene svært vesentlig. Som i flere distriktskommuner, er erfaringen at kapasiteten og båndbredden som skal til for at kommunen skal kunne være attraktiv for eksterne aktører, men også for å dekke egen aktivitet og utvikling, mangler. Det gjelder satsing på IKT i skolen, for eksempel. I noe av dette arbeidet, er private aktører inne i samarbeidet og kommunen lærer av disse og deres forståelse av den digitale fremtiden. Her er også avstand et spørsmål, siden aktørene stort sett har tilholdssted i hovedstadsområdet og ikke er så synlige lokalt. Samarbeidet medfører også en del reisevirksomhet. Det refereres også til en gründer som har kommet til kommunen og som har nettbutikk og leveranser over hele verden. Vedkommende utvikler produkter også ut i fra lokale ressurser og er allerede

knyttet til lokale institusjoner for felles utvikling. For at denne virksomheten skal kunne virke og vokse, er bredbånd sentralt (O).

Et annet eksempel er et samarbeid med ulike offentlige virksomheter og en høgskole for å utvikle arbeidsplasser med utgangspunkt i innvandrere som er bosatt i kommunen. Det handler om å ta utgangspunkt i kompetanse og ressurser hos innbyggere som kommer fra andre deler av verden, der det å være gründer og skape egen virksomhet er mer vanlig enn i vårt land. Det handler også om at individene skal kunne ha egen inntekt og være selvstendige i egne liv. Denne måten å arbeide på er inspirert av tilsvarende arbeid i en større kommune der det er mange innvandrere. I dette prosjektet er samarbeid med næringslivet viktig (O).

Når det gjelder måter å endre mønstre for interaksjon internt, er det flere ulike som nevnes av deltakerne. Det å følge en annen aktør, er en av de enkleste mekanismene som kan modifisere mønstre i interaksjon. Noen aktører, som har vært vesentlige for endringer internt av betydning for tjenestene overfor næringslivet, nevnes av deltakerne:

- Av konseptuell karakter er statens initiativ om kommunestrukturen (K, L, O, R).
- Politisk og administrativ ledelse, som har samarbeidet og samarbeider om intern organisering med såkalt «flat struktur», som ligner svært mange andre kommuner i landet. De har kommet fram til en modell som innebærer økende og bredere medvirkning, som omtales som deltakende planlegging, med en førstelinje overfor næringslivet som skal ha en utadrettet koordinerende funksjon. Det ansettes en ny medarbeider (O).
- Eksempelkommuner som er studert har hatt betydning som inspirasjonskilde til endring (O, R).
- Høgskolestudium der kommunale ledere og medarbeidere deltar og en ekstern utviklingsaktør (utenom landegrensene) som bistår kommunen i utviklingsarbeidet (O).

- Private og offentlige aktører som kommunen samarbeider med om viktige satsinger som IKT-utvikling og arbeidsplasser for innvandrere (O).

Det å følge et signal er en annen strategi for å endre interaksjon internt. Denne mekanismen er også representert i svarene hos deltakerne i undersøkelsen ved at:

- Signalene om hva næringslivet skal oppleve i møte med kommunen er tydeliggjort internt og innebærer for bedrifter at de skal bli sett, hørt og tatt på alvor på en måte slik som det oppsummeres nedenfor:

Bedriften vet godt hvor den skal ta kontakt.

Bedriften opplever at koordinator i kommunen er ute av kontorene og tilstede for den.

Bedriften opplever at koordinator er lett tilgjengelig, er god på dialog og utvikling og ser muligheter for bedriften.

Bedriften opplever å bety mye for kommunen uansett bedriftsstørrelse.

Bedriften får veiledning til ulike deler av virkemiddelapparatet og til andre bedrifter og aktører som kan gi innspill eller være med i klyngedannelse.

At bedriftsledere i små bedrifter opplever tilstrekkelig støtte slik at de ser seg råd til å bruke tid på utvikling av egne ideer (O).

- Erfaringer fra det å ha en omfattende prosjektaktivitet og deretter legge ned, avslutte og avgrense denne, har medført at ledelsen har utviklet et signal om at kommunen skal kjennetegnes med gjennomføringskraft. Det uttrykkes slik hos en av deltakerne slik:

Og så er det noe jeg er opptatt av, det er gjennomføringskraft. Vi driver ikke med ting i tiår etter tiår, vi parkerer det. Enten må vi gjøre ting innenfor den tida, eller så legger vi det dødt (R).

Erkjennelsen er at det har vært for mange store ideer som har fått leve alt for lenge uten å ha blitt vurdert og eventuelt lagt vekk eller satset fullt og helt på. Realisme nevnes også som et viktig begrep for kommunen i møtet med næringslivet (R).

- Kommunen har arbeidet med innovasjon som tema etter å ha fulgt en ekstern aktør. Ut fra dette er det et signal fra politisk ledelse at det behov for og ønskelig at de folkevalgte skal tørre å være innovative, som igjen innebærer mot til å feile. Til det trengs også en buffer mot risiko bestående av tillit (O). Dette uttrykkes av en av deltakerne om kommunestyret:

Å ha ei forståelse for at det øverste organet i ei kommune må tørre å være innovative som politikere. Vi kan skape en buffer for risiko...Du kan ikke være i ei risikosone hvis du ikke har tillit. Det er mange parametere som må være inne og stemme her (O).

4.2. Funn om nærhet og aktivering innen interaksjon

Nærhetsfaktorer bestemmer hvor sannsynlig det er at interaksjon vil forekomme mellom aktører. I case-kommunens relasjon til næringslivet er utfordringer rundt nærhet og aktivering uttrykt i mange sammenhenger.

Som organisasjon, karakteriseres kommunen til å ha en «kultur for sektorisering» (O). Det kan oppleves på den måten at det er lettere å jobbe en for en i stedet for å kunne sette seg sammen med en næringsaktør for å skape framdrift sammen. Dette er et punkt som det forventes forbedringer på etter at organisasjonsstrukturen nå er «flatere» og etter som samhandlingen internt øker. Case-kommunen har også bygget en organisasjon som i større grad enn tidligere medfører samordning på tvers av enheter for å få til smidig overganger og også strukturer som ivaretar kontakten mellom aktørene internt og eksternt i tråd med den forventningsavklaringen som det legges opp til. Totalt sett innebærer det mer omfattende struktur med bredere deltakelse i et næringsforum og ei innovasjonsgruppe. Deltakende planlegging er en arbeidsmåte som etterstrebes (O).

Fysisk nærhet til næringslivsaktørene kommer høyt på dagsorden når spørsmålene om en eventuell større kommune aktualiseres (K, L, O, R). En overgang fra å være en liten kommune under 5000 innbyggere til 10-12.000 anses ikke å endre så mye på denne nærhetsfaktoren hos deltakerne, men hvis man snakker om NHO sitt forslag, med en kommune på mellom 20-30.000 innbyggere og lange avstander, gir dette utslag i svarene. Alle deltakerne nevner ulike kjennetegn som bidrar til å identifisere kvaliteter ved begrepet nærhet. For de deler av tjenestene, som planlegging, vegvedlikehold, eiendomsforvaltning og byggesaksbehandling, der oversikt og lokalkunnskap inngår i arbeidet med å skaffe grunnlag for veiledning, løsninger og beslutninger, oppleves fysisk nærhet å være vesentlig. Dette innebærer at medarbeidere kan inneha grundig kunnskap om landskap, infrastruktur, eiendomsforhold, menneskelig aktivitet, bedrifter og befolkning i alle områder av kommunen (L, K). Det er lettere for brukere av tjenestene å stikke innom for å avklare spørsmål som måtte finnes på en enkel og lite byråkratisk måte (L, R). Det nevnes også at det ville være en fordel at kommunikasjonen bestod av færre e-poster og færre brev. Det å møtes ansikt til ansikt anses som en verdi i seg selv, selv om det skulle ta lang tid å gjennomføre. Det innebærer at folk må være konstruktive og prøve å finne løsninger. Det er mye lettere å være ukonstruktiv og destruktiv i telefon og på e-post (R). Fysiske møter anses å bli vanskeligere å få til på enkelt vis der det er store avstander (K, L, O, R).

4.3.Funn innenfor fysisk og konseptuell interaksjon

I denne delen beskrives funnene ut fra aktørers bevegelse i tid og rom som endrer betingelsene for nærhet og påvirker mulighetene for interaksjon. Innføring av ulike tekniske kommunikasjonsløsninger og endrer også oppfattelsen av nærhet og mønstre innen interaksjon. Konseptuell avstand handler om at ulike individer eller organisasjoner kan være fysisk nær hverandre, men systemene, reglene, kulturene og deres aktiviteter tilsier at det er

lite interaksjon mellom dem, som for eksempel mellom innflyttere, innvandrere og opprinnelig lokalbefolkning i en kommune.

