

Hilde Zeiner  
Gro Sandkjær Hanssen

# **Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i Forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010**



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Demokrati, styring og  
planlegging – funn fra  
forskningen i  
Forskningsrådets DEMOSREG-  
program  
2005-2010

## Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.  
NIBR-rapport 2011:17

Langtidseffekter av nasjonale  
utviklingsprogram.

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles  
fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Hilde Zeiner og Gro Sandkjær Hanssen

**Demokrati, styring og  
planlegging – funn fra  
forskningen i  
Forskningsrådets  
DEMOSREG-program  
2005-2010**

NIBR-rapport 2012:20

Tittel: **Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i Forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010**

Forfatter: Hilde Zeiner og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2012:20

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-949-5

Prosjektnummer: 3027

Prosjektnavn: **Populærvitenskapelig** oppsummering og drøfting av resultater i DEMOSREG (2005-2010) om Demokrati, styring og planlegging.

Oppdragsgiver: **Norges forskningsråd ved Divisjon for Helse og samfunn, avdeling for Velferd og utdanning**

**Prosjektleder:** **Gro Sandkjær Hanssen**

Referat: Rapporten er en populærvitenskapelig oppsummering og drøfting av resultatene fra DEMOSREG-programmets første programperiode (2005-2010, på oppdrag fra Norges forskningsråd. Oppsummeringen gjelder de 16 prosjektene som omhandlet demokrati, styring og planlegging.

Sammendrag: Norsk

Dato: Oktober 2012

Antall sider: 84

Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2012

---

# Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomførte i 2012 en populærvitenskapelig oppsummering og drøfting av resultatene fra DEMOSREG (2005-2010), på oppdrag fra Norges forskningsråd ved Divisjon for Helse og samfunn, avdeling for Velferd og utdanning. Oppdraget omhandlet de prosjektene som omhandlet temaene demokrati, styring og planlegging. Studien er gjennomført av Hilde Zeiner og Gro Sandkjær Hanssen. Rapporten er tidligere gitt ut som en rapport fra Forskningsrådet, med tittelen ”Demokrati, styring og planlegging. Funn fra forskningen 2005-2010”, se [http://www.forskningsradet.no/prognett-demosreg/Nyheter/Nye\\_oppsummeringer/1253979645782?WT.mc\\_id=nyhetsbrev-demosreg](http://www.forskningsradet.no/prognett-demosreg/Nyheter/Nye_oppsummeringer/1253979645782?WT.mc_id=nyhetsbrev-demosreg).

NIBR, oktober 2012

Trine Myrvold

Forskningsjef

---

# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag.....	3
1 Innledning.....	6
2 Oversikt over prosjektene .....	8
3 Offentlig styring – partnerskap og nettverk .....	15
3.1 Governance – teori og ideologi .....	15
3.2 Hvem, hva, hvordan? .....	17
3.3 Hvor effektivt er governance?.....	22
3.4 Hvor demokratisk er governance?.....	27
4 Planlegging – hierarki, marked og nettverk .....	29
5 Demokrati, deltakelse og identitet.....	32
5.1 Styringskanaler og deltakelse i det norske flernivådemokratiet .....	32
5.2 Rettsliggjøring, brukere og borgere .....	36
5.3 Geografi og deltakelse .....	38
5.4 Identitet .....	40
5.5 Kontinuitet eller transformasjon? .....	42
6 Hva har vi lært av DEMOSREG? .....	43
7 Policy- implikasjoner.....	47
Litteratur .....	49
Vedlegg 1 Prosjektoversikt.....	55

---

# Sammendrag

*Hilde Zeiner og Gro Sandkjær Hanssen*

## **Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i Forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010**

NIBR-rapport 2012:20

Norsk institutt for by- og regionforskning har gjennomført en populærvitenskapelig oppsummering og drøfting av resultatene fra DEMOSREG-programmets første programperiode (2005-2010), på oppdrag fra Norges forskningsråd ved Divisjon for Helse og samfunn, avdeling for Velferd og utdanning. Oppsummeringen gjelder de 16 prosjektene som omhandlet demokrati, styring og planlegging, og diskuterer hvordan resultatene fra prosjektene representerer ny kunnskap som kan ha implikasjoner for vår forståelse av demokratiets virkemåte og for konkret politikktutforming.

Rapporten gir først en kort presentasjon av de 16 prosjektene. Deretter diskuteres prosjektenes bidrag til forskningen om offentlig styring og planlegging, deretter prosjektenes bidrag til bedre forståelse av demokrati, deltakelse og identitet i det norske flernivådemokratiet. Til sist diskuteres prosjektene i en nasjonal og internasjonal kontekst, og i denne diskusjonen blir prosjektene også vurdert etter hva som var målsetningen med programmet i programplanen.

Oppsummert kan DEMOSREG-prosjektene sies å tegne et detaljert bilde av det norske styringssystemet, dets utvikling, virkemåte og aktuelle problemstillinger. Prosjektene dekker også bredden i styringssystemet, fra aktivistgrupper til styring og samordning av nasjonal politikk. Hva gjelder offentlig styring og planlegging, avdekker prosjektene omfattende koordineringsproblemer i offentlig sektor, og knytter disse både til organisasjonsreformer og til fremveksten av nye politikkområder.



Reformer i offentlig sektor har ledet til økt spesialisering og fragmentering, noe som igjen leder til økt behov for koordinering. Samtidig har offentlige myndigheter påtatt seg eller blitt tildelt nye oppgaver, knyttet blant annet til krise- og risikohåndtering, klimaendringer, lokalsamfunns- og næringsutvikling. Dette er oppgaver som gjerne går på tvers av eksisterende organisasjonsstrukturer, og som dermed forsterker koordineringsbehovet i offentlig sektor. DEMOSREG-prosjektene gir et bilde av fremveksten av ulike former for koordineringsmekanismer, og beskriver bruken av slike mekanismer fra departementsnivå til lokalsamfunnsnivå. Mens prosjektene knyttet til offentlig styring og planlegging gjerne konsentrerer seg om noen utvalgte nettverk eller koordineringsmekanismer, og begrenser analysen til utvalgte saksområder eller styringsnivå, rettes oppmerksomheten i demokratiprojektene gjerne mot flernivådemokratiet. På ulike måter belyser de samspillet mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået i politikken, og diskuterer betydningen av demografiske endringer og endringer i styringsvirkemidler.

Governance er et stikkord i prosjektenes behandling av offentlig styring og planlegging. Flere av prosjektene tar utgangspunkt i den internasjonale debatten om governance, og bruker teorier om governance, nettverksstyring og partnerskap for å forstå ulike former for offentlig-offentlig og offentlig-privat samarbeid, så som interkommunale samarbeid, regionale utviklingsprosjekt, og nærings- og samfunnsutvikling i byregionene.

Vurdert opp mot programplanen kan prosjektene sies å dekke de fleste problemstillinger som trekkes opp. Det er imidlertid noen unntak: Mens programplanen etterspør kunnskap om organisering av tjenesteproduksjon i regioner og lokalsamfunn med skiftende eller ujevn demografi og i samfunn preget av uttynningsproblematikk, er forskningsinnsatsen i DEMOSREG-prosjektene i større grad konsentrert om utviklingen av og i byregionene. Prosjektene svarer i mindre grad på programplanens etterspørsel om kunnskap om styringsparametre og produktivitetsmål for kommunal virksomhet, utvikling av metoder og systemer for å vurdere og sammenligne kommunenes innsats, samt behovet for økt kunnskap om hva som forklarer forskjellene kommunene imellom. Også når det gjelder planlegging er det kunnskapsbehov som ikke dekkes, spesielt behovet for systematiske studier av planleggingsinstrumentet som verktøy for flernivåkoordinering

---

– som ser på hvordan planlegging blir brukt for å dekke det økte behovet for flernivåkoordinering som har vokst frem som en konsekvens av økt fragmentering, sektorisering, desentralisering og delegering i offentlig sektor. Et annet generelt inntrykk er at det er få innslag av komparative internasjonale studier representert blant de 16 prosjektene vi har vurdert.

Resultatene fra de 16 prosjektene i DEMOSREG-programmet som omhandler demokrati, styring og planlegging har en klar relevans for politikkutforming, ikke minst ved at de bidrar til en økt forståelse av det norske styringssystemet. Prosjektene har også avdekket store koordineringsutfordringer i en mer fragmentert offentlig sektor, ikke minst mellom offentlige aktører på ulike myndighetsnivåer. Denne innsikten kan gi viktige innspill til diskusjonen om fremtidig reorganisering av ulike deler av offentlig sektor, og for hvordan det offentliges samhandling med eksterne aktører (i privat sektor og sivilsamfunn) kan og bør organiseres.

# 1 Innledning

Det er en utbredt oppfatning blant politikere og forskere at staten både er for liten og for stor til å takle mange av dagens utfordringer. Tanken er at staten trues ovenfra av globaliseringsprosesser og fremveksten av overnasjonale institusjoner og regimer, og nedenfra av lokale og regionale krav og prosesser. Dermed endres vilkårene for offentlig styring og for folkestyret. Både på statlig, regionalt og lokalt nivå opplever man at oppgavene er ”større enn” jurisdiksjonen. Et sentralt tema i statsvitenskapen har vært hvordan og om slike prosesser har medført at hierarkiske styringsmodeller er blitt erstattet av eller komplettert med alternative former for styring, så som markedsmekanismer eller styringsnettverk.

Programmet *Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG)* har hatt som siktemål å frembringe mer kunnskap om slike prosesser og deres effekter for offentlig styring og demokrati. Et overordnet spørsmål har vært hvorvidt nye koordinerings- og styringsformer har vokst fram, og hvilken form og karakter disse eventuelt har fått. Hvordan kan det norske styringssystemet – med kommuner, fylkeskommuner og statlige etater – forstås som et flernivåsystem? Spørsmålet handler om hvordan staten styrer, kjennetegn ved kommuners og fylkeskommuners utvikling, kommunens rolle som samfunnsutvikler, den offentlige tjenesteytingens form og omfang, samt forskjeller mellom kommunene. Programplanen etterspør også kunnskap om offentlig planlegging, fra overordnet og sektorovergripende planlegging til planlegging rettet mot konkret prosjektutvikling og gjennomføring. Et annet hovedspørsmål er knyttet til demokrati, deltakelse og identitet i en regional eller lokal kontekst. Spørsmålene her er særlig knyttet til rettighetsfesting av politikken, geografi og deltakelse, og identitet.

På oppdrag fra Forskningsrådet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomgått funn fra programmet som

---

berører temaet *demokrati, styring og planlegging*. Vi vil her presentere resultater fra de 16 prosjektene som fikk støtte i den første perioden fra 2005-2010, og diskutere hvordan disse resultatene representerer ny kunnskap som kan ha implikasjoner for vår forståelse av demokratiets virkemåte og for konkret politikkkutforming. I tillegg vil det også bli diskutert hvordan programplanens mål er belyst av prosjektene og hvilke mål som eventuelt er mangelfullt belyst. Gjennomgangen er tredelt. Først vil vi diskutere prosjektenes bidrag til forskningen om offentlig styring og planlegging, deretter vil vi se nærmere på prosjektenes bidrag til bedre forståelse av demokrati, deltakelse og identitet i det norske flernivådemokratiet. Til sist vil vi plassere prosjektene i en nasjonal og internasjonal kontekst, samt diskutere bidragene med utgangspunkt i programplanen. Aller først vil vi imidlertid gi en kort presentasjon av prosjektene.

## 2 Oversikt over prosjektene

Vi vil først gi en oversikt over de 16 prosjektene som omhandler demokrati, styring og planlegging. De resterende 6 prosjektene som omhandler regional innovasjon behandles i en selvstendig rapport (et av prosjektene omtales i begge rapporter). De 16 prosjektene som omtales varierer i størrelse, og har fått mellom 1 970 000 og 6 000 000 i støtte fra DEMOSREG-programmet.

*Kulturarv og stedsidentitet* er et samarbeidsprosjekt mellom Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), NIBR og Institutt for landskapsplanlegging ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Prosjektet ser på hvordan kulturelle verdier og kulturarven kan og bør brukes som redskap i byplanlegging og -utvikling. Det har vært en utvikling fra kulturarv som et spørsmål om bevaring til en forståelse av kulturarv som en ressurs og et instrument i byplanlegging, noe som har brakt nye aktører på banen. Spørsmålet er hva denne utviklingen har betydd for lokal forankring, oppslutning og medvirkning.

*Norsk kommuneplanlegging 1965-2005 – fra generalplan til økonomistyring* er gjennomført ved NIBR. Prosjektet har hatt som hovedmål å beskrive og drøfte utviklingen av det norske planleggingssystemet fra innføring av lovpålagt fysisk planlegging gjennom bygningsloven av 1965 til Planlovutvalgets utredning og forslag til ny plan- og bygningslov som ble overlevert Miljøverndepartementet i 2003 (NOU 2003:14). Prosjektet gir en samlet fremstilling av utviklingen av kommunal planlegging i Norge: fra troen på instrumentell, hierarkisk styring av fysisk planlegging, via mål- og resultatstyring, til planlegging basert på governance og metastyring.

*Public policy and network governance – Challenges for urban and regional development* er en integrert del av et nordisk nettverk for forskning om demokratisk nettverksstyring. Nettverket var finansiert av det Danske forskningsrådet, og organisert med utgangspunkt i

Roskilde Universitetscenter. Prosjektet har vært ledet fra Universitetet i Nordland (tidligere Høgskolen i Bodø), men Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Oslo og Akershus har inngått som likeverdige samarbeidspartnere. Gjennom en kombinasjon av nettverksteori og organisasjonsteori diskuterer prosjektet spørsmål knyttet til nettverksstyringens effektivitet, demokratiske kvaliteter og hvordan styringsformen påvirker kommunenes styringsmuligheter.

Formålet med prosjektet *Flernivåstyring og regional utvikling – innenlands bruk av naturgass* var å få kunnskap om hvordan nettverk mellom offentlige og private aktører på flere geografiske nivå påvirker politikken for regional utvikling. Prosjektet kombinerer studier av nettverks- og flernivåstyring med studier av regionale og nasjonale innovasjonsstudier. Gjennom studier av Norsk Gassforum, etableringen av forskningsprogrammet Gassmaks, samt komparative studier av samarbeid mellom offentlige og private innenfor de tre regionene Rogaland/Hordaland, Midt-Norge og Grenland, undersøker prosjektet betingelsene for offentlig aktivitet på feltet. Samtidig bidrar prosjektet til den teoretiske forståelsen av henholdsvis offentlig innovasjonspolitik og flernivåstyring. Prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og CICERO.

*Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance* retter søkelyset mot sivilsamfunnets rolle og deltakelse i private reguleringsplanprosesser. Prosjektet viser at det er manglende samsvar mellom lovens krav om medvirkning og sivilsamfunnsaktørers faktiske deltakelse. Planprosessene lukkes sosialt ved at sivilsamfunnsaktører ikke har adgang til viktige premissgivende arenaer, og planprosessene lukkes kognitivt ved at dominerende diskurser om byutvikling avgjør om argumenter skal være gyldige eller ikke. Prosjektet er et samarbeid mellom NIBR, Institutt for landskapsplanlegging ved UMB, Universitetet i Oulu, Kungliga Tekniska Högskolan, og Roskilde Universitetscenter.

Med utgangspunkt i samfunnssikkerhet og krisehåndtering har prosjektet *Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering* undersøkt betingelser og utfordringer for styring, demokrati og innovasjon i et flernivåsystem. Søkelyset er blitt

rettet mot forholdet mellom ulike styringsnivå – overnasjonalt, statlig, regionalt og lokalt – og forholdet mellom offentlige myndigheter og private aktører. Samtidig har prosjektet søkt å avdekke spenninger mellom integrasjon, styring og kontroll på den ene siden og fleksibilitet, autonomi og selvstyre på den andre siden. Prosjektet har vært gjennomført av Uni Rokkansenteret i samarbeid med Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

*Regional areal- og transportpolitikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor* har undersøkt hvilken betydning regional samstyring har for målet om en samordnet areal og transportplanlegging. Prosjektet undersøker tre modeller for regional samstyring – avtalemodellen, fylkesmodellen og den regionale modellen – og diskuterer hvorvidt disse kan bidra til bedre samordning av areal- og transportpolitikken i norske regioner. Konklusjonen er at regional samstyring er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for en samordnet areal- og transportplanlegging. Selv om organisasjonsmodellen har betydning for hvilke arenaer kommunale og regionale myndigheter møtes på, er det ikke grunnlag for å si at en organisasjonsmodell er mer effektiv enn en annen. Hver region bør derfor vurdere hvilken samarbeidsmodell som best passer deltakernes behov og samarbeidsprosjektets mål. Prosjektet er et samarbeid mellom Transportøkonomisk institutt (TØI) og Universitetet i Hannover.

*Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner?* ser på fremveksten av by- og landsdelsregioner på Sørlandet, Vestlandet, i Midt-Norge og Nord-Norge. Spørsmålet var hvordan dannelsen av slike regioner utfordrer eksisterende modeller for demokratisk styring og regional utvikling. Prosjektet er todelt: En undersøkelse av hvordan regionenes oppgaver og geografiske inndeling er blitt behandlet i utvalgte nasjonale beslutningsprosesser, og en undersøkelse av utviklingen av byregioner i Arendal, Kristiansand, Stavanger, Haugesund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø. Prosjektet viser hvordan slike politiske byregioner har utviklet seg til å bli et fjerde, ikke-formalisert, styringsnivå i enkelte deler av landet. Prosjektet er gjennomført av International Research Institute of Stavanger (IRIS) i samarbeid med Agderforskning.

*Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og frivillighet* ser nærmere på politisk deltakelse i de nye storbyregionene. Med utgangspunkt i den romlige dimensjonen for politisk atferd, reiser prosjektet to spørsmål: For det første, hvilken betydning har administrative grenser, særlig kommunegrenser, i områder preget av høy mobilitet? For det andre, hvilken betydning har egenskaper ved byen for politiske deltakelse? Undersøkelsene viser at pendling ikke reduserer innbyggernes politiske engasjement. Derimot viser undersøkelsene at sosial kapital blant innbyggerne er lavere i kommuner og bydeler preget av etnisk ulikhet, at høy grad av sosial ulikhet fører til lavere politisk deltakelse og at det stedet folk bor påvirker deres partipreferanser. Velgere i omlandskommuner er mer høyreorienterte enn velgere som bor i bykommunene. Prosjektet er gjennomført ved Uni Rokkansenteret, i samarbeid med Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen og Institutt for samfunnsforskning (ISF).

*Impacts of NPM reforms in regional policy, hospital policy and infrastructure policy* handler om desentraliseringsreformer i offentlig virksomhet. Reformene innebærer at offentlig sektor splittes i enheter, som hver for seg får større ansvar for å gjennomføre politikken på sitt område. Formålet er å effektivisere forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. Forskerne har undersøkt hvilke effekter desentraliseringsreformer har for effektivitet, regional utvikling, regional fordeling og demokrati innenfor tre sektorer: regionalpolitikk, transportpolitikk og helsepolitikk. Konklusjonen er at effektene av reformene er små, og at det er vanskelig å isolere disse fra effektene av andre utviklingstrekk. Desentraliseringsreformer synes derfor å dreie seg mer om politiske føringer enn om faglige vurderinger. TØI samarbeider med Universitetet i Newcastle (Centre for Urban and Regional Development – CURDS) og Institutt for helse og samfunn ved Universitetet i Oslo.

*Rettenes reflekssive rom. Velferdsrettigheter, rettsanvendelse og lokalitet* ser nærmere på hvordan rett til og bruk av individuell plan regulerer forholdet mellom bruker og tjenesteyter. Prosjektet gjennomføres av Uni Rokkansenteret. Individuell plan presiserer noen av partenes rettigheter og plikter, og kan forstås som en del av en generell trend i europeisk velferdspolitik som hvor forholdet mellom velferdsstaten og dens klienter individualiseres og kontraktliggjøres. Sentrale målsettinger har vært å sikre bedre koordinerte tjenester, samtidig som brukernes innflytelse over tjenesteytingen



styrkes. Samtidig vil individuell plan kunne fungere som et styringsvirkemiddel, ved at den ikke bare utløser rettigheter, men også forpliktelser for bruker. Prosjektet spør hvilke effekter individuell plan har for brukere, tjenesteytere og for lokaldemokratiet.

*Demokratiske styring i et flernivåsystem: lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge* spør hvordan spenninger mellom nasjonal styring og lokalpolitisk handlefrihet kommer til uttrykk i det norske styringssystemet. Prosjektet belyser spørsmål knyttet til statlig styring gjennom politisk-institusjonelle og partipolitiske styringskanaler, samt kommunenes mulighet for påvirkning nedenfra og opp gjennom de ulike styringskanalene. Kommunepolitikken generelt, og sektorene eldreomsorg og naturvern spesielt, er gjenstand for analyse. Bidragene er forankret i ulike faglige perspektiver: det rettslige, det politisk-administrative og det partiorganisatoriske. Prosjektet belyser de juridiske rammene for det lokale folkestyret, og viser at staten bruker ulike virkemidler for å styre kommunene på ulike politikkområder. Den partipolitiske styringen fra nasjonalt nivå er begrenset. Selv om kommunene har formelle og uformelle muligheter for interesseformidling og lokal påvirkning, har ikke dialogbaserte styringsmidler erstattet de etablerte hierarkiske styringsvirkemidlene mellom stat og kommune. Prosjektgruppen har bestått av forskere fra Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Institutt for offentlig rett og Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, ISF, Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-vitenskapelige universitet, NIBR og Norsk senter for bygdeforskning.

*Strategiske regioner i spenningsfeltet mellom demokratisk styring og effektivitet* er gjennomført av Nordlandsforskning og Universitetet i Nordland. Målsettingen har vært å avdekke muligheter og begrensninger i utviklingen av strategiske regioner, med fokus på tre norske regioner. Begrepet strategiske regioner viser her til partnerskap eller interkommunale samarbeidsløsninger som er dannet gjennom mobiliseringsprosesser nedenfra i regionene. Undersøkelsen viser at enkelte kommunale oppgaver, som renovasjon, kraft, samferdsel, pedagogisk-psykologisk tjeneste, kriminalitetsforebygging, oppfattes som mer egnet for denne type samarbeid, mens tunge, kommunale tjenester, som eldreomsorg, barnehager og skoler oppleves som mindre velegnet.

Lokalpolitikerne vektlegger økonomiske nyttebetraktninger, men oppfatter likevel hensynet til faglig, profesjonell kompetanse som den viktigste begrunnelsen for å inngå i ulike samarbeidsløsninger. Det er imidlertid varierende i hvilken grad man makter å utnytte slike synergier regionalt, og oppslutningen om Regionrådet blant lokalpolitikere avhenger i første rekke av om egen kommune drar nytte av samarbeidet. Selv om man ser nytten ved slike samarbeid, trekkes svekket demokratisk påvirkning fram som en ulempe ved det interkommunale samarbeidet.

Prosjektet *Den krevende borger: Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting* er et samarbeid mellom Universitet i Oslo og Universitetet i Nordland. Siktemålet har vært å belyse utviklingstrekk i innbyggernes krav og forventninger til kommunene som tjenesteytende organisasjoner og som demokratiske institusjoner. Prosjektets hovedfunn kan oppsummeres som følger: Innbyggerne legger større vekt på kommunenes rolle som tjenesteprodusent enn på kommunen som lokaldemokratisk arena. Innbyggerne er stort sett fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på. Forventningene til kommunal tjenesteproduksjon øker, men innbyggere i små kommuner er mer fornøyd med tilbudet enn innbyggere i større kommuner. Innbyggerne ønsker at det skal brukes like mye eller mer ressurser på kommunale tjenester i framtiden, og at tjenestene skal finansieres gjennom økte statlige overføringer heller enn økte skatter eller egenandeler. Innbyggerne har tillit til lokalpolitikere og til de lokale institusjonene, og et flertall oppfatter sine lokale representanter som både lydhøre og representative. Likevel er valgdeltakelsen på vei ned, samtidig som andre former for politisk deltakelse er preget av gjengangere. Det er en tendens til at innbyggere i kommuner med en fleksibel og desentralisert organisasjonsstruktur, og som vektlegger medarbeiderutvikling og bred kommunikasjon med innbyggerne, vurderer kommunale tjenester og institusjoner mer positivt enn innbyggere i kommuner som har en mer tradisjonell organisasjonsstruktur. Til sist avhenger innbyggernes tilfredshet med stedskvaliteter. I tillegg til arbeidsplasser, vektlegger innbyggerne særlig natur- og friluftsmuligheter i nærområdet. Flere fremhever også at stedets urbane kvaliteter har betydning for trivsel.

Statlig styring og lokal iverksetting for en bærekraftig utvikling: En sammenligning av statlige incentiver for en kommunal

klimapolitikk er et samarbeidsprosjekt mellom CICERO og TØI. Prosjektet er todelt: en sammenligning av svensk og norsk politikk rettet mot å oppmuntre til lokalt energi-, miljø- og klimaarbeid, og en analyse av hvordan det norske og det svenske systemet for oppmuntring til lokal klimapolitikk har virket på henholdsvis klimapolitiske foregangskommuner og mindre pro-aktive kommuner. Sammenlignet med det svenske systemet, som har gitt stor uttelling, har det norske systemet vært preget av å være fragmentert i småpakker av pilotprosjekt med nokså utydelig klimafokus, og lovgivningen har gitt kommunene en beskjeden og uklar rolle i klimaarbeidet. Likevel er det variasjon både i Norge og Sverige i kommunenes klimaengasjement og klimapolitikk. Det kan dermed se ut til at det å bruke statlige program som basis for lokal klimapolitikk i betydelig grad avhenger av kommunenes klimaengasjement for å lykkes.

Tema for prosjektet *Conceptions of Centre and Periphery and the transforming power of mobility* har vært hvordan hyttemobiliteten forandrer våre forestillinger om sentrum og periferi, og hvilken betydning denne mobiliteten har for hyttekommunene. Prosjektet har blant annet resultert i Norges første komplette hyttestatistikk i form av kart (<http://www.agderforskning.no/hyttestatistikk>). Prosjektet viser at selv om hyttemobiliteten i liten grad nevnes i utredninger og styringsdokumenter, har den likevel betydning for hytteeieres engasjement i sin hyttekommune, og for kommunenes politikk overfor fritidsbefolkningen. Særlig skaper hyttemobiliteten en del utfordringer for fritidskommuner i pleie- og omsorgstilbudet. Hyttekommunene har innført forskjellige tiltak, så som renovasjonsgebyr og register over fritidsbefolkningen. Om lag en tredjedel har innført eiendomsskatt, og et flertall ønsker å legge til rette for mer utbygging av fritidsboliger. Fritidsboere er imidlertid lite aktive i utformingen av lokal politikk i sin hyttekommune. Prosjektet er gjennomført av Agderforskning i samarbeid med Norsk senter for bygdeforskning.

## 3 Offentlig styring – partnerskap og nettverk

Samordning er et klassisk problem i offentlig administrasjon (Fimreite, Læg Reid, og Rykkja 2011). Nye oppgaver og nye organisasjonsformer kan imidlertid føre til at samordningsproblemer settes på spissen. Et utgangspunkt for DEMOSREG-programmet var at nye styringsoppgaver, sammen med New Public Management (NPM) reformer i offentlig sektor, har forsterket behovet for samordning mellom ulike aktører som deltar i utformingen av offentlig politikk. Programplanen beskriver en situasjon hvor tradisjonelle hierarkiske styringssystemer utfordres av nye, mer horisontale styringsformer. Således knytter programplanen an til debatten om *governance*. Kjernen i debatten er at flere aktører, større kompleksitet og oppgaver som overskrider administrative grenser krever en ny tilnærming til offentlig styring. Det er imidlertid ingen entydig forståelse av hva denne nye tilnærmingen består i, noe som til en stor grad skyldes at selve begrepet er uklart. Flere av DEMOSREG-prosjektene definerer og oversetter begrepet til en norsk kontekst (se for eksempel Farsund og Leknes 2010; Vabo og Røiseland 2008), og noen av disse definisjonene er overlappende, mens andre er motstridende. Før vi starter diskusjonen av prosjektenes bidrag til forståelsen av offentlig styring og planlegging, kan det derfor være på sin plass med en kort sammenfatning av hvordan man kan forstå begrepet *governance*, og hvordan det brukes i DEMOSREG-prosjektene.