Når det gjelder dette med at elektronisk kommunikasjon minsker avstand mellom mennesker, og også mellom kommunale ansatte og bedrifter tillegges ikke mye positiv betydning når det er snakk om å etablere en stor kommune på størrelse med det NHO foreslår. De elektroniske løsningene oppfattes ikke å erstatte tapet av kvaliteter som kjennetegner direkte møter mellom mennesker, relasjoner og en fleksibilitet med muligheter til å stikke innom (K, L, O, R). Det er et ønske at i en stor kommune må ordningen med koordinatører føres videre, med høy grad av tilstedeværelse ute hos bedriftene, uansett fysiske avstander (O).

Det er flere områder der nærhetsfaktorer antas å bli endret av både av fysisk og konseptuell karakter i en stor kommune over 20 000 innbyggere. Politisk og administrativ toppledelse antas å få mye større fysisk og konseptuell distanse til de kommunale tjenesten til næringslivet, der mye av kommunikasjonen både eksternt og internt ivaretas av enhetene under. De overordnede lederfunksjonene blir med av administrativ art. Det antas at prosessene og beslutninger vil være mer av overordnet prinsipiell karakter, og med mye mindre aktiv deltakelse ut mot næringslivet (O).

Det er avhengig av organiseringen av tjenestene, men dersom de fleste fagområdene blir samlet på ett sted i den store kommunen, vil utfordringene med fysisk avstand være til stede hele tiden. Ut fra en tanke om at det blir sterkere fagmiljøer i en større kommune, oppfattes dette å kunne være fordelaktig. På den andre side organisatorisk sett, kan det medføre økt konseptuell avstand mellom de ulike enhetene og fagene og det kan oppstå innlukkingsmekanismer som kan tenkes å redusere den effekten og effektiviteten dette

kanskje var planlagt å medføre. Åpenhet imellom og interaksjon på tvers av fagområder oppfattes å kunne bli en større utfordring (K).

Konseptuelle utfordringer finner deltakerne i ledernes og ansattes daglige rolle hele tiden. På den ene siden skal samfunnsutvikleren og veilederen bistå i innovativ tankegang og være proaktiv og konstruktiv medspiller og gi rom for å gjøre feil og lære. I neste omgang håndteres flere sett med lover og regler som begrenser, forsinker og kanskje avviser løsninger, og til sist foretas kontroll. Totalt sett oppfattes dette å være tungvint og bremsende hos brukerne av tjenestene (K,L,O,R).

Om reguleringsplaner: Det er vi som bistår med det arbeidet. Og alle slags byggesaker som kan komme inn, er det vi som behandler her. Og vi har jo et lovverk vi skal håndheve, som ofte blir oppfattet som tungvint, at vi på teknisk kanskje blir sett på som noen bremseklosser, men vi er jo ikke det (K).

Det savnes mer engasjement fra næringslivet i prosessen med å utvikle ny kommuneplan, der det jobbes så bredt det lar seg gjøre både internt og eksternt. Kommuneplanens arealdel beskriver blant annet hvilke områder som settes av til næringsvirksomhet og det tas stilling til status for ulike andre typer arealer og arealbruk. Det oppfattes av kommunalt ansatte som en viktig mulighet til å komme med innspill og at det er svært mye vanskeligere å komme med forslag når planen er vedtatt. Planen legges ut på høring ved at planforslaget er tilgjengelig på kommunens hjemmeside og det annonseres i aviser og det er også egne avisoppslag om sentrale emner, samt annonseres på kommunens side på Facebook. Til dette hører også en intensjon om å behandle alle likt i disse prosessene (K). Likebehandling er en grunnleggende verdi som gjennomsyrrer arbeidet.

4.4. Funn innenfor tema variasjon

Innenfor kompleksitetsteori er variasjon et begrep som har stor betydning, men som ikke omhandles i vesentlig grad i denne undersøkelsen. Men det er verdt å ta med noen av funnene.

Deltakerne nevner ulike strategier for å øke tilfanget av råmateriale, det vil si variasjon, som utgangspunkt for å skape grunnlag og muligheter for utvikling av næringslivet lokalt. Det uttrykkes blant annet slik:

Alene er jeg fryktelig fattig, men det er fryktelig mange flinke folk rundt omkring som er villige til å dele (R).

Det er etablert samarbeid med flere ulike typer kompetansemiljøer innen universitets- og høgskole- og instituttsektoren både i Norge og i ett av våre naboland. Disse gir faglig støtte og utviklingsbistand i prosessene case-kommunen er inne i (O). Konsulent – og forskningsrapporter og kunnskap og erfaringer fra utviklingsprosjekter i andre kommuner eller offentlige virksomheter danner også grunnlag for refleksjon og læring (R). Av administrative og organisatoriske grep internt, nevnes økt innsats for at kommunen skal utnytte kompetanse og arbeide på tvers av fagområder (O). Det er et ønske om å utøve mot i innovasjon, åpenhet og evne å se etter handlingsrom og muligheter i møtet med næringslivet (O, R). Rekruttering gjennom årene har medført tilførsel av kompetanse utenfra kommunen (L). Det er et omfattende samarbeid og kompetansedeling med ulike firmaer og virksomheter, for eksempel innen landbruk (L). Det er også en proaktiv holdning for å skaffe til veie dokumentasjon og grunnlag i forkant, slik at næringsaktører har tilgang på tilstrekkelig bakgrunnsmateriale for å grunngi søknader om utviklingsmidler (L).

Som dette her med biologisk verdifulle arealer som vi har kartlagt, så gjør vi tilskuddsordningen kjent, så søkerne kan søke. Jeg mener det er sånn vi må jobbe i

forhold til det (L).

Det å etablere samarbeid med offentlige etater og næringslivet for å utvikle ressursene i den innvandrende befolkningen av 25 ulike nasjonaliteter:

Det er det, vi skal skape arbeidsplasser og muligheter så de får være selvstendige i egen liv og ha egen inntekt (O).

En forestående forventningsavklaring mellom kommunen, frivillige organisasjoner og næringsliv om hvordan de skal arbeide sammen framover, kan tenkes være med å redusere variasjon som grunnlag for interaksjon, og også i større grad å målrette den. Det samme gjelder nedskalering av prosjektvirksomheten i kommunen.

4.5. Funn innenfor fem hovedtemaer i Rhodes & MacKechnie (2003)

Med utgangspunkt i de fem hovedtemaene som kjennetegner offentlige komplekse systemer i Rhodes & MacKechnie (2003), utfyller intervjuene ulike deler av modellen. Det er svært mange aktører som påvirker hva kommunene produserer og hvordan de gjør det. Ut fra intervjuene blir oversikten over aktører svært mye lenger enn de som er listet opp innledningsvis, og aktørene er svært forskjelligartede konseptuelt sett. Det er fremdeles mange offentlige aktører som nevnes, der forutsetningene for virksomheten med sterk lovregulering, ligner mye på hvordan kommunen selv driver sin virksomhet. Det være seg EU/EØS, departementer, fylkesmannen, fylkeskommunen, NAV, Innovasjon Norge, nabokommuner og kommuner lengre unna (K,L,O,R). Så nevnes private aktører som har konkurranse, inntjening og marked som viktig premis. For hvert fagområde er det et tilhørende knippe av slike aktører som er med å bidrar med kompetanse og legger premisser for interaksjonen som foregår. Ett eksempel kan nevnes landbruk, der eksempelvis

advokatfirmaer og regnskapskontorer, TINE, NORTURA, Norsk landbruksrådgivning og Mjøsen skogeierforening gis oppmerksomhet og tillegges verdi:

Har du ikke de miljøene i det hele tatt, så blir du jo litt fattigere, på en måte (L).

Et tilsvarende knippe aktører nevnes innen digital utvikling (O). Så er det frivillig sektor som er representert med et mangfold av organisasjoner. Her er det andre rammer som gjelder, der enkeltindividets frivillige deltakelse i å løse lokale utfordringer blir organisert og kanalisert også i utvikling av næringsvirksomhet. Så kommer enkeltbedrifter og innbyggerne selv.

Når det gjelder systemets tilstand, tilfører intervjuene ikke mye mer enn det som er nevnt innledningsvis når det gjelder organisatoriske variabler. Det er likevel enkelte ting som blir ekstra belyst, som handler om at i en distriktskommune må kommunen av og til selv være primus motor i næringsutvikling, mer enn det kanskje er nødvendig i større kommuner. I dette ligger det også at det er viktig for kommunen å være bevisst på i hvilke sammenhenger det er riktig å engasjere seg og når det ikke er riktig. Slik kommunal aktivitet skaper forventinger i omgivelsene og det er en balansegang som må ha oppmerksomhet (O).

Så i kommunen må vi være tydelige i definisjonen av hva er det overordnede vi mener med næringsarbeidet og hvor er det vi går inn og hvor vi ikke går inn (O).

Dessuten nevner en av deltakerne, under spørsmål om behovet for en mer formalisert førstelinjetjeneste, dette med at det er tre aktører tilgjengelige for næringslivet i førstelinje samtidig i ett og samme område. Det er regional næringsjef, leder for næringshage og kommunens egen koordinator. Det kan medføre uklarhet for de næringsdrivende når de skal henvende seg hvor. Ulike varianter av ny organisering har allerede vært tatt opp og drøftet

regionalt, for å finne fram til hvordan en kanskje mer formalisert førstelinjetjeneste kan organiseres (O).

Når det gjelder egenskaper ved og nivå i forbindelse mellom aktører, er dette med selvforsterkende og selvregulerende mekanismer mellom nivåer og i ulike samarbeids-konstellasjoner viktig å nevne. Disse mekanismene ser ut til å være til stede og preger kommunestrukturen som initiativ og i de ulike samarbeidene nevnes hos deltakerne. Disse mekanismene bidrar til både mindre og større framdrift enn det de ulike aktørene forventer seg. Dette blir omhandlet nærmere i diskusjonsdelen, og utgjør en vesentlig del av svarene fra deltakerne i denne undersøkelsen.

Når det gjelder aktørens egenart og funksjon (fitness functions), kan det se ut som deltakerne i undersøkelsen opplever dette som en balansegang på slak line mellom iderikdom og realisme. Hovedanliggendet som oftest nevnes er kommunens ivaretagelse av forvaltning av lovverk og likebehandling:

I tillegg så saksforbereder vi en del politiske saker, det gjelder innenfor forvaltning av lovverk, så vi kan si det er ganske komplekst det vi driver med. At vi skal være rådgiver, fatte vedtak og kontrollere, og det er det jo ikke alle som liker (L).

Om habilitet: Så det kan være problematisk i sånne små samfunn, eller du har sterke relasjoner til en av disse gårdbrukerne. Men det er heldigvis ikke det her, for det er veldig få som er født og oppvokst her (Case-kommunen og nabokommunen). Og driver i næringa sjøl. På mange kontor (andre kommuner) er det mange som driver i næringa sjøl og er født og oppvokst der. Da blir det jo kanskje mer problematisk (L).

Så trekkes tjenesteyteren og samfunnsutvikleren ofte fram:

For hvis jeg sitter på dette kontoret og sier at jeg ikke har tro på det, så kan du være sikker på at det kan bli en stund til vedkommende kommer tilbake med en idé. For jeg kveler den. Dette har med å være litt lydhør åpen for tanker og ideer (R).

Vi må legge til rette så vi kan få aktivitet i landbruksnæringa slik at vi kan få knoppskyting, altså tilleggsnæring (L).

Om tilskuddsordninger: Og vi må sørge for at gårdbrukeren blir gjort oppmerksom på at han kan søke på det. Så hvis det kommer en ny ordning, så gjør vi den kjent (L).

Næringskoordinatoren skal kunne ha mer kontaktflate ut mot bedrifter. Konkret være med dem i det de til enhver tid etterspør, i stedet for at første kontaktpunkt er når de sender inn en søknad. At en har oversikt, mer praktisk retta. Og tilstedeværelse mer ute enn det en tidligere har praktisert, med mye saksbehandling og sekretariatsfunksjoner på næringskonsulenten (O).

Deltakere i undersøkelsen er ikke så opptatt av mangel på kompetanse og kapasitet, men at det finnes ressurser lokalt som kan ha et potensial om dette forsterkes i kommune-struktureformen:

For eksempel rovdyrforvaltning, saker om IBU-midler (L), utmarksforvaltning (O), naturforvaltning, hvorfor skal det ligge i Trondheim? (R).

Deltakerne beskriver opplevelser av begrensninger og muligheter stort sett på samme måte.

5.0 Diskusjon

Diskusjonen av funnene tar utgangspunkt i deltakernes egne opplevelser, erfaringer og tanker om kompleksitet og interaksjon i tjenestene og i de oppgavene de har nå og hvordan de kan tenkes å utvikles ved innføring av ny kommunestruktur. Det tas også utgangspunkt i at det å forstå endringene handler om mer enn interaksjon i hierarkier og strukturer. Det dreier seg om alle former for interaksjon som har betydning for de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet, totalt sett. Det antas at det å se dette i lys av begreper innenfor kompleksitetsteori, som begrepet interaksjon, vil kunne bringe fram nye aspekter ved prosessene og endringene, blant annet om hvordan og hvorfor endringer skjer eller ikke.

5.1. Erfaringer med kompleksitet og interaksjon i de kommunale tjenestene til næringslivet

Spørsmålet som stilles i utgangspunktet er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestrukturreformen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon? Av de tre elementene som Klijn (2008) mener kompleksitetsteori kan bidra med økt forståelse av innenfor offentlig administrasjon, er ikke-lineær dynamikk og co-evolusjon de mest fremtredende i svarene, og i noen grad selvorganisering.

5.2. Erfaringer med ikke-lineære prosesser og co-evolusjon i ekstern og intern interaksjon

Ikke-lineær dynamikk er relevant grunnlag å ta utgangspunkt i, når det hevdes at beslutninger er ikke nødvendigvis den beste antydningen på hva som faktisk vil skje, men hendelsene selv, og tolkningen av disse hos aktørene, er det som i stor grad bestemmer prosessene.

Beslutningen om å initiere kommunestrukturreformen kan derfor sees på som midlertidige tilstander av likevekt i et mangfold av beslutninger og hendelser (Teisman & Klijn, 2008).

Den som beskriver ikke-lineær dynamikk på en systematisk måte, er Sterman (2000). Det er derfor i hans begrepsverden deler av nøkkelforståelsen kan være å finne i endringene som er i ferd med å skje med de kommunale tjenestene til næringslivet. Det handler, for eksempel, om policyresistens, utilsiktede konsekvenser og konstraintuitiv atferd i sosiale systemer. Det handler også om egenskaper ved – og nivå i forbindelse mellom aktørene, som informasjon, instruksjon eller å utveksle «genetisk materiale» (Rhodes & MacKechnie, 2003). Sterman (2000) tar utgangspunkt i at altfor ofte fører velmenende anstrengelser for å løse presserende problemer til policyresistens. Det innebærer at policy initiativ blir utsatt, stoppet, eller bekjempet av uventende reaksjoner fra mennesker eller naturen. Slik kan anstrengelser for å

løse et problem føre til det motsatte. De ikke-lineære egenskaper i forbindelsene mellom aktørene er derfor riktig å ta med. All dynamikk har sitt opphav i interaksjon med bare to typer tilbakemeldingssløyfer (eng: feedback loops). Det er positive, det vil si selvforsterkende og negative, det vil si selvregulerende. De positive tilbakemeldingssløyferne har en tendens til å forsterke det som skjer i systemet og de negative motvirker eller opponerer mot endring. Så er spørsmålet hvordan læring skjer når systemene fungerer slik? Dobbelsløyfe-læring er utfordringen: Ut fra et organisasjonsinitiativ kan tilbakemelding fra den virkelige verden ikke bare endre beslutninger, men også de mentale modellene vi opererer med. Og når vi endrer våre mentale modeller, endres også strukturen i systemene til nye regler for beslutninger og nye strategier. Og endres strukturen i systemene, endrer våre atferdsmønstre seg. Det er mange slike ikke-lineære og dynamiske prosesser som har konsekvenser for utviklingen i de kommunale tjenestene til næringslivet i forbindelse med kommunestrukturen. Slik dette er forsøkt illustrert i tabell 4, er det mange egenskaper med prosessen i retning av en større kommune som kan tenkes å bidra til økt interaksjon, som innovativ serviceinnstilling, likebehandling, tydelig og nærværende førstelinjefunksjon, spesialisert kompetanse og nye oppgaver. Samtidig er det andre egenskaper som utvikles samtidig og preger interaksjonen, med konseptuelle barrierer i form av mer byråkrati og forsinkende utviklings – og beslutningsprosesser. Sterman (2000) bidrar i denne sammenhengen til å tydeliggjøre prosessene og dynamikken i dem.

Plan og bygningsloven pålegger kommunene å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Både Kommuneloven og Plan- og bygningsloven er lover som vektlegger at det er opp til kommunen å finne egnede løsninger og organisasjonsformer. Kommunen har derfor et generelt ansvar for samfunnsutvikling, men har alltid hatt stor frihet til å utforme politikken på dette området (Angell, Ringholm & Bro, 2015). Deltakerne fra case-kommunen

er således også i utgangspunktet positiv til nye oppgaver fra de øvrige forvaltningsnivåene (K, L, O, R), (Tabell 1).