### 3.1 Governance – teori og ideologi

Governance er for det første et analytisk begrep. DEMOSREG-prosjektene opererer i hovedsak med to forståelser av *governance*. Den første tilnærmingen handler om *samstyring* eller *flernivåstyring*. I

korte trekk innebærer samstyring at skillet mellom offentlig og privat sektor, mellom det nasjonale og overnasjonale nivået, og mellom stat og kommune blir mer uklare (Fimreite et al. 2011). Samstyring innebærer en gjensidig avhengighet mellom aktører som tilpasser sin atferd i lys av andre aktørers atferd, noe som også fordrer at samhandlingen er basert på gjensidig tillit (Andersen og Røiseland 2008). Oppmerksomheten rettes i første rekke mot implementeringen av offentlig politikk, og spørsmålet er hvordan iverksetting kan skje utenom hierarkiet. Nettverksrelasjoner, partnerskapsløsninger og offentlig-privat samarbeid er eksempler på samstyring i praksis.

Den andre tilnærmingen retter oppmerksomheten mot *policynettverk*. Slike policynettverk kan variere fra løse saksnettverk til sterkt institusjonalisert samarbeid mellom politikere, byråkrater og private aktører (Kasa 2011a). Mens samstyringslitteraturen retter søkelyset mot tillitsrelasjoner, handler policynettverk om maktrelasjoner. Sentrale spørsmål er hvordan maktforhold bidrar til å prege offentlig politikk og de institusjonelle betingelsene for politikk.

Samtidig er governance en styringsideologi. Ideen er at komplekse problemer best løses gjennom samarbeid mellom berørte aktører. Slikt samarbeid vil bidra til å gjøre prosessen mer effektiv. For det første fordi aktørene samler sine ressurser. For det andre fordi flere deltakere kan åpne for mindre fastlåste og mer kreative løsningsforslag. Like viktig er det imidlertid at aktører som besitter nødvendige ressurser for å gjennomføre et vedtak, får være med og forme vedtaket. Gjennom å invitere sentrale aktører til å delta i beslutningsprosessen kan man sikre deres oppslutning om prosessens utfall, og dermed at vedtak blir iverksatt. Med utgangspunkt i teorier om deltakerdemokrati og deliberativt demokrati fremheves deltakelse samtidig som et middel for å sikre beslutningenes legitimitet. Tanken er at aktører som berøres av et vedtak, bør få anledning til å delta i utformingen av det.

I tråd med programplanen spør vi hvilken innsikt DEMOSREG-prosjektene har gitt om innhold og virkninger av governance-prosesser. Gjennomgangen er strukturert som følger: Først vil vi se på hvem som deltar i governance, på hvilke politikkområder, og hvordan prosessene organiseres. Studiet av governance er studiet av prosesser. Hver for seg vil prosjektene derfor omhandle en eller

noen få slike prosesser. Sett under ett tegner imidlertid DEMOSREG-prosjektene et bredere bilde av hvem som deltar i slike prosesser, hva aktørene samhandler om, og hvordan de samhandler. Deretter vil vi diskutere spørsmål knyttet til styringsnettverkernes effektivitet, etterfulgt av en drøfting av de demokratiske aspektene ved governance.

## 3.2 Hvem, hva, hvordan?

DEMOSREG-prosjektene illustrerer at internasjonale og overnasjonale organisasjoner, Storting, regjering, departement, direktorat, fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner, interesseorganisasjoner og private bedrifter er alle aktører i utformingen av offentlig politikk. Hvilken rolle de ulike aktørene har vil imidlertid avhenge av hvordan beslutningsprosessen organiseres og hva beslutningene handler om. Vi starter gjennomgangen på toppen, med en diskusjon av hvordan og på hvilke områder internasjonale og overnasjonale aktører kan bidra til å forme nasjonal politikk, og ender nederst, med en gjennomgang av samspillet mellom private og offentlige aktører i lokalsamfunnsutvikling.

Prosjektet *Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering* bruker Tsunami-katastrofen og kugalskapskrisen som eksempler på hvordan kriser utenfor landets grenser kan slå inn i nasjonale organisatoriske omgivelser og føre til endring (Jaffery og Lango 2011; Rykkja 2011). Tsunami-katastrofen rammet nordmenn på ferie i utlandet, men fikk stor innvirkning på organiseringen av kriseberedskapen i Norge. Håndteringen av flodbølgekatastrofen i Norge avdekket dårlig kriseberedskap i et fagdepartement og dårlig samordning mellom berørte departementer, men førte også til nye organisatoriske løsninger både i Utenriksdepartementet og i forholdet mellom departementene. Blant annet førte krisen til opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten (Jaffery et al. 2011). Norge ble aldri direkte rammet av kugalskapskrisen. Likevel skjedde det endringer også her, blant annet fordi vi gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å følge EUs regelverk på matområdet (Rykkja 2011). Som en følge av krisen skjedde det store endringer i organiseringen av matkontroll innenfor EUs indre marked, blant annet ved at matkontrollens tilknytning til landbruket og næringsmiddelindustrien ble svekket. Også i Norge ble

næringsmiddelkontrollen endret i denne perioden. Siden Norge ikke ble direkte rammet var det mulig for landbruksmyndighetene å beholde ansvaret for matsikkerhet og matkontroll. Men krisen og de påfølgende endringene i EU dannet bakteppe for, og ble brukt som begrunnelse for, endringer i matkontrollens organisering og innretning. Særlig ble prinsippet om å skille risikovurdering fra risikohåndtering vektlagt både i EU og i Norge (Rykkja 2011).

Prosjektet avdekker at det i tillegg er behov for koordinering mellom aktører på nasjonalt nivå, i og med at ansvaret for samfunnssikkerhet og kriseberedskap er fragmentert<sup>1</sup>. 26 direktorater og tilsyn har ansvar for beredskap og/eller forebygging i kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner, og hele 38 tilsyn kan ha sentrale roller i kriser. I tillegg kommer landets kommuner, fylkesmenn og en rekke interkommunale organer (Lango og Læg Reid 2011). Fragmenteringen skaper problemer både for organiseringen av ansvaret for samfunnssikkerhet på et generelt nivå, og for faktisk krisehåndtering. Selv om Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har fått et overordnet ansvar, er det sektorovergripende samordningsansvaret svakt. I praksis overlates derfor beslutninger om hvor mye tid og ressurser som skal brukes på beredskap i stor grad til det enkelte departement. E.coli-saken er et eksempel på samordningsutfordringer i praksis. Håndteringen av saken avdekket at Mattilsynets og Folkehelseinstituttets roller ved et nasjonalt matbåret utbrudd ikke var godt nok avklart. Politisk var håndteringen preget av at ansvaret var delt mellom to departement, samtidig som matreformen var ganske ny (Haug 2011). Mot denne bakgrunn reiser prosjektet spørsmålet om en hierarkisk modell med et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap hadde vært mer hensiktsmessig enn dagens organisering (Lango et al. 2011; Læg Reid og Serigstad 2006).

Flernivåstyring handler også om relasjonen stat-kommune, kommune-kommune og kommune-private aktører. Flere av prosjektene setter søkelyset på ulike partnerskapsløsninger. Partnerskap kan involvere statlige, regionale og lokale myndighetsaktører, hvor de deltakende partene har myndighet til å fatte forpliktende beslutninger på vegne av andre, hvor samarbeidet preges av en viss varighet og stabilitet, og hvor

---

<sup>1</sup> Prosjektet ble gjennomført før 22. juli 2011.

partene har investert materielle og/eller immaterielle ressurser i partnerskapet. Partnerskapene preges også av en viss grad av formalisering, ved at mål, forpliktelser og ansvarsforhold i partnerskapet er definert (Andersen et al. 2008). NAV og forvaltningsreformen i barnevernet er eksempler på at stat/kommune-relasjonen ikke bare søkes regulert gjennom hierarkiske virkemidler, som lov og statlige overføringer, men også gjennom forhandling og dialog. Partnerskap i stat/kommune-relasjonen berøres imidlertid i liten grad i DEMOSREG-prosjektene. I stedet fremheves bruk av ulike partnerskaps-løsninger i reguleringen av interkommunale samarbeid og ulike former for offentlig-privat oppgaveløsning.

Prosjektene Public Policy and Network Governance – Challenges for urban and regional development, Regional areal og transport-politikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor, Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdels-regioner? og Strategiske regioner i spenningsfeltet mellom demokratisk styring og effektivitet ser nærmere på ulike partnerskapsløsninger i offentlig virksomhet og tjenesteproduksjon. Partnerskapene involverer en rekke aktører på ulike forvaltningsnivå, så som samarbeid mellom fylkeskommune og kommuner om helse og idrett, samarbeid om nærings- og byutvikling mellom fylkeskommuner, kommuner og private aktører, ulike former for interkommunalt samarbeid om oppgaveløsning, og infrastrukturtiltak mellom fylkeskommuner og kommune. Prosjektene viser utbredelsen av partnerskap i offentlig virksomhet, og diskuterer løsningenes legitimitet og effektivitet. Funn fra Strategiske regioner i spenningsfeltet mellom demokratisk styring og effektivitet tyder på at aktørene ser på partnerskap som bedre egnet på enkelte politikkområder enn på andre. For eksempel betraktes samferdsel, som også er tema for prosjektet Regional areal og transport-politikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor, som et egnet politikkområde, mens skole og barnehager oppleves som mindre egnet. Videre vil partnerskap og nettverk kunne spille en rolle i utviklingen av byregioner og lignende som på forhånd ikke har en formell posisjon i det norske forvaltningssystemet (Farsund, Holmen, og Leknes 2011a). Imidlertid blir spørsmål om partnerskapenes innflytelse på mange måter stående ubesvart, noe som i stor grad også gjelder for deltakernes innflytelse i og utenfor nettverkene. Maktforhold i og utenfor



partnerskapene blir i liten grad gjort til gjenstand for analyse, det samme gjelder spørsmålet om hvorfor koordineringsinnsatser er mer eller mindre vellykket.

Prosjektet *Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance* viser at partnerskapstankegangen har befestet seg også i byplanleggingen, som er blitt stadig mer forhandlingsbasert. Som en konsekvens av at Plan- og bygningsloven i 1985 åpnet for private planforslag er de fleste reguleringsplaner i dag privat initiert og formulert ("innsendte planer"), og det har utviklet seg en forhandlingspraksis mellom planmyndigheter og utbyggeren hvor andre aktører ikke har adgang. Gjennom instrument som utbyggingsavtaler kan kommunen som planmyndighet stille krav til utbyggerne om å bidra til infrastruktur og andre offentlig tilgjengelige goder, når en utbygging skal godkjennes. Ved også å være medprodusent av offentlige goder har private utbyggere styrket sin rolle og innflytelse, mens tredjepartsaktører som lokalsamfunnsorganisasjoner og naboer opplever at det er vanskelig å nå gjennom med sine krav. Prosjektet viser at det er manglende samsvar mellom lovens krav om medvirkning og sivilsamfunnsaktørers faktiske deltakelse – særlig i de tidlige planfasene som er preget av forhandlinger. De formelle medvirkningsmulighetene kommer sent i prosessen når de viktigste premissene allerede er lagt.

Prosjektene Flernivåstyring og regional utvikling – innenlands bruk av naturgass og Statlig styring og lokal iverksetting for en bærekraftig utvikling. En sammenligning av statlige incentiver for en kommunal klimapolitikk dokumenterer fremveksten av nettverk også innenfor energi- og klimapolitikken. Her har nettverkene imidlertid en annen funksjon enn hva vi har sett i de øvrige prosjektene. Nettverkene spiller først og fremst en rolle som lobbyorganisasjoner, og deltar i liten grad i iverksettingen av nasjonal, regional eller lokal politikk. De fungerer med andre ord som premissleverandører for politikken, hvor målsettingen i første rekke er å påvirke statlig politikk og rammebetingelser. Flernivåstyring og regional utvikling tar for seg kampen om innenlands bruk av naturgass. Søkelyset rettes mot etableringen av nettverk med flytende grenser mellom offentlige og private aktører på ulike institusjonelle nivå. Gjennom regionale gassfora har det blitt dannet nettverk mellom aktører forankret i lokale politiske

institusjoner, bedrifter og lokale næringsorganisasjoner. Disse har igjen lagt grunnlag for nasjonale nettverk gjennom organisasjonen Norsk Gassforum og Gassalliansen hvor også LO og NHO deltar. Målsettingen har vært å etablere en infrastruktur for gass som grunnlag for næringsutvikling (Reitan, Syrstad, og Underthun 2008). Prosjektet Statlig styring og lokal iverksetting for en bærekraftig utvikling viser blant annet hvordan klimakamp blir innovasjonspolitik. Industriens evne til å mobilisere mot CO<sub>2</sub>-avgifter, i kombinasjon med konflikter rundt gasskraft, har bidratt til å dreie klimapolitikken vekk fra økonomiske virkemidler og i retning av teknologipolitikk rettet mot karbonfangst og renere produksjon (Kasa 2011b). De samme aktørene er på banen både når det gjelder innenlands bruk av naturgass og klimaorientert innovasjonspolitik, og alliansene har vært tradisjonelle. I begge tilfeller dreier det seg om en videreføring av den koalisjonen av partier, distriktsinteresser, fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og forskningsmiljøer som var førende i oppbyggingen av norsk tungindustri i etterkrigstiden (Kasa 2011b).

DEMOSREG-prosjektene viser at koordineringsmekanismer er vokst frem på alle forvaltningsnivå, fra det internasjonale til det lokale. Prosjektene dekker et bredt spekter av koordineringsmekanismer på flere sektorer: fra samfunnssikkerhet, næringsmiddelkontroll, planlegging, regional utvikling, helse, til klima- og energipolitikk. Prosjektene dokumenterer dermed at bruk av ulike former for koordinerings- eller nettverksmekanismer et utbredt i offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon. Det er likevel verdt å merke seg at prosjektene til dels har ulik tilnærming til og forståelse av disse mekanismene. Mens enkelte av prosjektene knytter an til mer klassisk samordningsproblematikk innenfor spesialiserte organisasjoner, presenterer andre koordinerings- og nettverksmekanismer som et brudd med mer tradisjonelle styringsformer innenfor offentlig sektor. Ulikhetene i tilnærming har sitt utspring i en uenighet om hvorvidt governance representerer noe kvalitativt nytt, hvor statens rolle i utforming og iverksetting av offentlig politikk utfordres og uthules, eller om fremveksten av nettverks- og koordineringsmekanismer skyldes stivhengighet. Mens den første tilnærmingen baserer seg på en transformasjonshypotese, bygger den siste på en forståelse av kontinuitet. Uavhengig av om governance representerer noe nytt eller er en videreføring av tidligere praksiser, forklares fremveksten og bruk av nettverks-

mekanismer i første rekke ut fra effektivitetshensyn. Neste spørsmål blir derfor hva DEMOSREG-prosjektene kan fortelle oss om mekanismenes effektivitet.