Innretningen på kommunestrukturen var frivillighet. Et viktig element var å gi kommunene muligheter til å overta flere oppgaver ved økt størrelse. Når de selvforsterkende og de selvregulerende mekanismene legges sammen, oppfattes ikke forslagene til nye oppgaver å være noen drahjelp i prosessene kommunen tar del i. Med utgangspunkt i kunnskap om premissene som ligger til grunn for interaksjon og hvordan læring i komplekse systemer foregår, kunne dette vært forutsett? Kunne dette vært planlagt annerledes? Et tenkt alternativt forslag skulle, med utgangspunkt i intervjuene, inneholde forutsigbarhet og bidra til tillit når det gjelder finansiering. Det måtte ta utgangspunkt i en inngående kunnskap om og oversikt over de ulike kommunene og regionenes utfordringer og styrker, samt tilgang på kompetanse, og eksisterende institusjoner og funksjoner som kunne være aktuelt å bygge videre på. I virkeligheten ser det ut til at de mentale modellene i systemet er endret og derav strategiene fra Statens side. Forslag om endringer i inntektssystemet er et initiativ som bidrar til at det blir framdrift likevel. Og med utsikt til dårligere økonomi, endres atferd og prosessen går videre i en selvforsterkende mekanisme. I atferdsvitenskapelige termer var den innledende strategien tenkt å bidra med positive forsterkere som skulle øke sannsynligheten for kommunesammenslåing. Den virket ikke. Så skiftet strategien til negativ forsterking, som opprettholder sannsynligheten for kommunesammenslåing, for konsekvensen er mindre sjans for dårlige økonomiske rammebetingelser i framtida (Baum, 2005). I tillegg kommer utsiktene til lavere innbyggertall, som også tærer på økonomien, samt for enkelte kommuner, mulige endringer i ordningene som regulerer kraftinntektene (Tabell 1).

Internt i kommunen preges interaksjon også av flere selvforsterkende og selvregulerende mekanismer som har konsekvenser for utviklingen i de kommunale tjenestene til næringslivet,

også inn i en eventuell ny og større kommune. Moen (2011) finner i sin undersøkelse at tre av ti bedriftsledere er enig i at kommunen yter god service overfor deres bedrift, og mange er derfor i liten grad er enig i at kommunen utfører næringsarbeidet på en god måte. I undersøkelsen er det spørsmål om saksbehandlingstid, infrastruktur, reguleringsplaner, nettverksbygging, kompetanse på næringslivet, informasjon om støtteordninger, aktiv jobbskaping og generell service. Det vises til at saksbehandlingstiden oppleves å være for lang og bedriftene ser på kommunen som en flaskehals for næringsutviklingen. Nesten halvparten av bedriftene som spørres er uenige i at kommunen legger til rette for bedriftene i form av infrastruktur, at reguleringsplaner ikke er tilpasset bedriftenes behov, og det å skape nettverk mellom bedrifter er kommunen for lite involvert i. Halvparten av respondentene er uenige i at kommunen har god forståelse av deres bedrifts behov. Resultatene fra undersøkelsen viser også at bedriftsstørrelse i noen grad påvirker hvilket syn bedriftsledere har på sin kommunes praktiske næringsarbeid. Det er signifikant utslag på forskjeller på mellom bedrifter med 1-4 ansatte og bedrifter med 50 eller flere på både kommunens forståelse for bedriftens behov og interessen kommunen viser for bedriftens utviklingsmuligheter. Generelt, skriver Moen (2011), synes det som om kommunene har bedre service overfor større bedrifter enn overfor de mindre. Og videre at det kan hende at større bedrifter får bedre tilrettelegging og oppfølging fra kommunen enn små bedrifter, som også nevnes i sammenhengen med at det er i størst grad er store bedrifter som involveres i næringspolitiske beslutningsprosesser og næringsplaner. Deltakerne i case-kommunen imøtekommer i noen grad i sin framstilling det inntrykket som bedriftslederne i Moen (2011) har av kvaliteter i kommunens interaksjon overfor næringslivet. Svarene fra deltakerne gir imidlertid en mer inngående forståelse av funksjonen og den formen som interaksjonen fra kommunens side har, hva det legges vekt på, samt hvordan det kan tenkes å bli i en potensiell stor kommune på mellom 20 og 30.000 innbyggere (Tabell 2 og 3). Det er funksjonen som

myndighetsutøver og forvalter av lov- og regelverk som gjør seg gjeldende. Gjennom norsk deltakelse i EØS, vil denne funksjonen i kommunene forsterkes, utvikles og utdype med årene (Tabell 4).

For i det videre å belyse dynamikken i perspektiv fra den kommunale virkeligheten, er kommunens øverste organ et kommunestyre, som velges hvert fjerde år. Ved slike valg er det ofte utskifting av både ledelse og det kommer nye representanter inn. Det er en generell positiv verdi i at nye engasjerer seg i samfunnsspørsmål, men det kan gå ut over kontinuiteten. Ved hver valg og overgang fra gammelt til nytt kommunestyre, er det svært mye nytt å sette seg inn i for mange. Dette innebærer at hver overgang er sårbar i forhold til at folkevalgte skal kunne ha oversikt over ulike samfunnsområder. Denne situasjonen har et potensial for å øke andelen misforståelser. Folkevalgtopplæring på de ulike fagområdene, også innen tjenester av betydning for næringslivet, er derfor en nøkkelfaktor for å etablere et godt grunnlag for interaksjon mellom kommune og lokalt næringsliv.

Den fysiske og konseptuelle avstanden mellom kommunen som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler vil i noen henseende øke ved etablering av en stor kommune. Det vil også kunne endre kvaliteter ved interaksjonen mellom kommunen og næringslivet. Den fysiske avstanden øker når kommunens areal eventuelt mangedobles. Det skjer i størst grad dersom kommunens administrasjoner sentraliseres. Den konseptuelle avstanden øker på politisk og administrative toppledernivå ved at mye av aktiviteten føres over på ulike enheter i organisasjonen og det overordnede om mål og rammeverk gjenstår på dette nivået (Tabell 4).

På det operative området i førstelinjen, kjennetegnes den store kommunen med at funksjonene er samordnet og det er ett og ikke flere steder å henvende seg, noe som bidrar til å minske den konseptuelle avstanden. Det er også mange medarbeidere med spesialisert kompetanse som også bidrar til redusert konseptuell avstand. Disse egenskapene modifiseres imidlertid ved at det kanskje ikke lenger er så inngående lokalkunnskap, noe som medfører behov for mer tid for fagfolk for å innhente og tilrettelegge faktagrunnlag i saksbehandling, samt økt distanse i interaksjon mellom næringsaktører og koordinatorene i kommunen. De fysiske avstandene har økt betydelig og mulighetene til å stikke innom er kompensert med koordinatorene ute, avansert teknologi for å benytte sosiale medier og annen elektronisk kommunikasjon.

Når det gjelder de selvforsterkende og selvregulerende mekanismene knyttet til kommunenes tre ulike hovedfunksjoner, vil de kunne fortsette videre inn i den store kommunen. Det vil fremdeles være et lovverk å forvalte og regler å fremme i møtet med næringslivet, som igjen fremstår som selvregulerende mekanismer med forsinkende effekt som oppfattes som tungvint og kommunen som bremsekloss og flaskehals. Det er stor sannsynlighet for at andelen saksområder som reguleres øker, i tråd med globaliseringen og i utviklingen av det europeiske samarbeidet og EØS. Slik Veggeland (2010) mer enn antyder, er en «regulerings-eksplosjon» i gang i samfunnet, med framvekst av et «regelkrati» i form av internasjonal regulering, der rettsliggjøring av politikk utformes og anses som en nøytral styringsform.

Ut fra at co-evolusjon handler om strukturer som synes å være faste i et kort perspektiv, kan være gjenstand for endring i et lengre perspektiv (Axelrod & Cohen (2000)), kan EUs forskningsprogram, Horisont 2020, være en pekepinn på hvilke områder der det etter hvert kommer ny politikk og reguleringer. Med sitt budsjett på 80 milliarder euro for perioden 2014 – 2020, regnes det for å være verdens største. Norge er deltaker som fullt medlem. Et

konkurransedyktig næringsliv er et satsingsområde, med IKT, nano-, bio-, og romfartsteknologi, finansieringsordninger for risikokapital, samt innovasjon i de små og mellomstore bedriftene (SMB), hentet fra Forskningsrådet sin hjemmeside (2016). Forskning på samfunnsutfordringene er også med, som helse og demografisk endring, matsikkerhet, marin og maritim forskning, bærekraftig landbruk og bioøkonomi, sikker, ren og effektiv energi, smarte, grønne og integrerte transportløsninger, klima, miljø, ressursutnyttelse og råmaterialer, inkluderende, innovative og reflekterende samfunn og sikre samfunn (Tabell 2).

Som en konsekvens av kunnskap som utvikles gjennom disse forskningsprogrammene, og med selvforsterkende og selvregulerende mekanismer i flernivåstyring, vil det være sannsynlig at det utvikles felleseuropeisk lovverk på stadig flere områder, som også dreier seg om kommunesektorens oppgaver og tjenester overfor næringslivet. Dette vil igjen sette krav til spesialisert kompetanse i forvaltningen og øker behovet for institusjonaliserte funksjoner, det vil si byråkrati, som inkluderer tilhørende kontrollfunksjoner. Som hos Rhodes & MacKechnie (2003), vil egenskapene ved forbindelsene mellom de fire nivåene bli preget av stadig sterkere integrasjon. Kommunen som tjenesteyter og myndighetsutøver får et voksende regelverk å forvalte, med krav til spesialkompetanse, som igjen befester den posisjonen som kommuner allerede har, som den som ivaretar rettssikkerhet og likebehandling, eller i enkeltes øyne, som tungvint, bremsekloss og flaskehals. I case-kommunen vil dette medføre en utfordring i forventningsavklaringen mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor. Den forestående prosessen burde kunne inneholde et grunnlag for å forstå mekanismene i EØS, som er ment å ha en betydelig positiv innflytelse på næringslivets muligheter globalt. Og at det igjen medfører at nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i forvaltningen byråkratiseres og spesialiseres. Det vil vise seg om lokale næringsaktører viser overbærenhet og velvilje med systemet i forsikring om at det også medfører utviklingsmuligheter og åpnere dører ut til

verdens markeder. Igjen tilbake til Teisman & Klijn (2008) som skriver at det er hendelsene selv, og tolkingen av disse av aktørene, som i stor grad bestemmer prosessene (Tabell 3 og 4).

Ett sentralt spørsmål som i noen grad har blitt omtalt i intervjuene, er interaksjonen kommunen har med de små og for så vidt også de mellomstore bedriftene, som det er flest av. Moen (2011) danner et bilde av at kommunene har bedre service overfor større bedrifter og bedre involvering av disse i egne prosesser. Case-kommunen har en ambisjon om at bedriften oppleves å ha stor betydning for kommunen uansett bedriftsstørrelse (O). Case-kommunens ønske (O) om å ha egne koordinatore ute skal utgjøre en viktig funksjon i å få til dette. Bedrifter, der daglig leder innehar alle funksjoner for å få virksomheten til å gå rundt, skal kunne finne tilstrekkelig kompetanse og bistand i kommunens koordinator, til at den velger å gå inn i utviklingsprosesser. Dette krever både fysisk og konseptuell nærhet mellom aktørene, i hvert fall i perioder, for at interaksjonen skal kunne ha effekt. I en stor kommune må dette bety at det må være et antall koordinatore. Dersom dette blir en realitet, vil det også gi den nødvendige forståelsen for bedriftenes behov, som også etterlyses i Moen (2011).

Det å forstå endringene som er foreslått i kommunereformen ut i fra ikke-lineære prosesser og co-evolusjon gir nokså presise uttrykk for dynamikken i de komplekse systemene.

5.3. Erfaringer med fysiske og konseptuelle barrierer og nærhet i interaksjon

Alle deltakerne i denne undersøkelsen uttrykker på ulike måter at det er behov for å opprettholde god lokalkunnskap og fysisk tilstedeværelse i interaksjon med næringslivet. I Statens organisasjonsinitiativ er det til dels motsatte signaler, der tilstrekkelig distanse gis en egen verdi og benyttes som begrunnelse for å etablere større kommuner. I NHO sitt initiativ tillegges det i tillegg at det blir færre kontaktpunkter å forholde seg til for næringslivet i en

større kommune. Fra case-kommunens ståsted, bidrar fysisk nærhet mellom kommunale medarbeidere og næringsaktører, til et grundig og velinformert faglig fundament i kommunikasjon, saksbehandling, planlegging og i beslutninger som tas. De fysiske og konseptuelle barrierene er små. Det innebærer at medarbeidere opprettholder en omfattende innsikt i geografiske og naturgitte variabler som har betydning, i eiendomsforhold og infrastruktur, bosetting og ulike former for menneskelig aktivitet. Verdien av dette, rent faglig og relasjonelt sett, anses å ha stor verdi. I forlengelsen av dette, tillegges fysiske møter stor verdi og at elektroniske løsninger på ingen måte kompensere for møter mellom mennesker (K, L, O, R). De tingene som tillegges verdi er at det er mange saker som kan løses på en enkel og lite byråkratisk måte (L, R). Det er også erfaringer som tilsier at elektronisk og telefonisk kontakt i tillegg kan redusere kvaliteten i interaksjon og løsninger, ved at det oppleves at mennesker lettere er ukonstruktive i sin kommunikasjon (R). Spørsmålet om fysisk avstand virker byråkratiserende og eventuelt gir dårligere saksbehandling og flere mindre optimale løsninger, er ikke omhandlet i grunnlaget for disse endringsprosessene. I tillegg tillegges deltakerne kontaktnettet utenom de hierarkiske strukturene stor verdi, der det kan tenkes at en mer løselig kontakt, Lissack (2003) og større grad av selvorganisering (Heylighen, 2001), preger interaksjonen. Intervjuene viser noen kvaliteter i denne type interaksjon, som også ligger i fysisk nærhet, ved mulighet for kompetansedeling- og utvikling, til prosjektsamarbeid eller mer eller mindre formalisert felles innsats. Dette kan forstås som en verdiskapende mosaikk, eller en verdiskapende pool av aktører i mer og mindre løselig interaksjon. Kvalitet, innhold og struktur i interaksjon i denne delen av kommunens virksomhet er ikke omhandlet i grunnlaget for endringer i kommunestruktur. Det er heller ikke kjent hvilke verdier som går tapt eller hva som eventuelt er gevinster dersom disse båndene brytes eller den potensielle verdien av det som bygges opp på nytt. Ingen av deltakerne i denne undersøkelsen forventer at disse verdiene går tapt i endringsprosessen de er

inne i nå, men ved etablering av en kommune på mellom 20 og 30 000 innbyggere, er situasjonen en annen (K, L, O, R). Muligheten for mer spesialisering og større fagmiljøer i en stor kommune anses i noen grad som fordelaktig (K) og denne innstillingen understøtter det som EU og EØS som aktør genererer fortløpende av nye reguleringer og kontrollbehov. Rollen som myndighetsutøver kan tenkes å bli forsterket i denne sektoren og også på dette tjenesteområdet i årene framover.

Begrepene fysisk og konseptuell, når vi snakker om barrierer i interaksjon, gir en mulighet til å drøfte disse egenskapene på en hensiktsmessig måte, når det gjelder de kommunale tjeneste og oppgavene overfor næringslivet. Det er like mye konseptuelle som fysiske barrierer i disse systemene.

5.4. Erfaringer med nærhet og aktivering i interaksjon

Nærhetsfaktorer bestemmer hvor sannsynlig det er at interaksjon forekommer mellom aktører. Deltakerne i denne undersøkelsen er svært opptatt av fysisk nærhet og direkte møter som grunnlag for interaksjon, og legger til rette for at dette skal virke ved å lage en egen stilling der stillingsinnehaver har i oppdrag å være ute hos bedriftene. Nærhetsbegrepet har også en faglig innhold, ved at enkelte fagområder betinger grundig lokalkunnskap. Nærhetsfaktoren gjenspeiles også i etablering av en flat organisasjonsstruktur, der det legges opp til en omfattende struktur innenfor næringsområdet, med bred deltakelse, for å sikre en innovativ innretning og god kommunikasjon mellom kommunen og næringsdrivende som har behov for oppfølging. Denne innretning er også et forbilde hos deltakerne dersom det blir aktuelt med endret kommunestruktur. Det innrømmes imidlertid at det kan bli mer utfordrende å få til dette i en geografisk omfangsrik kommune på 20 – 30.000 innbyggere. Det antas at interaksjonen mellom kommune og næringsliv og også internt i kommunen vil få større preg av distanse.

Dette omtales som en positiv endring i Regjeringens dokumenter i forberedelsene til reformen, samt i NHO sitt organisasjonsinitiativ, men ikke hos deltakerne i case-kommunen.

Nærhet, som utgangspunkt for at interaksjon skjer, er et sentralt element i deltakernes bidrag i undersøkelsen. Dette tillegges stor verdi og veier tyngre på vektskålen når det skal vurderes opp mot behovet for større distanse i disse tjenestene. Dette er et sentralt emne i reformen, der kompleksitetsteorien bidrar med tilstrekkelig teoretisk fundament for å beskrive prosessene.

5.5. Variasjon

Handlingsalternativer for de som ønsker å forme komplekse og tilpasningsdyktige systemer, er både å kunne øke eller å redusere variasjon av aktører i en populasjon (Axelrod & Cohen, 2000). Dette er verktøy som kommunen allerede benytter seg av. I nedskalering av prosjektaktivitet, ligger det en mulighet for tap av variasjon som kunne ha kommet til nytte i næringsutvikling, men som raderes ut før det helt får kommet i mål. Samtidig gir dette økt kapasitet til å komme i mål med prioriterte oppgaver.

I denne sammenhengen kom det også et spørsmål om hvilken identitet som skal knyttes til denne kommunen (O)? I dette lå det også et ønske om å tiltrekke seg mennesker i alderen 35 år og oppover, tenkt utviklet på grunnlag av spesialiserte skimiljøer og muligheter for å arbeide hjemmefra eller fra hytta ved hjelp av god bredbåndskapasitet. Med utgangspunkt i Axelrod & Cohen (2000), kan spørsmålet være hvilken elementer av variasjon skulle skapes i samfunnet som kunne medføre at unge mennesker og familier velger å bosette seg i kommunen? Det å bruke kompleksitetsteoretiske begreper i samfunnsplanlegging, og ikke bare i systematisering og analyse av historiske hendelser, kan ha et potensial.