### 3.3 Hvor effektivt er governance?

Effektivitet er, og har vært, en sentral begrunnelse for reformer i offentlig sektor. Gjennom 1980- og 90-tallet har reformer i offentlig sektor vært preget av en styringsideologi som omtales som New Public Management (NPM) (Farsund og Leknes 2011b). I korte trekk innebærer NPM at ansvaret for offentlig politikk desentraliseres gjennom strukturell fristilling av tjenesteenhetene, og hvor oppfølging skjer gjennom mål- og resultatstyring. Enhetene får ansvar for å gjennomføre politikken på sitt område, innenfor fastlagte mål, og de får også budsjettansvar. Reformene, som hadde sitt utspring i Storbritannia, New Zealand og Australia, skulle blant annet bidra til mer effektiv ressursbruk. Like viktig er det imidlertid at NPM åpner for nye samarbeidsformer innenfor offentlig virksomhet og tjenesteproduksjon, herunder ulike former for interkommunalt samarbeid og offentlig-privat samarbeid. Flere av DEMOSREG-prosjektene tar opp spørsmål knyttet til styringsformenes effektivitet, men har ulike mål på effektivitet. Her vil vi først diskutere ulike mål på effektivitet i offentlig sektor, etterfulgt av en diskusjon av betingelser for effektiv samordning eller samstyring i offentlig virksomhet og tjenesteproduksjon.

DEMOSREG-prosjektene benytter tre mål for å diskutere effektivitet: økonomisk effektivitet, måloppnåelse og demokratisk styring. Prosjektet *Impacts of NPM Reforms* studerer effektene av NPM reformer innenfor tre politikkområder: Regionalpolitikk hvor fylkeskommunen har overtatt ansvaret for regional utvikling fra Kommunal og regionaldepartementet, transportpolitikk hvor veginvesteringer i økende grad finansieres gjennom bompenger, og helsepolitikk hvor ansvaret for driften av sykehus er overført fra fylkene til de regionale helseforetakene. Konklusjonen er at de økonomiske effektene av reformene er små, og i den grad effektiviseringsgevinster kan spores over tid er det vanskelig å tilbakeføre dem til reformene. Prosjektet reiser også spørsmålet om økonomiske innsparinger nødvendigvis er det samme som økt effektivitet, og antyder at desentraliseringsreformer av NPM-typen like ofte er politisk som faglig motiverte. Med andre ord vil

prioriteringer knyttet til størrelsen på offentlig sektor, skattetrykk og så videre være like viktige eller viktigere enn eventuelle effektiviseringsgevinster. Prosjektet vurderer ikke reformenes effekter på tjenestenes kvalitet.

Måloppnåelse er et annet mål på effektivitet. Ulike former for partnerskaps- og nettverksstyring begrunnes gjerne med at komplekse og ofte grenseoverskridende problem krever en samordnet innsats fra ulike aktører på flere nivå. Flere av prosjektene diskuterer slike grenseoverskridende problem, for eksempel knyttet til infrastruktur, arealplanlegging, næringsutvikling og klimatiltak, og viser hvordan disse håndteres gjennom mer eller mindre formaliserte nettverks- eller partnerskapsrelasjoner. Nettverkene eller partnerskapenes måloppnåelse diskuteres imidlertid i liten grad. Flere forklaringer er mulige. Det kan skyldes at prosjektene til dels tar samordningsmekanismenes effektivitet for gitt. I stedet vektlegges andre sider ved styringsmekanismene, hvor særlig de demokratiske aspektene tas opp til debatt. Det kan også skyldes at den teoretiske tilnærmingen som flere av prosjektene har som utgangspunkt, vektlegger de prosessuelle aspektene ved governance.

Likevel tyder gjennomgangen av prosjektene på at noen partnerskap og nettverk har større grad av måloppnåelse enn andre. For eksempel viser prosjektene *Innenlands bruk av naturgass* og *Statlig styring og lokal iverksetting for en bærekraftig utvikling* at Norsk Gassforum og Gassalliansen hadde stor gjennomslagskraft i sitt arbeid for å påvirke rammebetingelsene for innenlands bruk av gass. *Det nye regionale Norge: Byregioner eller landsdelsregioner?* ser på flere tilfeller av nettverksstyring i byregionene, og viser til blant annet Greater Stavanger som eksempel på utvikling og etter hvert institusjonalisering av næringspolitisk samarbeid på tvers av kommunegrenser og med en blanding av offentlige og private aktører. På tross av begrensede ressurser og tilløp til konflikt mellom sentrum og periferi i Stavangerregionen, har Greater Stavanger vist evne til å sette den næringspolitiske dagsorden i regionen (Farsund 2011). På den annen side er det også eksempler på nettverk og partnerskap hvor man til tross for god vilje og gode intensjoner ikke har lyktes i å vedta eller implementere et felles program. Samlokalisering av høyere utdanningsinstitusjoner i Trondheim (Medalen og Leknes 2011) er ett eksempel, programmet ”Videreutvikling av offentlig helsepolitikk” et annet

(Røiseland 2008). I det første tilfelle strandet et prosjekt om samlokalisering av NTNU blant annet på grunn av intern motstand, i det andre tilfellet ble et samarbeidsprosjekt mellom Nordland fylkeskommune, Fylkesmannens sosialavdeling, fylkeslegen, utdanningsdirektøren, idrettskretsen, et regionalt friluftsråd, et rehabiliteringssenter og noen kommunalt ansatte idrettsledere i liten grad eller halvhjertet implementert i kommunene.

I og med at effektivitet og måloppnåelse ikke er noe sentralt tema i DEMOSREG-prosjektene, er det vanskelig å identifisere årsaker til at noen nettverk og partnerskap fremstår som mer vellykkede enn andre. Implisitt eller eksplisitt peker imidlertid prosjektene på noen forklaringer. For det første er det viktig at sentrale aktører er med i nettverket eller partnerskapet. Hvem som er sentrale aktører vil variere fra samarbeid til samarbeid. For eksempel forklares Norsk Gassforums og Gassalliansens gjennomslagskraft med at de klarte å få lokale politikere og LO/NHO med på laget. Dette sikret legitimitet både lokalt og nasjonalt, og ga lobbynettverket flere påvirkningskanaler. Etableringen av Stavangerregionens nye interkommunale havn krevde imidlertid ikke deltakelse fra Sandnes, regionens andre største kommune. De øvrige kommunene ønsket Sandnes med på laget, men prosjektet var ikke avhengig av Sandnes kommune. Når det gjaldt partnerskapet ”Videreutvikling av offentlig helsepolitikk” var prosjektet godt forankret på regionalt nivå, mens kommunene som skulle stå for iverksettingen av tiltakene var dårligere representert. De lokale idrettslederne som deltok i partnerskapet, maktet ikke å få sentrale aktører i kommunestyre og kommuneadministrasjon med på prosjektet. Også prosjektet om samlokalisering av NTNU var godt forankret. Styringsnettverket, som inkluderte kommunen, NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag, hadde stor legitimitet i Trondheimssamfunnet, men manglet oppslutning internt i NTNU-systemet og nasjonalt i universitetspolitiske kretser. Den interne motstanden ble for stor, samtidig som nettverkets forbindelser til departementet ikke var sterke nok. Spørsmålet om hvem som er sentrale aktører handler dermed til dels om makt og ressurser. De aktørene som har nødvendige ressurser bør være med på laget.

Nettverksstyring og partnerskap handler ikke bare om viljen til å koordinere, men også om viljen til å bli koordinert. Deltakerne må ikke bare se fordelene ved en koordinert innsats, men bør også

være villige til å gjøre nødvendige innrømmelser for at slik koordinering skal kunne skje (Lango et al. 2011). Et hovedfunn fra studien av risikohåndtering og kriseberedskap i et flernivåsystem er imidlertid at viljen til å bli koordinert ofte kan bli det springende punktet i partnerskap eller nettverk. På tross av en innrømmelse av fordelene ved en koordinert kriseberedskap, var det enkelte fagdepartement mer eller mindre uvillig til å innordne seg Justisdepartementets og Direktoratet for kriseberedskaps samordnings- og tilsynsmyndighet, og Direktoratet for kriseberedskap har bevisst lagt seg på en tilsynsstrategi som innebærer råd og veiledning heller enn aktiv kontroll. Dermed står overordnet myndighet uten andre sanksjonsmidler enn de pedagogiske, hvor overtalelse og rettleiding er sentrale komponenter (Lango et al. 2011). Etableringen av Stavangerregionens interkommunale havn kan stå som eksempel på det motsatte. Stavanger kommune så behovet for en modernisering og omlokalisering av havnefunksjonen, men hadde ikke ledige arealer langs sjøen som kunne passe til en fremtidsrettet havn. Havnestyret så derfor på mulighetene for å inngå samarbeid med nabokommunene. I 1992 ble Stavanger Interkommunale Havn IKS opprettet som et samarbeid mellom Stavanger, Randaberg og Rennesøy kommuner, og i 2000 sluttet Sola kommune seg til samarbeidet. På tross av at Rogaland fylkeskommune utøvde press mot Sandnes kommune for å få til en felles havneutvikling på Nord-Jæren, valgte Sandnes å stå utenfor samarbeidet. Eksempelet viser at viljen til å bli koordinert ofte vil sammenfalle med kommunens strategiske interesser. Mens Stavanger kommune var avhengig av samarbeid for å få etablert en mer moderne og hensiktsmessig havn, opplevde Sandnes kommune at havnesamarbeid ikke var i kommunens interesse. Kommunene Randaberg og Sola hadde begge ønske om å realisere et havnepotensial innenfor egne kommunegrenser (Leknes og Bjelland 2011).

Til sist synes tidsaspektet å spille en rolle. Flere av partnerskapene og nettverkene har vokst fram over tid, og har gradvis blitt mer institusjonaliserte. Stavangerregionens interkommunale havn, Greater Stavanger og Business Region Bergen er eksempler på samarbeid som ikke kan føres tilbake til ett bestemt politisk vedtak, men som er blitt til gjennom en rekke enkeltbeslutninger i ulike organer og nettverk og gjennom ulike typer forhandlinger mellom kommuner, interkommunale selskaper, næringsvirksomheter og

private investorer. Ofte utgjør imidlertid de offentlige aktørene en stabil kjerne i nettverket. Konkrete prosjekt har gjerne sitt utspring i stabile og langvarige styringsnettverk bestående av offentlige aktører på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå (Farsund et al. 2010). Over tid kan også nettverkselementene bli erstattet av mer formaliserte partnerskap, slik som mellom kommunene som står bak henholdsvis Greater Stavanger og Business Region Bergen (Farsund 2011). Slik formalisering kan ha positive effekter ved at deltakerne i partnerskapet bindes tettere til hverandre, samtidig som institusjonaliseringen kan svekke mulighetene til å mobilisere ressurser fra privat sektor. I et nettverk vil de største ressursene ligge hos den enkelte aktør som deltar, ikke i selve nettverket. Nettverkets handlekraft og gjennomslag vil derfor avhenge av at disse ressursene mobiliseres til fordel for felles prosjekter (Farsund 2011). I så måte vil observasjonen av at tidsaspektet spiller en rolle kunne forklares ved at i nettverk som har vokst fram over tid, har deltakerne også hatt tid til å etablere nødvendige tillitsrelasjoner. Spørsmålet om hvorvidt og hvordan tillitsrelasjoner vokser fram i nettverk behandles imidlertid kun implisitt i DEMOSREG-prosjektene og vil kreve nærmere studier.

Effektivitet er, som vi har sett, en viktig kilde til legitimitet ikke bare i nettverk og partnerskap, men for alle former for offentlig beslutningstaking. DEMOSREG-prosjektene viser at spørsmålet om effektivitet er sammensatt. Et viktig spørsmål som, direkte eller indirekte, reises i flere av prosjektene, er hva effektivitet i offentlig virksomhet og tjenesteyting er, og hvordan effektivitet bidrar til legitimitet (se for eksempel Pierre 2011). Tre betraktninger er sentrale: For det første handler effektivitet om mulighet og evne til lokal tilpasning og lokale løsninger. I så måte vil enkelte politikkområder være mer egnet for nettverksstyring enn andre. Utdanning, helse og trygd er områder som er underlagt sterk statlig styring, og hvor rommet for lokal tilpasning av nasjonal politikk vil være begrenset. Motsatt er arealpolitikk, samferdselspolitikk, næringspolitikk og kulturpolitikk eksempler på politikkområder hvor det lokale handlingsrommet både er ønskelig og nødvendig. For det andre handler effektivitet om mer enn kostnadseffektivitet. Snarere handler effektivitet om å utvikle løsninger som svarer til befolkningens, interessegruppers, økonomiske aktørers og politikernes ønsker og behov. Til sist vil spørsmålet om effektivitet også handle om å balansere ulike hensyn. Som flere av prosjektene

peker på kan effektivitetshensyn kollidere med kravet om demokratisk legitimitet. Et sentralt spørsmål i ulike former for interkommunalt samarbeid er hvorvidt interkommunale selskap eller aksjeselskap skal følge regler for meroffentlighet eller om de driver en form for konkurranseutsatt virksomhet som har rett til å begrense den offentlige tilgangen på informasjon om arbeidet. Et annet aspekt er at effektivitet i offentlig virksomhet handler om å balansere ulike hensyn og roller. Skattepengene skal brukes effektivt, samtidig som byråkratiet skal ivareta prinsipper om likebehandling og rettsikkerhet, beslutningsprosedyrer skal være representative, og beslutninger skal være gjennomsluktige og beslutningstakere skal være ansvarlige overfor innbyggerne (Pierre 2011). Mot denne bakgrunn velger flere av prosjektene å rette søkelyset mot de demokratiske aspektene ved governance, heller enn å fokusere utelukkende på effektivitet.

### 3.4 Hvor demokratisk er governance?

Debatten om governance og demokrati handler for en stor del om møtet mellom det representative demokrati og mer deltakerorienterte demokratiforståelser. Når viktige beslutninger blir tatt utenfor demokratisk valgte organ reises spørsmål om representativitet og ansvar. Hvem deltar i styringsnettverk, hvordan deltar de, og hvordan og i hvilken grad kan de holdes ansvarlig for sine beslutninger? Debatten preges av to forståelser av governance. Den første legger til grunn at governance er en trussel mot demokratiet; makt og innflytelse flyttes ut av demokratisk kontrollerte organ og særinteresser gis uforbeholden og til dels ukontrollert innflytelse. Den andre viser til at governance kan berike demokratiet ved at et bredere spekter av aktører involveres. Mens den første posisjonen fremhever det representative demokrati som ideal, tar den andre utgangspunkt i teorier om deltakerdemokrati og deliberativt demokrati.

Mens Maktutredningen la til grunn at governance representerer en trussel mot det representative demokrati, synes DEMOSREG-prosjektene i større grad å åpne for at governance også kan berike demokratiet. Forutsetningen er at partnerskapene og styringsnettverkene preges av demokratiske normer og verdier som sikrer inkluderende og åpne diskusjoner (Holmen og Farsund 2011). Forutsetningen er da at styringsnettverkene fungerer som



arenaer hvor berørte interesser og relevante aktører møtes for å forhandle eller diskutere seg fram til felles løsninger (Røiseland 2011; Vabo et al. 2008). I praksis fremstår imidlertid styringsnettverkene ofte som elitefenomen, heller enn forum for bred deltakelse (Farsund et al. 2011a). Flere av prosjektene, som *Flernivåstyring og regional utvikling – innenlands bruk av naturgass* og *Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner* analyserer nettverkens virkemåte og hvordan forhandlinger eller diskusjoner i nettverkene utspiller seg (jf. Underthun, Kasa, og Reitan 2011). Mange av analysene av nettverkens virkemåte baserer seg i stor grad på deltakernes egenrapportering, og maktforholdene i nettverkene kunne i større grad vært problematisert.

Gitt manglende demokratisk representasjon og kontroll, rettes oppmerksomheten mot politiske representanters muligheter for å påvirke og kontrollere nettverkens aktivitet. Kravet er at nettverkene skal være demokratisk forankret: de skal kunne kontrolleres av folkevalgte organ, deltakerne i nettverkene må handle på vegne av sine medlemmer - ikke ut fra personlig egeninteresse, deltakerne må være ansvarlige overfor innbyggerne i sitt definerte geografiske område, og nettverkene må følge demokratiske regler og normer (Sørensen og Torfing 2005; Sørensen og Torfing 2009). Disse kriteriene viser seg imidlertid ofte å være problematiske i praksis. Selv om de fleste styringsnettverkene vil ha en forankring i etablerte politiske organer, viser det seg at Kommunestyret og Formannskapet i realiteten ofte blir ”sandpåstrøingsorgan” for vedtak fattet i styringsnettverket (Farsund et al. 2011a). DEMOSREG-prosjektene viser også at det er grunn til å stille spørsmål ved realismen i disse kravene. Nettverkene vokser gjerne fram over tid; de er resultatet av en rekke enkeltbeslutninger og stivhengighet, og det kan være vanskelig å føre resultatene av samhandlingen tilbake til et enkelt vedtak. Dermed blir det også vanskelig å plassere og kreve ansvar for beslutningene. Til sist er det verdt å merke seg at sterkere demokratisk kontroll gjerne kan komme i konflikt med en annen begrunnelse for nettverksstyring, nemlig effektivitet. Bred deltakelse og demokratisk kontroll vil kunne påvirke beslutningseffektiviteten både ved at det kan bli vanskeligere å finne fram til kompromiss, og ved at kompromissene kan omgjøres i kommunestyrene.

## 4 Planlegging – hierarki, marked og nettverk

Planlegging er et viktig verktøy for utøvelsen av styring både på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og defineres ofte som et klassisk hierarkisk styringsinstrument. Programplanen etterspør kunnskap om hvordan dette instrumentet endres – og tar opp i seg – utviklingen av mer horisontale styringsformer, som ofte eksisterer parallelt med de tradisjonelle hierarkiske. Kunnskapsbehovet knyttes både til overordnet planlegging og mer konkret fysisk planlegging. Bare tre prosjekter kan sies å ha et eksplisitt planleggingsfokus; prosjektet *Norsk kommuneplanlegging 1965-2005 – fra generalplan til økonomistyring*, prosjektet *Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance* og prosjektet *Kulturarv og stedsidentitet*.

Prosjektet *Norsk kommuneplanlegging 1965-2005 – fra generalplan til økonomistyring* gir en samlet fremstilling av utviklingen fra tradisjonell hierarkisk styring av fysisk planlegging, via mål- og resultatstyring, til planlegging basert på governance og metastyring. Prosjektet *Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance* har sett på hvordan denne utviklingen slår ut i fysisk arealplanlegging, og har studert det laveste plannivået – kommunale reguleringsplanprosesser (det den nye PBL definerer som detaljreguleringer). Prosjektet viser hvilke utfordringer de nye partnerskaps- og forhandlingsbaserte planleggingspraksisene som har vokst frem i reguleringsplanleggingen, representerer for medvirkning og politisk styring. Det kan se ut som at utviklingen krever mer av den overordnede kommuneplanleggingen, at den må bli mer strategisk i sin karakter, for at denne skal kunne fungere effektivt som strategisk styring av de underordnede planprosessene hvor utbyggere har fått større spillerom. Samtidig opplever kommunene at de har økt sin

systemkapasitet gjennom disse praksisene, ved at de for eksempel kan stille krav til utbyggere om å bidra til kollektive goder (som infrastruktur, grøntområder etc). Konsekvensen er at utbyggere, ved også å være medprodusent av kollektive goder, befester sin dominerende posisjon i byutviklingen ytterligere, mens tredjeparts-aktører som lokalsamfunns-organisasjoner og naboer opplever at det er vanskelig å nå gjennom med sine krav. Prosjektet viser også at planleggingens språk og retorikk kan virke ekskluderende.

Prosjektet *Kulturarv og stedsidentitet* har også studert kommunale planleggingsprosesser – og sett spesielt på hvordan dagens planpraksiser ivaretar kulturarvhensyn. Prosjektet viser at praksisen med private planforslag forsterker oppstykkningen av et kulturmiljø som ideelt sett burde vært betraktet i et helhetsperspektiv. Prosjektet konkluderer dermed med at dagens planleggingsverktøy setter visse begrensninger for å utøve en helhetlig og gjennomtenkt ivaretagelse av den fysiske kulturarven.

Programplanen etterspør også kunnskap om utviklingen i bærekraftbegrepet i planleggingen. Mens det tradisjonelt er den økologiske dimensjonen som har vært vektlagt, spør programplanen om den sosiale, kulturelle og økonomiske dimensjonen nå har fått større vekt i planleggingen. Bærekraftbegrepet i planleggingen blir i liten grad eksplisitt berørt av prosjektene i programmet, i og med at få prosjekter har et uttalt planleggingsfokus. Likevel viser prosjektet *Kulturarv og stedsidentitet* endring i hensynet til kulturarv i planleggingen, og prosjektet belyser dermed den kulturelle dimensjonen. Flere av prosjektene som ser på regional utvikling og storbyutvikling belyser den økonomiske dimensjonen, men det gjøres uten å ha et uttalt planleggingsfokus. Disse prosjektene avdekker kanskje særlig planleggingsinstrumentets utilstrekkelighet når det gjelder å fremme regional økonomisk utvikling, fordi planlegging forholder seg til politisk-administrative grenser, mens regional økonomisk utvikling ofte overskrider slike grenser i og med at relevante aktører og faktorer ofte er lokalisert på ulike sider av slike grenser. Hvordan planleggingen ivaretar eller fremmer den sosiale dimensjonen av bærekraftbegrepet blir i liten grad berørt av prosjektene.

Programplanen etterspør i tillegg mer kunnskap om hvordan ulike planverktøy brukes og fungerer i *samordningsøyemed*. Her etterspørres spesielt mer kunnskap om de utfordringer som skapes

når sektoriell og territoriell styringslogikk møtes med forskjellige institusjonelle forutsetninger, og hvor kommunal planlegging og regional og nasjonal sektorplanlegging brytes. Dette er utgangspunktet for prosjektet *Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering*, som ser på samordningsutfordringer på feltet samfunnsikkerhet og krisehåndtering. Selv om prosjektet ikke eksplisitt har et fokus på planleggingsinstrumentet viser det at dette feltet mer fremstår som et resultat av tautrekking, interessehevding og bygging av vinnende koalisjoner enn av rasjonell planlegging. Flere prosjekter berører de utfordringer som skapes når kommunal planlegging og regional og nasjonal sektorplanlegging brytes. I prosjektet *Demokratisk styring i et flernivåsystem: lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge* belyses spenningen mellom nasjonal styring og lokalpolitisk handlefrihet i reguleringsplanprosesser knyttet til strandsone og naturvern. Også temaene for prosjektene *Regional areal- og transportpolitikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor*, *Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner* og *Impacts of NPM reforms in regional policy, hospital policy and infrastructure policy* befinner seg i feltet der kommunal, regional og nasjonal planlegging brytes, særlig knyttet til å håndtere grenseoverskridende fenomen som regional utvikling, transportplanlegging og utviklingen og institusjonaliseringen av storbyregioner.

Likevel har ingen av prosjektene et eksplisitt fokus på planleggingens rolle eller begrensninger på disse feltene, og temaet behandles ikke systematisk. Når vi ser prosjektporteføljen i DEMOSREG-programmet under ett kan vi dermed konkludere med at selv om mange prosjekter berører temaet, så inneholder porteføljen i liten grad *systematiske* studier av planleggingsinstrumentets rolle som samordningsverktøy for å dekke det økte behovet for flernivå-koordinering som har vokst frem som en konsekvens av økt fragmentering, sektorisering, desentralisering og delegering i offentlig sektor. Likevel belyser funn fra prosjektene betingelser og utfordringer ulike spesialiseringsprinsipper og samordningsmekanismer representerer for offentlig styring og effektiv problemløsning - noe som indirekte kan si noe om planleggingsinstrumentets muligheter og begrensninger som verktøy i flernivåkoordinering.

## 5 Demokrati, deltakelse og identitet

Betingelsene for demokratisk styring er i endring. Valgdeltakelse og medlemskap i politiske partier går ned, mens nettverksbasert og saksorientert mobilisering blir viktigere. Programplanen etterspør mer kunnskap om disse prosessene i et romlig perspektiv. I dette ligger det et ønske om at søkelyset skal rettes mot arenaer der demokratiutfordringer møter det regionale og lokale. Tre tema vies særlig oppmerksomhet: rettsliggjøringen av politikken, forholdet mellom geografi og deltakelse, og spørsmål knyttet til identitet og sted. De tre temaene strukturerer diskusjonen av prosjektene. Vi starter imidlertid med en gjennomgang av styringskanaler og deltakelse i det norske flernivådemokratiet.

### 5.1 Styringskanaler og deltakelse i det norske flernivådemokratiet

Det norske styringssystemet består av politiske institusjoner på statlig, regionalt og kommunalt nivå. I et slikt system vil det oppstå spenninger mellom ønsket om nasjonal styring og lokalpolitisk handlefrihet. Prosjektet *Demokratisk styring i et flernivåsystem. Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge* spør hvordan slike dilemmaer kommer til uttrykk i forholdet mellom politiske institusjoner på ulike nivåer i det norske styringssystemet (Reitan, Saglie, og Smith 2012b). Flernivådemokratiet reiser spørsmålet om hvordan aktører på ulike nivå forsøker å styre eller påvirke hverandre. Spørsmålet er todelt: For det første gjelder det rollefordelingen mellom de ulike politisk-institusjonelle nivåene. For det andre dreier det seg om organisasjoner med enheter på flere nivåer, som de politiske partiene.

De politisk-institusjonelle styringskanalene i flernivådemokratiet består av både formelle og uformelle arenaer for styring og samhandling mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter. Prosjektet ser på hvordan rettslige rammer, sammen med økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler, regulerer forholdet mellom stat og kommune. Konstitusjonelt er kommunene skapt av og underordnet den lovgivende makt, og de spiller en viktig rolle i iverksettingen av nasjonal politikk. I utgangspunktet vil statlig styring derfor ha stor betydning for rammene for det lokale selvstyret (Reitan et al. 2012b). Maktutredningen legger imidlertid til grunn at balanseforholdet mellom stat og kommune er blitt forrykket, ved at statlig styring av kommunesektoren over tid er blitt mer detaljert. Flere av bidragene nyanserer denne påstanden. For det første vises det til at graden av over- og underordning vil avhenge både av forvaltningsloven og kommuneloven på den ene siden, og av særlovene på den andre siden (Stokstad 2012).

Videre vil nasjonale virkemidler påvirke kommunal virksomhet og tjenesteyting (Hanssen og Vabo 2012b). Samtidig har staten etablert nye informasjons- og dialogbaserte styringsvirkemidler som er innrettet mot å styre prosesser, og som i begrenset grad griper inn i prioriteringer og innhold i tjenesteproduksjonen lokalt (Vabo 2012). Innslag og grad av statlig styring vil imidlertid variere fra politikkområde til politikkområde. Mens styringen ikke er spesielt sterk innenfor eldrepolitikken (Hanssen et al. 2012b; Vabo 2012), fremstår den som desto sterkere innenfor naturvernet (Reitan og Holm 2012a; Vold og Reitan 2012). Funnene bekrefter i så måte en av prosjektets hypoteser, nemlig at konfliktnivå vil få betydning for statens valg av virkemidler. I naturvernet, hvor interesser står mot hverandre og det er liten grad av konsensus om politikken, vil staten måtte bruke hardere virkemidler for å realisere sine mål (Reitan, Saglie, og Smith 2012c).