Når det gjelder utfyllende aspekter i modellen som Rhodes & MacKechnie (2003) har skissert for offentlige komplekse systemer, er det elementer i undersøkelsen og i litteraturen som er spesifikk for dette tjenesteområdet, som er verdt å nevne.

Når det gjelder kommunen som aktør, nevner Angell, Ringholm & Bro (2015) at små kommuner med god økonomi synes i større grad enn små kommuner med dårlig økonomi å holde seg med ansatte som har næringsutvikling som hovedoppgave. Samtidig øker ordførerens og rådmannens betydning i dette arbeidet, trolig mer i fattige enn i rike kommuner. Videre nevnes, at ut fra kunnskapen om at kommunene i stor utstrekning driver sitt næringsrettede utviklingsarbeid i samvirke med andre aktører, både i og utenfor kommunen, vil ikke bildet av den kompetansen som er tilgjengelig for kommunene bli komplett uten at disse aktørenes kompetanse tas i betraktning. Situasjonen som beskrives av kommunene som aktør i NIVI Analyse (2014) og Rambøll (2013), når det gjelder kompetanse og kapasitet, kan tenkes først og fremst å ta utgangspunkt i at tilgjengelig kompetanse i et saksområde i hovedsak representeres ved de kommunalt ansatte selv. Deltakerne i denne undersøkelsen bekrefter at dette i stor grad ikke er tilfelle, slik de velger å løse oppgavene i interaksjon med svært mange ulike typer virksomheter. Det er i tråd med Lissack (2003) som beskriver tilpasningsdyktige komplekse systemer med at de er åpne og karakteriseres ved at de inneholder mange ulike enheter, for det meste i løselig interaksjon med hverandre, og hvor interaksjonen er diffus og ikke lineær. I case-kommunen er ordfører og rådmannen nøkkelpersoner i næringsarbeidet, sammen med øvrig ledelse i kommunen og en ny og koordinerende medarbeider skal følge opp overfor bedriftene.

Når det gjelder Rhodes & MacKechnie (2003) sitt punkt om aktørene og deres tilfang til beslutningsprosesser og regler for filtrering, er dette blitt klargjort gjennom intervjuene og

litteraturgjennomgangen. Når det gjelder kommunen som myndighetsutøver, gjør EØS-avtalen og det felleseuropeiske regelverket seg i stor grad gjeldende. Uansett om kommuner slår seg sammen eller ikke, så blir det utviklet felleseuropeiske regler på stadig flere områder som gjelder næringslivet og integrasjonen med Europa dypere, med påfølgende spesialisering på ulike fagfelt. Det innebærer også økt behov for kontroll i forvaltningen. Om kommunen som samfunnsutvikler, viser intervjuene at reglene for filtrering som kommunen benytter for å beslutte hvilken informasjon som skal framføres også i stor grad preges av lover og regler, men tilfanget til beslutningsprosesser kan involvere svært mange ulike aktører og er mangfoldig og variert i forkant av at lovhjemler kommer til anvendelse.

Tilpasning av funksjon (fitness function (s)) virker eksogent og endogent i systemet. Det er egenskaper som bestemmer hvordan aktørene velger mellom alternative handlinger, som å gå tilbake til eksisterende aktivitet, å gå videre med å utforske, omdømmeorientering, markedsorientering, med videre. Et hovedanliggende for case-kommunen vil være hvordan utfallet blir av intensjonsavtalen som inngås med aktuell partner i kommunestrukturen, hvordan den mottas hos innbyggerne, hvordan diskusjonene utvikler seg i kommunestyrene og hva Fylkesmannen anbefaler om kommuneinndeling. Alternativer kan både være å stå alene videre, slå seg sammen med en eller flere naboer eller i en stor regionkommune. Intervjuene viser at de første alternativene opprettholder kvalitetene som allerede eksisterer i forhold til nærhetsfaktorer og relasjoner som er utviklet gjennom mange år. Det er først når det er snakk om en kommunestørrelse på mellom 20- og 30 000 innbyggere at vesentlige endringer innen interaksjon overfor næringslivet slår inn. Den kommunale ledelsen har utviklet signaler i organisasjonen og til omgivelsene når det gjelder tjenester og oppgaver overfor næringslivet som vektlegger realisme, gjennomføringskraft, aktiv serviceinnstilling og mot til å være innovativ. Når disse egenskapene kommer til konkret uttrykk, vil det kanskje

være sannsynlig at en utforskende og strategisk handlingsorientert kommune trer fram. Det er også ett tema som framstår annerledes hos deltakerne fra case-kommunen enn i det som er funnet ved litteraturgjennomgang. Det finnes flere titler som beskriver hvordan kommunene mangler kompetanse og kanskje enda mer, kapasitet, til oppgaver av betydning for næringslivet. Det være seg innen teknisk sektor, plan eller samfunnsutvikling. Deltakerne i case-kommunen er mer opptatt av all den kompetansen som de faktisk har, og som kunne danne grunnlag for å overta oppgaver fra de øvrige nivåene. En tilsvarende omfattende innsats for å avdekke variasjon (Axelrod & Cohen, 2000) og ressurser, som i det å avdekke mangler på kompetanse og kapasitet, ville kunne gi et annen type grunnlag for beslutninger enn det som finnes i dag.

Egenskaper ved – og nivå i forbindelsene mellom aktører er et annet element hos Rhodes & MacKechnie (2003). Hovedanliggendet som er gjennomgående i det systemet som kommunen er en del av, er en europeisering med stadig dypere integrasjon i EØS, som preger oppgavene i rollene som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Forbindelsene er svært inngående når det gjelder faktisk innhold, men det er til dels store fysiske og konseptuelle barrierer mellom nivåene og mellom aktører. På den annen side er forbindelsen mellom kommunen og øvrige aktører i mangfoldet som bidrar i utviklingsprosesser og i forkant av beslutningsprosesser svært variert, med interaksjon av ikke-lineær og selvorganiserende karakter. Det er lite litteratur som beskriver innhold, kvalitet, effekt og betydning av interaksjon innenfor denne delen av virksomheten.

Systemets tilstand handler om de ulike aktørenes posisjon i forhold til de øvrige. Hvis en ser dette ut fra organisatoriske, ressursmessige, geografiske og næringsstrukturelle variabler jamfør Moen (2011), synes case-kommunen og også pågående initiativ for en større

kommune, for liten til å motta nye oppgaver av betydning eller å inngå i funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik den foreslåtte malen tilsier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Dette med mindre den inngår i en større enhet med svært mange andre. En slik løsning vil bety utfordringer når det gjelder det å ha inngående lokalkunnskap som grunnlag for kommunikasjon med næringsaktører og å ta beslutninger, og det å ha hyppig og nær kontakt i perioder der det er nødvendig.

6.0. Konklusjon

Spørsmålet som stilles i utgangspunktet i denne oppgaven er hvordan aktører i de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet opplever endringene som foreslås i kommunestrukturen? Hvilken betydning får endringene for interaksjon slik det defineres i Axelrod & Cohen (2000)? Hensikten har ikke først og fremst vært utvikling av modeller som hos Rhodes & MacKechnie (2003), men å benytte et annet rammeverk og begrepsapparat enn det som er vanlig.

For å presisere og utdype hovedtemaet i oppgaven, er det gjennomført en kvalitativ undersøkelse som case-studium (Creswell, 2016) med intervjuer av fire kommunale ledere i en distriktskommune, der alle er sentrale aktører i tjenestene og oppgavene som kommunen har overfor næringslivet.

Veg hjelp av hovedinndelingen i Axelrod & Cohen (2000), interaksjon eksternt og internt, nærhet og aktivering og fysiske og konseptuelle barrierer, har kommunenes tjenester og oppgaver overfor næringslivet trådt fram som komplekse og tilpasningsdyktige systemer, med mange ikke-lineære prosesser, co-evolusjon og i noen grad selvorganisering (Klijn, 2008) og Heylighen (2001). Dette har bidratt til å tydeliggjøre kommunen som aktør og

myndighetsutøver, der interaksjonen mellom forvaltningsnivåene har preg av selvforsterkende og selvregulerende prosesser (Sterman, 2000), som bidrar til økt europeisk integrasjon, med stadig flere områder som er regulert og som medfører behov for spesialisert kompetanse og kontroll, uansett kommunestruktur. Når det gjelder fysiske og konseptuelle barrierer, bidrar Axelrod & Cohen (2000) til forståelse av variabler som har betydning for sannsynlighet for at interaksjon forekommer, men belyser i mindre grad eventuelle kvalitative parametere innen interaksjon. Det kan tenkes at litteratur og metode fra atferdsvitenskap kan være utfyllende på dette området. Det er ikke undersøkt i denne oppgaven. Når det gjelder verdien av lave konseptuelle og fysiske terskler mellom aktørene lokalt eller mer distanse, og i en avveining mellom det å håndtere habilitetsutfordringer i hverdagen, på den ene siden, og på den andre siden å kunne etablere dypere faglig spesialisering i større kompetansemiljøer i tverrfaglig samarbeid og med større distanse, ser utfallet til å bli motsatt slik deltakerne i case-kommunen ser det, i forhold til anbefalingene i organisasjonsinitiativ fra Regjeringen og NHO. Konsekvensene av dette og øvrige betingelser for interaksjon som tas opp i intervjuene, er at det er hendelsene selv, og tolkningen av disse av aktørene, som bestemmer prosessene (Teisman & Klijn, 2008). Videre har litteraturgjennomgangen og intervjuene til sammen gitt et tydeligere bilde av hvor forskjellig begrepene som er benyttet som kriterier i dokumentene rundt reformen «kompetanse» og «kapasitet» kan forstås, dersom man ser disse ut i fra et avgrenset organisasjonsperspektiv og et kompleksitetsperspektiv. Det kan være verdt å utdype disse teamene i senere arbeider.