Politiske partier er organisert på alle nivåer og utgjør den partiorganisatoriske styringskanalen i det norske flernivådemokratiet (Reitan et al. 2012b). Partienes representanter på lokalt og sentralt nivå kan bruke partiorganisasjonene for å påvirke det som skjer på andre nivåer. Både formelt og reelt har partiene en integrert struktur som gir mulighet til påvirkning nedenfra og opp, og til styring ovenfra og ned (Allern og Saglie 2012; Saglie og Aarebrot 2012). Det synes også å være en stor grad av sammenfall i politiske

oppfatninger mellom partiene sentralt og deres lokale avdelinger (Vold et al. 2012). Det kan imidlertid se ut som om dette i liten grad skyldes partipolitisk styring ovenfra. Tvert imot er partienes nasjonale ledd tilbakeholdne med å styre lokal politikkutforming, i hvert fall utenom valgkampene (Allern et al. 2012; Saglie et al. 2012). Dette kan til dels skyldes at partiene i prinsippet er verdifelleskap: folk melder seg inn i partier som de i utgangspunktet er enige med, og gjennom sosialisering i dette fellesskapet utvikles det felles forståelsesrammer og argumentasjon. En annen forklaring er at rikspolitikere ofte har lokalpolitisk bakgrunn og er avhengige av den lokale organisasjonen i nominasjonsprosessen, samtidig som partiene trenger folk som kan gjennomføre deres politikk i kommunale og fylkeskommunale organ. Lokallagene er, med andre ord, nyttige for lokallagene og deres medlemmer (Reitan et al. 2012c).

Kommunenes muligheter for lokal interesseartikulering og påvirkning nedenfra og opp beskrives som begrensede. KS har inngått avtaler om en konsultasjonsordning med staten, og spiller også en rolle som interesseorganisasjon. Men rollen som interesserepresentant har klare begrensninger. Selv om KS kan forplikte medlemmene, gjelder dette bare i rollen som arbeidsgiverrepresentant. Som interesseorganisasjon kan den utelukkende forplikte egen organisasjon, ikke den enkelte kommune. Samtidig oppgir kun en av tre kommuner at KS fungerer godt som kommunenes talerør og som støttespiller for kommuner i konflikt med staten. Videre skal KS representere et mangfoldig kommune-Norge, og klarer ikke uten videre å forene kommuner med høyst ulik størrelse, geografiske forhold, partipolitikk og næringsstruktur (Hanssen, Saglie, og Smith 2012a). Kommunene har, som alle berørte parter, også mulighet til å delta gjennom høringsuttalelser. Likevel setter overordnede nasjonale mål i praksis ofte grenser for hva slags innflytelse dette kan gi (Reitan et al. 2012a). Prosjektet konkluderer derfor med at, selv om den politisk-institusjonelle styringskanalen gir muligheter for påvirkning, kan forholdet på ingen måte beskrives som noen entydig overgang fra hierarki til en partnerskapsmodell preget av gjensidighet (Reitan et al. 2012c).

Innbyggernes og interesseorganisasjoners mulighet for deltakelse utenom valg er i liten grad tematisert i prosjektet *Demokratisk styring i et flernivåsystem. Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge*. Slike

former for deltakelse er imidlertid tema i *Nye storbyregioner – endret deltakelse?* Aktivistgruppen ”Byen vår” sin mobilisering mot reklamefinansierte byromsmøbler er, på den ene siden, et eksempel på saksorientert mobilisering (Christensen og Strømsnes 2010), på den annen side er den et eksempel på hvordan Internet kan brukes til politisk mobilisering (Strømsnes og Christensen 2010). Aktivistene baserte seg på et prinsipp om «gjørokrati», der den enkelte velger sine egne oppgaver og hvor ansvaret tilligger den som gjør jobben heller enn valgte ledere eller representanter. ”Byen vår” illustrerer gjørokratiets styrker og begrensninger. Så lenge fokuset var på å få omgjort et politisk vedtak, nemlig Bergen kommunes avtale med det multinasjonale selskapet Clear Channel, fungerte organisasjonsformen bra, og bidro blant annet til større åpenhet i den offentlige debatten. Gjørokratiets begrensninger ble imidlertid åpenbare da gruppen ble bedt om å definere hva de var for, og ikke bare hva de var imot. Det oppstod et sterkt behov for å finne ut hvem gruppen egentlig representerte, og for en fastere organisasjonsstruktur hvor aktivistene også kunne møtes ansikt til ansikt (Christensen et al. 2010). «Byen vår» er også et eksempel på hvordan aktivistgrupper kan bruke Internet for å mobilisere, informere og øve innflytelse på en bestemt politisk beslutning. Konklusjonen er at Internet og e-postlister er mer egnet som instrument for mobilisering enn som møteplass og forum for interne debatter. Når interessegrupper skal formulere et eget politisk ståsted, og ikke bare uttrykke motstand mot et politisk vedtak, vil informasjonsteknologi være nyttig, men likevel ikke tilstrekkelig (Strømsnes et al. 2010). For å oppnå mer permanente interessegrupper og frivillige organisasjoner krever en mer etablert struktur og at deltakerne utvikler felles forståelse og mål – noe som oftest skjer ved at de møtes og diskuterer ansikt-til-ansikt.

*Den krevende borger. Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting* ser på innbyggernes deltakelse i lokaldemokratiet i og utenfor valg. Deltakelse i lokalvalgene har falt betydelig de siste 25 år, samtidig som mer ukonvensjonelle former for deltakelse, som underskriftskampanjer og opprop, har gått betydelig opp. I 1996 oppgir nesten halvparten av respondentene at de har deltatt på denne måten. Deltakelsen i protestmøter og demonstrasjoner er betydelig lavere, men ligger likevel et sted mellom 10 og 15 prosent av befolkningen. Andelen som klager til offentlige institusjoner har vært synkende, fra omkring 20 prosent på 1990-tallet til under 10



prosent etter år 2000. Kontakten med politikerne har vært relativt stabil. Noe over 15 prosent av velgerne tar slik kontakt, hvilket illustrerer at partimedlemskap ikke er en betingelse for å delta i denne formen. Andelen som skriver i aviser ligger stabilt på noe over 5 prosent, og bør nok regnes som en form for elite-deltakelse. Alt i alt synes det som om politisk aktive velgere gjerne deltar på flere måter, slik at vi ser en opphopning av politiske krav snarere enn at ulike velgergrupper benytter ulike kanaler og former for å stille sine krav (Baldersheim, Pettersen, og Rose 2011).

Samlet sett tegner bidragene et bilde av et styringssystem som preges av stor grad av kontinuitet, selv om nye deltakelsesformer, kanaler for innflytelse og ny teknologi også setter sitt preg på flernivådemokratiet. De tradisjonelle kanalene for innflytelse er fremdeles viktige, selv om disse kompletteres med deltakelsesformer basert på partnerskap, nettverk eller mer saksorientert mobilisering. Beskrivelsen av det norske flernivådemokratiet danner dermed både et bakteppe for og et korrektiv til diskusjonen om governance og demokrati. I det følgende vil vi se nærmere på rettsliggjøring, deltakelse og identitet i flernivådemokratiet.

## 5.2 Rettsliggjøring, brukere og borgere

Med utgangspunkt i Maktutredningen reiser programplanen spørsmålet om hvorvidt og hvordan lovfestede rettigheter utfordrer lokaldemokratiet. Hypotesen er at rettighetsfesting setter lokaldemokratiet under press, både ved at konfliktspørsmål flyttes fra folkevalgte organ til domstolene og ved at den demokratiske makten flyttes fra lokale myndigheter over til dem som fatter vedtak om rettighetsfesting, nemlig sentrale myndigheter.

Prosjektet *Rettenns refleksive rom* ser nærmere på en form for rettighetsfesting, nemlig retten til individuell plan. De siste ti årene er det lovfestet en rett til individuell plan på en rekke velferdspolitiske områder, og etableringen av denne type lovverk kan ses på som en del av en trend i europeisk velferdspolitik, hvor forholdet mellom velferdsstaten og dens klienter i økende grad individualiseres og kontraktsfestes. En sentral målsetting har vært å sikre bedre koordinering av tjenester på tvers av tjeneste- og profesjonsnivåer og å styrke brukernes innflytelse over tjenesteforfremingen. Samtidig kan individuell plan forstås som en form for styringsvirkemiddel. Den gir ikke bare rettigheter til brukerne,

men stiller også krav om brukerens aktive deltakelse i tjenesteytingen og har den selvstendige/autonome borger som mål. Således forplikter individuell plan ikke bare tjenesteyterne som inngår i planen, men også brukeren.

Spenningen mellom rettighetsfesting og det lokale selvstyret har vært et sentralt tema i prosjektet. Et hovedfunn er at svært få mener at retten til individuell plan reduserer kommunens handlefrihet i utformingen av individuell plan. Retten til individuell plan innebærer ikke noen substansielle rettigheter, men er en prosedural rettighet som regulerer ulike sider av relasjonen mellom brukere (herunder pårørende) og velferdsstatens tjenesteytere. Dermed åpnes det opp for at innholdet i den kommunale tjenesteytingen fastlegges lokalt. Bare et mindretall opplever at arbeidet med individuell plan er underlagt politisk interesse og kontroll. Lokalpolitikerne spiller imidlertid en indirekte rolle i utformingen av planene ved at de legger rammene for de lokale velferdstjenestene. Retten til individuell plan synes derfor ikke å innebære en flytting av myndighet fra lokaldemokratiet til henholdsvis domstolene og sentrale myndigheter.

Tvert i mot viser det seg at den lokale iverksetningskonteksten har betydning for bruk og vurdering av individuell plan. Tjenesteytere og brukere i storbyregionene vurderer individuell plan forskjellig fra tjenesteytere og brukere i uttynningskommuner. Erfaringer med bruken av individuelle opplæringsplaner i skolen peker i samme retning. Ansatte i uttynningskommuner har klart mer positive erfaringer med bruken av individuelle opplæringsplaner, og de rapporterer om flere og bedre resultater ved bruk av verktøyet enn ansatte i storbyregionene. Ansatte i uttynningskommuner opplever også at individuelle opplæringsplaner utløser mer ressurser til spesialundervisning, mens ansatte i storbyregionene ikke mener at planene har en slik effekt. Storbyansatte mener at planene reduserer skolens handlefrihet i utformingen av undervisningstilbudet, mens ansatte i uttynningskommuner ikke mener at skolens handlefrihet reduseres. Flertallet i storbyene mener også at utformingen av individuelle opplæringsplaner er ressursavhengig, et synspunkt som mindre enn halvparten i uttynningskommunene deler. Organisatorisk kompleksitet og avstanden mellom bruker og tjenesteyter trekkes frem som mulige forklaringer. I små kommuner er den organisatoriske kompleksiteten mindre, og nærheten mellom tjenesteyter og bruker større.

Motsatt vanskeliggjøres arbeidet med individuell plan i storbyregionene av stor organisatorisk og faglig kompleksitet og mindre nærhet til brukerne. Funn fra prosjektet *Den krevende borger*. *Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting* peker i samme retning. Her pekes det på at det, med noen unntak, er en positiv sammenheng mellom kommunenes moderniseringsinnsats og innbyggernes vurderinger av kommunale tjenester og institusjoner. Det vil si at kommuner som preges av en fleksibel og desentralisert organisasjonsstruktur, vektlegging av medarbeiderutvikling og dialog med innbyggerne generelt har mer tilfredse innbyggere enn hva som er tilfelle i mer ”tradisjonelle” kommuner.

En konklusjon fra prosjektet *Rettens refleksive rom* er at det å bo i en liten kommune generelt ser ut til å trekke tilfredsheten i positiv retning sammenlignet med det å bo i en større kommune. Også denne konklusjonen støttes av funn fra prosjektet *Den krevende borger*. *Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting*. Her vises det til at det er markante forskjeller mellom kommuner med hensyn til hvordan de vurderes av innbyggerne, forskjeller som er sterkt knyttet til kommunestørrelse og i noen grad til sentralitet. Innbyggere i mindre kommuner er generelt mer tilfreds enn innbyggere i større kommuner, samtidig som inntektsforskjeller mellom kommunene synes å ha liten betydning for innbyggernes tilfredshet med tjenester og andre prestasjoner. Dette reiser spørsmålet om forhold ved kommunen har betydning for innbyggernes deltakelse i lokaldemokratiet, i og mellom valgene.

### 5.3 Geografi og deltakelse

Programplanen legger til grunn at den politiske deltakelsen er i endring. Valgdeltakelsen går ned og partiene mister medlemmer, samtidig som andre kanaler for deltakelse blir viktigere. Mot denne bakgrunn etterspørres økt kunnskap om hva som påvirker deltakelse og engasjement i og utenfor etablerte politiske kanaler. Videre etterspørres kunnskap om marginalisering av periferien og hvilken betydning dette har for styringssystemet og den politiske deltakelsen. Det er særlig to prosjekt som diskuterer forholdet mellom geografi og deltakelse: *Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og deltakelse* og *Conceptions of centre and periphery and mobility's transforming power*.

Bakgrunnen for prosjektet *Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og deltakelse* er en antakelse om at utviklingen av dynamiske storbyregioner har skapt nye kontekster for folks politiske deltakelse. Storbyregionene karakteriseres av høy mobilitet, både gjennom inn- og utflytting til kommunene i området, og ved at en stor andel av innbyggerne krysser kommunegrenser i forbindelse med arbeids- og fritidsreiser. Spørsmålet er da om administrative grenser, særlig kommunegrenser, får mindre betydning innenfor storbyregionene. Er mobile innbyggere, for eksempel pendlere, mindre aktive enn andre, enten fordi tilhørigheten til egen kommune svekkes eller fordi de bruker mye tid på forflytting? Mens amerikansk forskning har vist at deltakelse og sosial kapital kan påvirkes negativt av arbeidspendling, viser den norske undersøkelsen at arbeidspendlere stort sett deltar like mye som andre, samtidig som det synes å være en positiv sammenheng mellom fritidspendling og politisk deltakelse. Generalistkommunemodellen fremheves som en mulig forklaring. Siden kommunen er den viktigste tjenesteyteren og lokalpolitiske institusjonen innen et gitt territorium, vil den være det sentrale orienteringspunktet også for innbyggere som ofte krysser grensene til andre kommuner (Aars, Christensen, og Midtbø 2010; Aars og Strømsnes revise and resubmit; Midtbø, Christensen, og Aars 2010a; Strømsnes og Aars 2011) .

Hva så med hyttemobiliteten? Om lag halvparten av den norske befolkningen har i dag tilgang til en hytte, enten ved kysten eller på fjellet. Prosjektet *Conceptions of centre and periphery and mobility's transforming power* ser på hvordan dette påvirker politikkutforming nasjonalt og lokalt på den ene siden, og bruk av sted på den andre siden. Forandrer hyttemobiliteten våre forestillinger om sentrum og periferi, og hvilken betydning har denne mobiliteten for hyttekommunene? Prosjektet viser at hyttemobiliteten representerer en motkraft til sentraliseringen, og bidrar til en bærekraftig utvikling i mange perifere kommuner. Samtidig representerer den en utfordring for hyttekommunene, som skal balansere kommuneøkonomi, lokalsamfunnsutvikling og fritidsbefolkningens interesser. Kommunene har innført forskjellige tiltak rettet mot hyttebefolkningen, så som renovasjonsgebyr, vann- og avløpsgebyr og krav til utforming av fritidsbolig. Om lag en tredjedel har innført eiendomsskatt. Når det gjelder tilpasning av kommunale tjenester, er det særlig pleie- og omsorgstilbudet

som påvirkes av hyttebefolkningen. Pleie- og omsorgsbehovet i kommunene antas å øke, enkelte kommuner vil oppleve flaskehalser i rekruttering av kvalifisert personell, og i fremtiden vil det være behov for en utligning av kostnader for disse tjenestene.

Hyttemobiliteten synes imidlertid å ha liten betydning for politisk deltakelse. Få kommuner har lagt til rette for å trekke inn fritidsbefolkningen i utforming av politikk. Kravet om medvirkning i reguleringsplanprosesser åpner for at også hytteeiere skal bli hørt i utbyggingssaker som berører dem. Og fritidsboligeiere er da også langt oftere involvert i slike prosesser enn de er i den generelle politikktutviklingen i kommunen. Sammenlignet med andre aktører, som for eksempel lokale grunneiere, utbyggere, eiendomsutviklere og lokalbefolkningen, er likevel fritidsbefolkningen langt mindre involvert i reguleringsplanprosesser. På tross av til tider stort engasjement i slike saker, viser det seg dermed at deltakelse skjer i begrenset grad.

Hvordan påvirkes de politiske partiene av høy mobilitet? Funn fra prosjektet *Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og deltakelse* viser at partiene i første rekke orienterer seg mot eksisterende administrative inndelinger, det vil si kommuner og fylker. Partisamarbeid på tvers av kommunegrensene er lite utbredt, og partiorganisasjonene synes å innrette sin virksomhet mot kommuneorganisasjonene og mot de kommunale valgene. I det hele tatt tematiserer partiene i liten grad mobilitet innenfor storbyregionene.

## 5.4 Identitet

Forholdet mellom sted, identitet og deltakelse er et klassisk tema innenfor politisk teori. I hvilken grad er felles identitet og solidaritet nødvendig for velfungerende politiske fellesskap, og i hvor stor grad er identitet knyttet til stedet? Spørsmålet om identitetsdannelse, samfunnsdeltakelse og mobilisering vies stor plass i programplanen. Særlig fremheves det flerkulturelle bidraget til identitetsdannelse, sammenhengen mellom identitet og mobilisering, minoriteters samfunnsdeltakelse og den samiske identiteten.

Likevel er spørsmålet i liten grad tematisert i DEMOSREG-prosjektene. Ett unntak er prosjektet *Nye storbyregioner – endret*

*deltakelse? Borgere, partier og deltagelse.* Prosjektet viser at innbyggernes omgivelser har betydning for sosial kapital og demokratisk deltagelse. Deltakelse og sosial kapital varierer mellom innbyggere i ulike kommuner og bydeler, også etter at det kontrolleres for individuelle bakgrunnstrekk. Høy grad av sosial og etnisk ulikhet reduserer sannsynligheten for at enkeltpersoner engasjerer seg i politikken. Funnene tyder på at heller enn å stimulere til møter og oppbygging av tillitsrelasjoner mellom folk med ulik bakgrunn, fører høy grad av sosial eller etnisk ulikhet innenfor et geografisk område til tilbaketrekking og passivitet (Ivarsflaten og Strømsnes 2011; Strømsnes et al. 2011). Hvor folk bor viser seg også å ha effekt på partipreferanser. Velgere som bor i bykommunene er generelt mer tilbøyelige til å stemme til venstre, mens velgere i omlandskommunene er mer høyreorienterte (Midtbø, Christensen, og Aars 2010b).

Prosjektene *Kulturarv og stedsidentitet* og *Den krevende borger*. *Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting* tar også opp forholdet mellom sted og identitet. Her dreier imidlertid ikke identitet seg om etniske eller sosiale kjennetegn, men knyttes til kjennetegn ved stedet, dets historie og kulturarv. Det første prosjektet viser hvordan endringer i forståelsen av kulturarvens rolle i byutviklingsprosesser har åpnet for deltagelse fra flere aktører. På 1980-tallet var tanken primært at kulturminner har en egenverdi. Utover 1990- og 2000-tallet gjorde tanken om kulturarven som instrument i byutviklingen seg mer og mer gjeldende. Flere aktører enn de tradisjonelle kulturminneaktørene innlemmet kulturarven i sitt felt: eiere, næringslivet, andre private, offentlige og frivillige aktører fikk for alvor øynene opp for kulturarvens betydning for rekreasjon og turisme (Swensen 2008; Swensen 2009; Swensen, Larsen, Molaug, og Sognnæs 2009). Kulturhistoriske verdier viser seg også å være nært knyttet til fenomenet stedstilhørighet. Mennesker forbinder seg følelsesmessig med steder, og har ikke bare en funksjonell og rasjonell forankring gjennom bruk av stedet. Dette dreier seg om emosjonelle bånd og stedsfølelser til landskap, byrom, lokal mentalitet og sosialt liv, og bidrar til å utløse engasjement for byens utvikling (Skogheim og Vestby 2010).

I prosjektet *Den krevende borger* er spørsmålet hva folk flest betrakter som kjennetegn ved det gode sted, og hvilken betydning ulike stedsegenskaper har for folks livskvalitet og flytteplaner.

Undersøkelsen viser at opplevelsen av steds kvaliteter har stor betydning for allmenn trivsel, det vil si om den enkelte er fornøyd med sitt liv på det stedet der han eller hun bor. Naturomgivelser verdsettes i særlig grad, men det betyr ikke at urbane kvaliteter er uten betydning. For kommuner som ønsker at innbyggerne skal trives på stedet, er det ikke nok å skape arbeidsplasser. Mellom en tredjedel og halvparten av innbyggerne oppgir at urbane kvaliteter også vil være avgjørende for å leve det gode liv (Baldersheim et al. 2011).

## 5.5 Kontinuitet eller transformasjon?

DEMOSREG-prosjektene er bidrag til to pågående og til dels overlappende debatter i norsk og internasjonal forskning: Den første dreier seg om utviklingen av mindre hierarkiske styringsvirkemidler i offentlig sektor. Den andre dreier seg om flernivådemokratiet og forholdet mellom stat, kommune og borger. Et sentralt tema i begge debattene er om utviklingen i offentlig styring og demokrati er preget av transformasjon eller kontinuitet. Det er verdt å merke seg at mens debatten om offentlig styring ofte tar utgangspunkt i en transformasjonshypotese, hvor vilkårene og virkemidlene for offentlig styring beskrives som radikalt forandret, gir debatten knyttet til demokratisk deltakelse og representasjon inntrykk av større grad av kontinuitet. Nye styringsformer og nye former for deltakelse kommer i tillegg til, ikke som erstatning for, det representative demokratiet.

En forklaring på at prosjektene knyttet til demokrati og deltakelse i større grad vektlegger kontinuitet kan være at disse ofte har et bredere perspektiv enn hva prosjektene knyttet til offentlig styring har. Mens den sistnevnte gruppen gjerne gjør dybdeanalyser av noen utvalgte nettverk eller samstyringsstrukturer, vurderer demokratiprojektene i større grad hele eller større deler av det norske flernivådemokratiet. Sett under ett blir konklusjonen at nye former for koordinering og deltakelse ikke innebærer en transformasjon av demokratiet, men at disse formene for styring og deltakelse finner sted i hierarkiets skygge (Reitan et al. 2012c).

## 6 Hva har vi lært av DEMOSREG?

DEMOSREG-prosjektene tegner et detaljert bilde av det norske styringssystemet, dets utvikling, virkemåte og sentrale problemstillinger. Prosjektene dekker også bredden i styringssystemet, fra aktivistgrupper til styring og samordning av nasjonal politikk. Hva gjelder offentlig styring og planlegging, avdekker prosjektene omfattende koordineringsproblemer i offentlig sektor, og knytter disse både til organisasjonsreformer og til fremveksten av nye politikkområder. Reformen i offentlig sektor har ledet til økt spesialisering og fragmentering, noe som igjen leder til økt behov for koordinering. Samtidig har offentlige myndigheter påtatt seg eller blitt tildelt nye oppgaver, knyttet blant annet til krise- og risikohåndtering, klimaendringer, lokalsamfunns- og næringsutvikling. Dette er oppgaver som gjerne går på tvers av eksisterende organisasjonsstrukturer, og som dermed forsterker koordineringsbehovet i offentlig sektor.

DEMOSREG-prosjektene gir et bilde av fremveksten av ulike former for koordineringsmekanismer, og beskriver bruken av slike mekanismer fra departementsnivå til lokalsamfunnsnivå. Mens prosjektene knyttet til offentlig styring og planlegging gjerne konsentrerer seg om noen utvalgte nettverk eller koordineringsmekanismer, og begrenser analysen til utvalgte saksområder eller styringsnivå, rettes oppmerksomheten i demokratiprojektene gjerne mot flernivådemokratiet. På ulike måter belyser de samspillet mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået i politikken, og diskuterer betydningen av demografiske endringer og endringer i styringsvirkemidler.

Governance er et stikkord i prosjektenes behandling av offentlig styring og planlegging. Flere av prosjektene tar utgangspunkt i den



internasjonale debatten om governance, og oversetter denne til den norske konteksten. Teorier om governance, nettverksstyring og partnerskap brukes for å forstå ulike former for offentlig-offentlig og offentlig-privat samarbeid, så som interkommunale samarbeid, regionale utviklingsprosjekt, og nærings- og samfunnsutvikling i byregionene. Prosjektene dekker stort sett de problemstillinger som programplanen trekker opp. Det er imidlertid noen unntak: Mens programplanen etterspør kunnskap om organisering av tjenesteproduksjon i regioner og lokalsamfunn med skiftende eller ujevn demografi og i samfunn preget av uttynningsproblematikk, er forskningsinnsatsen i DEMOSREG-prosjektene i større grad konsentrert om utviklingen av og i byregionene. Prosjektene svarer i mindre grad på programplanens etterspørsel om kunnskap om styringsparametre og produktivitetsmål for kommunal virksomhet, utvikling av metoder og systemer for å vurdere og sammenligne kommunenes innsats, samt behovet for økt kunnskap om hva som forklarer forskjellene kommunene imellom.

Også når det gjelder planlegging er det enkelte kunnskapsbehov programplanen trekker frem som ikke synes systematisk dekket i prosjektene. Det er få eller ingen prosjekter som inneholder *systematiske* studier av planleggingsinstrumentet som verktøy for flernivåkoordinering – og som ser på hvordan planlegging blir brukt for å dekke det økte behovet for flernivåkoordinering som har vokst frem som en konsekvens av økt fragmentering, sektorisering, desentralisering og delegering i offentlig sektor. Flere prosjekter tar utgangspunkt i disse utfordringene – men få studerer *planleggingsinstrumentenes* rolle eksplisitt. Det er i tillegg ikke mange prosjekter som systematisk studerer de utfordringer som skapes der kommunal, regional og nasjonal planlegging brytes.

Et generelt inntrykk er at det er få innslag av komparative internasjonale studier representert blant de 16 prosjektene vi har vurdert.<sup>2</sup> I den grad systematisk sammenligning med andre land forekommer, dreier det seg gjerne om en sammenligning med andre nordiske land. I en internasjonal kontekst fremstår de nordiske landene som svært like, både hva gjelder utforming og

---

<sup>2</sup> Unntakene her er prosjektene *Regional areal og transportpolitikk*, *Offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor* og *Impacts of NPM Reforms in Regional Policy, Hospital Policy and Infrastructure Policy* som inkluderer deltakere fra henholdsvis Tyskland og Storbritannia.

rammebetingelser for det lokale selvstyret (jf. Stoker 2011). En bredere sammenligning som også inkluderte land utenfor Norden kunne dermed gi en fyldigere forståelse av fenomenet.

DEMOSREG-bidragene som er vurdert her er del av, og bidrar også til en videreutvikling av, en internasjonal teoretisk debatt om governance. De preges dermed av noen av de samme ”blindsonene” som den internasjonale debatten for øvrig. Mye av governance-litteraturen kritiseres for å ha et for lite eksplisitt fokus på maktforholdene i nettverkene og betydningen av makt for prosess og utfall. Det er heller ikke så mange internasjonale bidrag som faktisk analyserer utviklingen av tillitsrelasjoner i nettverk – som governanceteorier ofte forutsetter – og hva denne betyr for måloppnåelse. Noe av den samme kritikken rammer en del av prosjektene i DEMOSREG- porteføljen, selv om flere behandler problemstillingene.

Det vi vet, fra internasjonal og norsk forskning, og som også fremkommer i DEMOSREG-prosjektene, er at det ofte er et avvik mellom teori og praksis. I praksis er nettverksstyring ofte mindre inkluderende, det er mindre grad av måloppnåelse, tilliten er mindre, og graden av demokratisk styring er svakere enn det som forutsettes i den normative debatten om governance (se for eksempel diskusjon i Davies 2011). Internasjonalt reises også spørsmålet om governance er en god idé for lokaldemokratiet (Stoker 2011). Mot denne bakgrunn kunne det vært interessant å se nærmere på forholdet mellom governance som teori og governance som styringsideologi. Et spørsmål er om normative teorier om governance bidrar til å gi prosesser med lav grad av demokratisk kontroll et skinn av demokratisk legitimitet. Flere har påpekt at vår forståelse av demokrati er i endring både i teorien og i praksis; at demos eller folket i stor grad er fraværende i nyere forståelser av demokrati (Jacobsson 1997; Mair 2005a; Mair 2005b; Zeiner 2008). Spørsmålet er da hvordan og hvorvidt teori og politisk praksis samvirker; forsterker utviklingen innenfor demokratiteori slike prosesser eller er demokratiteori en motvekt mot slike prosesser? Et annet spørsmål er om ideer om demokratisk forankring er egnet til å forstå og legitimere governance-strukturer og -prosesser, eller om vi bør se på hvorvidt andre prinsipper og standarder er mer egnet til dette. En utfordring vil da være å identifisere hvilke prinsipper og standarder

for legitimitet som kan være aktuelle, og beskrive disses rolle innenfor et videre demokratisk rammeverk.