Kompleksitetsteori og begrepet interaksjon gir en mulighet for mer presis og systematisk beskrivelse av systemet og prosessene enn i litteraturen som er funnet om de kommunale tjenesten til næringslivet. Begrepene seleksjon, variasjon og emergens fortjener tilsvarende oppmerksomhet, for å komplettere bildet. De fem hovedtemaene hos Rhodes & MacKechnie

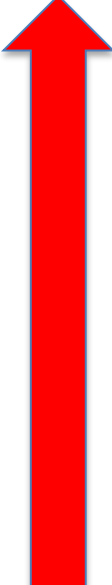

(2003), som skisserer en ramme for å beskrive komplekse offentlige systemer, har vist seg å være nyttige i arbeidet med å beskrive de kommunale tjenestene og oppgavene overfor næringslivet. Det er imidlertid mange temaer står igjen å undersøke og strukturere spesifikt for samfunnsområdet næring, dersom modellen skal gi full uttelling som verktøy for samfunnsfaglig forståelse.

Referanser:

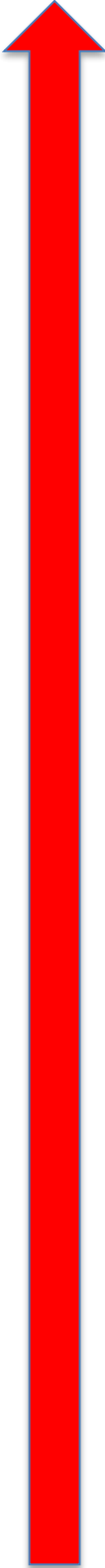

- Angell, E., Ringholm, T., Bro, J. (2015). *Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. NORUT Alta, 2015:4.
- Axelrod, R. & Cohen, M. D. (2000). *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*. New York, NY: Basic Books.
- Bar-Yam, Y. (1997). *Dynamics of complex systems*. Boulder, CO: Westview Press.
- Baum, W. M. (2005). *Understanding Behaviorism. Behavior, Culture and Evolution*. (2nd ed.) Blackwell Publishing.
- Creswell, J.W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. SAGE.
- Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (Red.), 2014. *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Universitetsforlaget.
- Europalov (2016). Nettside med oversikt over EØS-lovgivning under utvikling. Hentet fra <http://www.europalov.no>.
- EU (2016). Oversikt over direktorater (Agencies) i EU. Hentet fra http://www.europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm.
- Forskningsrådet (2016). Horisont 2020. Hentet fra <http://www.forskningsradet.no>.
- Heylighen, F. (2001). The Science of Self-organization and Adaptivity. *The Encyclopedia of Life Support Systems*, 5(3), 253-280.
- Klijn, E.H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration, *Public Management Review*, 10(3), 299-317.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. KMD (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD (2015). Melding til Stortinget. Meld.St. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. KMD (2016). Melding til Stortinget. Meld.St.22 (2015-2016). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.
- Lissack, M. (2003). Why Emergence? Why Complexity? *A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management*. The Institute of the Study of Coherence and Emergence, 5(4): 3-7.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten principles of complexity and enabling infrastructures. *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: the Application of Complexity Theory to Organisations*. Oxford: Elsevier.
- Moen, S. E. (2011). Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid. Oslo: FaFo 2011:30.
- Næringslivets hovedorganisasjon, NHO, (2015). Forslag til ny kommunestruktur i Norge. Hentet fra NHO sitt nettsted <http://www.nho.no>.
- NIVI Analyse AS (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*. Oslo: NIVI Analyse AS.
- RAMBØLL (2013). *Utfordringer og muligheter for kommunalteknisk sektor*. Oslo: RAMBØLL.
- RAMBØLL & AGENDA Kaupang (2016). *Gode grep for å løse fremtidige kommunaltekniske oppgaver*.
- Rattsø, J. (2014). *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport 2014:2.

- Regjeringens hjemmeside (2016). Om Norges handelsavtaler. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>
- Rhodes, M. L. & MacKechnie, G. (2003). Understanding Public Service Systems: Is there a Role for Complex Adaptive Systems Theory? *A Journal of Complexity Issues in Organizations and Management* (4), 57-85.
- Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. SAGE.
- Sandaker, I. (2009). A Selectionist Perspective on Systemic and Behavioral Change in Organizations. *Journal of Organizational Behavior Management*, 29:3-4, 276-293, DOI:10.1080/01608060903092128.
- Sterman, J.D. (2000). *Business Dynamics. Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. The McGraw-Hill Companies, Inc., 3-105.
- Teisman, G.R. & Klijn, E.- H., (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review*, 10 (3), 287-297.
- Utenriksdepartementet (2012). Norges offentlige utredninger, NOU (2012:2). Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Departementenes servicesenter.
- Vareide, K. (2012). *Sårbare og robuste regioner. En analyse av norske regioners næringsmessige sårbarhet*. Telemarksforskning. TF-notat 2012:59.

Tabell 1. Oppgavemeldingen (KMD, 2015) og dens møte med case-kommunen.

Motivasjon i kommunen til å motta nye oppgaver av betydning for næringslivet og til kommunesammenslåing: «Det er ikke noen gulrot akkurat, det».	
Selvforsterkende mekanismer	Selvregulerende mekanismer
 <p>Positiv intensjon med initiativet fra Staten til å legge flere oppgave til kommunene.</p> <p>Positiv innstilling hos deltakerne til å motta flere oppgaver (K,L,O,R).</p> <p>Kommunen har kompetanse og eksisterende institusjoner å bygge på (L,O).</p>	 <p>Erfaring som gir forventning om at det ikke følger finansiering med oppgavene. Mulighet for redusert lokalt handlingsrom (O).</p>
	<p>Krav til kommunestørrelse for å få tillagt nye oppgaver innebærer at få framtidige kommuner innfrir kravene (O, R).</p>
	<p>Oppgaver som ble lansert som store og nye blir ikke oppfattet å være det (L).</p>
	<p>Oppgaver som kommunen ikke ønsker å overta (O).</p>
	<p>Oppgaver som kommunen har kompetanse til å overta, men som staten ikke vil overføre (K, L, O, R).</p>

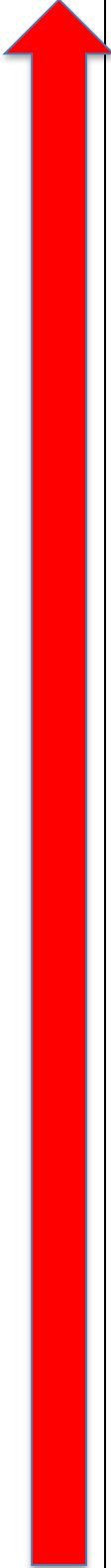
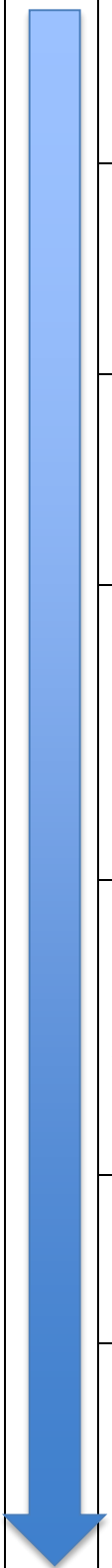
Tabell 2. Europeisering og flernivåstyring. Fire nivåer med pågående rettsliggjøring av politikk på stadig flere saksområder, som utdyper integrasjonen og øker interaksjonen imellom nivåene.

Selvforsterkende mekanismer som påvirker kommunale tjenester til næringslivet:		Selvregulerende mekanismer som påvirker kommunale tjenester til næringslivet.	
	EU/EØS - nivå		EU/EØS - nivå
	Innsats for å etablere gode rammebetingelser for europeisk næringsliv i global konkurranse. Horisont 2020. Norge deltar fullt ut.		Initiativ for å harmonisere regelverk og bygge ned barrierer mellom kontinenter og mellom land – med påfølgende releverkutforming, tilhørende kontrollbehov, samt institusjonsbygging også i form av direktorater; Eng: Agencies, (EU, 2016). Sterk byråkratisering.
	Internasjonal konkurranse, uro og usikkerhet: Finansielle utfordringer, klimaendringer, miljøutfordringer, terror, masseflukt. (Alle fire nivåer.)		
	Nasjonalt nivå		Nasjonalt nivå
	Innsats for å øke mulighetene for norsk næringsliv i form av deltakelse i EØS.		Rundt 350 felleseuropeiske rettsakter innlemmes i norsk lovgivning hvert år.
	Avgivelse av makt på viktige områder for næringslivet og kommunene gjennom EØS-avtalen.		Behovet for kontrollfunksjoner og institusjonsbygging i form av direktorater, med flere, øker.
	Avgivelse av makt til regionene og kommunene som del av kommune-strukturreformen.		Nasjonalstaten tappes for makt og oppgaver, som kan redusere viljen til å avgi funksjoner til andre nivåer. Deltakelse i samarbeidsprogrammer krever oppfølging og kontroll. Byråkratisering.
	Deltakelse i felleseuropeiske programmer for mange ulike typer virksomheter.		
	Regionalt nivå		Regionalt nivå
	Fylkesmannen er kontrollmyndighet. Fylkeskommunen deltar i Regionenes Europa, ved ulike organisasjoner, utvikling av kontaktnett og deltakelse i europeiske programmer som samfunnsutvikler.		Økende andel felleseuropeisk regelverk som krever spesialisert kompetanse på ulike fagområder. Prosedyrer og kontrollvirksomhet som virker byråkratiserende.
	Avgivelse av makt og oppgaver til større kommuner.		Deltakelse i europeiske programmer som krever kompetanse og prosedyrer som medfører byråkrati.
	Kommunalt nivå (lokalt).		Kommunalt nivå (lokalt).
	Nye oppgaver som angår næringslivet overført fra fylkeskommunen eller fylkesmannen. Formalisert førstelinjetjeneste – en dør inn.		Økende andel felleseuropeisk regelverk som krever mer spesialisert kompetanse på ulike fagområder. Det virker byråkratiserende.
Den større kommunen har økt kompetanse og kapasitet for å kunne benytte muligheter i europeiske samarbeidsprogrammer.	Deltakelse i europeiske programmer som krever kompetanse og utøvelse av prosedyrer, som gir mer byråkrati.		

Tabell 3. Kommunens service i møtet med næringslivet før eventuell kommunesammenslåing.

Relasjonell tilstand som grunnlag for interaksjon i møtet mellom kommunen og lokalt næringsliv, med utgangspunkt i case-kommunen: <i>«En kan ikke forvente at næringslivet i kommunen skal skjønne at vi må forholde oss til de mange rigide reglementene som gjelder til enhver tid som gjør at vi må bruke mer tid på prosesser enn bedrifter gjør» (O).</i>	
 Selvforsterkende mekanismer	 Selvregulerende mekanismer
<p>Åpen og innovativ inngang i møte med næringsaktører, forankret i realisme, fra kommunens side som samfunnsutvikler.</p> <p>Likebehandling og retts-sikkerhet er basis for behandling av saker og søknader i kommunen – rolle som myndighets-utøver og kontroll-myndighet.</p> <p>Kommunen utvikler tydelighet i egen rolle ved forventnings-avklaring overfor næringsaktører og frivillig sektor. Vurderer å samle førstelinje-funksjoner.</p> <p>God oversikt og god kjennskap til lokale næringsaktører, geografi og lokale forhold fra kommunens side som grunnlag for saks-utredning og beslutning.</p> <p>Større og mindre næringsvirksomheter med utviklingsbehov.</p>	<p>Kunnskap om kommunens egne strategier og planer angående næringsliv hos politisk valgte representanter kan være mangelfulle og føre til at administrasjonen blir satt i klemme – som øker muligheten for motstridende informasjon utad, som igjen kan bidra til misnøye hos næringsaktører.</p> <p>Lover og regelverk bidrar med å avgrense mulighetene som ligger i de initiativ og planer som næringsaktører ønsker å iverksette. Dette kan forveksles med at «kommunen er vrang».</p> <p>Kommunikasjon om muligheter og begrensninger som følge av særnorsk eller felleseuropeisk lov- og regelverk innenfor ulike fagområder forveksles og forstås som kommunale medarbeideres personlige uttrykk av vrangvilje – som kan oppfattes negativt hos næringsaktører og andre.</p> <p>Felleseuropeisk regelverk, som innkjøps-regelverket, som i utgangspunktet sikrer like konkurransevilkår for næringslivet, bidrar også til at anbud ikke bare kan utlyses lokalt, samt byråkrati og langsommere beslutnings-prosesser. Dette kan oppfattes som manglende lokal støtte, vrangvilje og treghet.</p> <p>Kommunale planprosesser, med tilrettelagte møter og høringer, først og fremst tilgjengelig som en mulighet for større bedrifter med administrative ressurser. Tilsvarende mindre mulighet for å sette av ressurser til deltakelse for de små, som det ofte er flest av (Moen, 2011). Det kan bety mindre inkludering og medvirkning enn ønsket, og misnøye med løsningene som velges.</p>

Tabell 4. Kommunens service i møtet med næringslivet etter eventuell kommunesammenslåing i henhold til NHO sitt forslag på 77 kommuner i landet.

Tenkt relasjonell tilstand som grunnlag for interaksjon i møtet mellom kommunen og lokalt næringsliv i en stor kommune (20-30.000 innb.), der case-kommunen inngår.	
Selvforsterkende mekanismer	Selvregulerende mekanismer
 <p>Positiv, åpen og innovativ inngang i møte med næringsaktører, forankret i realisme, fra kommunens side som samfunnsutvikler.</p> <p>Likebehandling og retts-sikkerhet er basis for behandling av saker og søknader i kommunen. Rollen som myndighets-utøver og kontroll-myndighet understøttes av fysisk avstand.</p> <p>Tydelig kommunal rolle overfor næringsaktører og frivillig sektor, med «en dør til førstelinjen», med koordinatorene som er ute i kontakt med bedriftene.</p> <p>Kompetansemiljøer med omfattende og spesialisert kunnskap på relevante fagområdene.</p> <p>Større og mindre næringsvirksomheter som har utviklingsbehov. Statlige virksomheter er flyttet ut av sentrale strøk og nye oppgaver er tilført. Flere arbeidsplasser og lavere folketallsnedgang?</p>	 <p>Kommunal toppledelse som har avstand fra den daglige kontakten mellom organisasjonen og næringslivet. Den konseptuelle avstanden mellom organisasjoner øker totalt sett.</p> <p>Statlige arbeidsplasser er overført uten tilstrekkelig finansiering, noe som har redusert lokalt handlingsrom og bidratt til misnøye med tjenestekvaliteten i flere deler av virksomheten (dårlig vedlikehold av bygg og veier).</p> <p>Lover og regelverk bidrar med å avgrense mulighetene som ligger i de initiativ og planer som næringsaktører ønsker å iverksette. Dette oppleves å bli forvekslet med at «kommunen er en flaskehals og bremsekloss».</p> <p>Kommunikasjon om muligheter og begrensninger som følge av særnorsk eller felleseuropeisk lov- og regelverk innenfor ulike fagområder forveksles og forstås som kommunale medarbeideres personlige uttrykk av vrangvilje – som oppfattes negativt hos næringsaktører og andre.</p> <p>Felleseuropeisk regelverk, som innkjøps-regelverket, som i utgangspunktet sikrer like konkurransevilkår for næringslivet, bidrar også til at anbud ikke bare kan utlyses lokalt, samt byråkrati og langsommere beslutningsprosesser. Dette kan oppfattes som manglende lokal støtte, tungvint og uttrykk for lite velvilje.</p> <p>Tunge fagmiljøer som «lever sitt eget liv» og der tverrfaglig interaksjon er utfordrende ved etablering av konseptuelle barrierer mellom profesjoner og enheter i organisasjonen.</p> <p>Koordinatorer med stor faglig tyngde, men med lite oversikt eller mindre inngående lokalkunnskap i møtet med næringslivet. Saksutredning og beslutninger er preget av teoretisk tilnærming, avstand og manglende lokalkunnskap, det vil si distanse.</p>

Vedlegg 1. Intervjuguide

- Med utgangspunkt i kommunale tjenester av betydning for næringslivet, kan du kort beskrive jobben du har i kommunen på dette området? Hvor lenge har du vært i denne jobben?
- Med utgangspunkt i de kommunale tjenestene av betydning for næringslivet. Hvilke interne og eksterne forhold (utenfor kommunen som organisasjon) er det som har betydning for hva du gjør i jobben din - og hvorfor? Hvordan jobber du? Gi eksempler.
- Hvordan vil du komme til å jobbe i en potensiell ny og større kommune slik du definerer den (eksternt og internt)?
- Ved en ny kommune på størrelse med NHO sitt forslag, hvordan vil du komme til å jobbe (eksternt og internt)?
- Det er foreslått en mer formalisert førstelinjefunksjon og tilførsel av oppgaver som har betydning for næringslivet i «den nye kommunen». Hvordan tenker du at du kommer til å jobbe?