Det er i liten grad overlapp mellom de spørsmål og problemstillinger som reises i prosjektene relatert til offentlig styring og planlegging, og de som reises i de mer demokratirelaterte prosjektene. Likevel bidrar den sistnevnte gruppen prosjekter til forståelsen av governance, blant annet ved å sette governance inn i en videre kontekst. Gjennom å fokusere på styringssystemet som helhet, hvordan ulike nivåer, styringsideologier og demokrati-forståelser samvirker og kompletterer hverandre, bidrar prosjektene til en dypere og mer nyansert forståelse av demokratiske prosesser og virkemidler. Dette gjelder ikke bare for spørsmål knyttet til partnerskap og nettverksstyring, men også til betydningen av rettighetsfesting og økende sosial og økonomisk heterogenitet i samfunnet. De rettslige, politisk-administrative og partiorganisatoriske rammene for det norske flernivådemokratiet er grundig beskrevet. Således besvarer prosjektene mange av spørsmålene som programplanen reiser. Enkelte spørsmål er i mindre grad besvart. Få prosjekter har et eksplisitt fokus på alternative deltakelsesformer for innbyggerne, og dermed er deltakelsesformer som for eksempel digital deltakelse (e-demokrati) i liten grad berørt. Selv om bruk av internett og sosiale medier nevnes i noen prosjekter, så er slik deltakelse ikke gjort til gjenstand for grundige studier i DEMOSREG-prosjektene. Dette temaet er imidlertid dekket av prosjekter i andre forskningsrådsprogram, som VERDIKT-programmet. DEMOSREG-prosjektene besvarer i liten grad programplanens spørsmål knyttet til innvandrere- og andre minoritetsgruppers samfunnsdeltakelse og styringskontakt. Dette kan forklares med at temaet ble flyttet til et annet forskningsrådsprogram, som en konsekvens av at Innvandringsavdelingen i KRD ble flyttet til et annet departement.

## 7 Policy- implikasjoner

Resultatene fra de 16 prosjektene i DEMOSREG-programmet som omhandler demokrati, styring og planlegging har en klar relevans for politikktutforming, ikke minst ved at de bidrar til en økt forståelse av det norske styringssystemet.

Prosjektene som omhandler governance og nettverksstyring har en indirekte relevans for politikktutforming, ved at de gir en dypere forståelse av fenomenet governance. Resultatene fra disse prosjektene har i tillegg en direkte relevans, ved at flere diskuterer hvilke politikkområder som er egnet for ulike former for nettverksstyring eller partnerskap (her trekkes ofte områder som renovasjon, kraft, samferdsel frem), betingelser for politisk styring av slike nettverk eller partnerskap samt implikasjoner for demokrati og deltakelse. Analysene og funnene fra disse prosjektene bidrar til økt kunnskap om og forståelse av begrensningene ved denne typen styring, selv om den også kan bidra til å øke styringskapasiteten til politiske beslutningstakere og offentlig sektor generelt. Viktige problemstillinger knyttet til legitimitetsspørsmål og effektivitetsspørsmål er avdekket og diskutert, og disse diskusjonene representerer direkte innspill til pågående debatter omkring institusjonelt design av nettverk som politiske myndighet på alle nivåer må forholde seg til; som politisk forankring, pålagte krav om innsyn, gjennomsiktighet og kontroll, deltakelsesmuligheter for aktører som representerer innbyggere og lokalsamfunn etc. Medieoppslag om uryddige forhold, sammenblanding av roller og manglende tilsyn og kontroll av formelle og uformelle nettverksarrangement hvor kommuner og andre offentlige aktører er deltakere, viser at læringspotensialet er stort.

Flere av prosjektene har i tillegg bidratt til økt forståelse av de rettslige rammene for det lokale selvstyret, og hvordan disse rammene virker inn på lokaldemokratiets virkemåte. Dette kan bidra til økt innsikt og bevissthet, både hos nasjonale og lokale

myndigheter, om viktige betingelser for lokaldemokratiet. Forholdet mellom rettighetsfesting og lokalt handlingsrom, og forskjellen mellom små og større kommuner, bidrar også til å nyansere debatten om rettslige virkemidler. Denne kunnskapen kan få konsekvenser for politikkutforming og for institusjonelt design, for eksempel for hvilken måte man velger å gjennomføre nasjonal politikk på lokalt (gjennom lov, forskrift, nettverk, forhandling etc) og for hvordan man kan utforme alternative deltakelsesformer for å inkludere et bredest mulig lag av befolkningen, hvordan man utformer politiske institusjoner og offentlig politikk for å bidra til å bygge sosial kapital i kommuner og bydeler etc.

Prosjektene har også avdekket store koordineringsutfordringer i en mer fragmentert offentlig sektor, ikke minst mellom offentlige aktører på ulike myndighetsnivåer. Denne innsikten kan gi viktige innspill til diskusjonen om fremtidig reorganisering av ulike deler av offentlig sektor, og for hvordan det offentliges samhandling med eksterne aktører (i privat sektor og sivilsamfunn) kan og bør organiseres (for eksempel i planprosesser).

Sett under ett har de 16 prosjektene på en god måte belyst aspekter knyttet til vilkår, virkning og forutsetninger for det norske flernivådemokratiet, og har knyttet dette til internasjonal faglig debatt. Prosjektene har dermed gitt en innsikt som videre forskning med fordel kan bygge på.

# Litteratur

- Aars, Jacob, Dag Arne Christensen, og Tor Midtbø. 2010. "Diversity, uniformity and urban political participation." *Rokkan notat 04-2010*.
- Aars, Jacob og Kristin Strømsnes. revise and resubmit. "Boundless participation? Commuting and participation in Norwegian city regions." *Submitted to Urban Studies*.
- Allern, Elin Haugsgjerd og Jo Saglie. 2012. "Partiene mellom kommune og stat - organisatorisk bindeledd eller "missing link"?" in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland. 2008. "Introduksjon." in *Partnerskap. Problemløsning og politikk*, edited by O. J. Andersen og A. Røiseland. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, og Lawrence Rose. 2011. *Den krevende borger. utfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport november 2011*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Christensen, Dag Arne og Kristin Strømsnes. 2010. "Democracy or Do-ocracy? The Activist Group Byen Vår and the Mobilisation against Clear Channel in Bergen." in *New Forms of Citizen Participation: Normative implications*, edited by E. Amnå. Baden-Baden: Nomos.
- Davies, Jonathan S. 2011. *Challenging governance theory: from networks to hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Farsund, Arild Aurvåg. 2011. "Institusjonalisering av byregional næringspolitikk." in *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Farsund, Arild Aurvåg, Ann Karin Tennaas Holmen, og Einar Leknes. 2011a. "Er nettverksstyring fremtiden for byregionene?" in *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Farsund, Arild Aurvåg og Einar Leknes. 2010. *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- . 2011b. "Innledning: Byregioner og styringsutfordringer." in *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Per Læg Reid, og Lise H. Rykkja. 2011. "Organisering for samfunnsikkerhet og krisehåndtering." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjaer, Jo Saglie, og Eivind Smith. 2012a. "KS i det norske flernivådemokratiet." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hanssen, Gro Sandkjaer og Signy Irene Vabo. 2012b. "Sykehjem til alle? Om nasjonale partipolitiske mål og lokale tilpasninger." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Haug, Sindre Andre. 2011. "E.coli-saken." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmen, Ann Karin Tennaas og Arild Aurvåg Farsund. 2011. "Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring." in *Norske byregioner*, vol. Høyskoleforlaget, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Utviklingstrekk og styringsutfordringer: Kristiansand.
- Ivarsflaten, Elisabeth og Kristin Strømsnes. 2011. "Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital." in *Sosial*

- kapital i Norge*, edited by D. Wollebæk og S. B. Seegaard. Oslo: Cappelen Damm Forlag.
- Jacobsson, Kerstin. 1997. "Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten. Doktorsavhandling i sociologi vid Uppsala universitet.", Institute of Sociology, University of Uppsala, Uppsala.
- Jaffery, Lubna og Peter Lango. 2011. "Flodbølgekatastrofen." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kasa, Sjur. 2011a. "Innovasjonspolitikkenes maktkamper." in *Energirikdommens paradokser*, edited by J. Hanson, S. Kasa, og O. Wicken. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2011b. "Klimakamp blir innovasjonspolitik." in *Energirikdommens paradokser. Innovasjon som klimapolitikk og næringsutvikling*, edited by J. Hanson, S. Kasa, og O. Wicken. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, Peter og Per Læg Reid. 2011. "Samordning for samfunnsikkerhet." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Leknes, Einar og Anett Brimsøe Bjelland. 2011. "Infrastrukturens grensesprengende styringsbehov." in *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Læg Reid, Per og Synnøve Serigstad. 2006. "Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway\*." *Journal of Management Studies* 43:1395-1413.
- Mair, Peter. 2005a. "Democracy Beyond Parties." Paper 05/06. <http://repositories.cdlib.org/csd/05-06>, Center for the Study of Democracy.
- Mair, Peter 2005b. "Popular Democracy and the European Union Polity." European Governance Papers No. C-05-03, EUROGOV.
- Medalen, Tor og Einar Leknes. 2011. "Byplanlegging og governance." in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og*



- styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Midtbø, Tor, Dag Arne Christensen, og Jacob Aars. 2010a. "Does place matter? A study of Norwegian local party support." *Rokkan notat* 02-2010.
- . 2010b. "Does place matter? A study of Norwegian local party support." *Rokkan notat* 02-10.
- Pierre, Jon. 2011. "Cost-efficiency and public interest in inter-local partnerships." *Urban Research & Practice* 4:13-22.
- Reitan, Marit og Frank Egil Holm. 2012a. "Staten, kommunene og Trillemarka: lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, Marit, Jo Saglie, og Eivind Smith. 2012b. "Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- . 2012c. "Nasjonal styring og lokal autonomi i flernivådemokratiet." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, Marit, Einar Gimse Syrstad, og Anders Underthun. 2008. "Regional mobilisering og nasjonal koordinering i styringsnettverk." *Tidsskrift for samfunnsforskning* No. 2, 2008:179-208.
- Rykkja, Lise H. 2011. "Kugalskapssaken." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røiseland, Asbjørn. 2008. "Kan institusjonelle partnerskap skapes og styres?" in *Partnerskap: Problemløsning og politikk*, edited by O. J. Andersen og A. Røiseland. Bergen Fagbokforlaget.
- . 2011. "Understanding Local Governance: Institutional Forms of Collaboration." *Public Administration* 89:879-893.
- Saglie, Jo og Erik Aarebrot. 2012. "Knutepunktet i partiene: fylkespartienes rolle(r)." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

- Skogheim, Ragnhild og Guri Mette Vestby. 2010. *Kulturarv og stedsidentitet: kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling*, vol. 2010:14. Oslo: NIBR.
- Stoker, Gerry. 2011. "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective " *Public Administration* 89:15-31.
- Stokstad, Sigrid. 2012. "Kommunene og statsforvaltningen - selvstyre og underordning i særlovgivningen." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Strømsnes, Kristin og Jacob Aars. 2011. "Pendling og sosial kapital i norske storbyregioner." in *Sosial kapital i Norge*, edited by D. Wollebæk og S. B. Seegaard. Oslo: Cappelen Damm Forlag.
- Strømsnes, Kristin og Dag Arne Christensen. 2010. "Online Political Activism: the use of new information and communication technology during phases of political mobilization." *Røkkekan notat* 6-2010.
- Swensen, Grete. 2008. "Using the past to build a town's image." in *International Conference on Urban, Regeneration and Sustainability. The sustainable city V : urban regeneration and sustainability*, edited by A. Gospodini, C. A. Brebbia, og E. Tiezzi. Southampton, England: WIT Press.
- . 2009. *Kulturarv og stedsidentitet: prosjektsammendrag*, vol. 30. Oslo: NIKU.
- Swensen, Grete, Kari Larsen, Petter Molaug, og Johanne Sognnæs. 2009. *Kulturarv og stedsidentitet: byers kulturmiljø i kryssilden mellom bevaring og utvikling*, vol. 31. Oslo: NIKU.
- Sørensen, Eva og Jakob Torfing. 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance." *Public Administration* 87:234-258.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing. 2005. "The Democratic Anchorage of Governance Networks." *Scandinavian Political Studies* 28:195-218.
- Underthun, Anders, Sjur Kasa, og Marit Reitan. 2011. "Scalar politics and strategic consolidation: The Norwegian Gas Forum's quest for embedding Norwegian gas resources in

domestic space." *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 65:226-237.

Vabo, Signy Irene. 2012. "Tiltakende styring av kommunesektoren - også på eldreområdet?" in *Det norske flerdemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

Vabo, Signy Irene og Asbjørn Røiseland. 2008. "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 1/2/08:86-103.

Vold, Mari Holteberg og Marit Reitan. 2012. "Strid i standsonen - en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

Zeiner, Hilde H. 2008. "The Uses of Legitimacy: Models of EU Legitimacy Assessed in Light of the European Parliament's Debates on BSE and the Constitutional Treaty." Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence.

---

# Vedlegg 1

## Prosjektoversikt

### **KULTURARV OG STEDSIDENTITET**

*Kulturarv og stedsidentitet* er et samarbeidsprosjekt mellom Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Prosjektet ser på hvordan kulturelle verdier og kulturarven kan og bør brukes som redskap i byplanlegging og -utvikling. Det har vært en utvikling fra kulturarv som et spørsmål om bevaring til en forståelse av kulturarv som en ressurs og et instrument i byplanlegging, noe som har brakt nye aktører på banen. Spørsmålet er hva denne utviklingen har betydd for lokal forankring, oppslutning og medvirkning.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

### **PROSJEKTLEDER**

Grete Swensen, NIKU

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Kari Larsen, NIKU

Petter Molaug, NIKU

Johanne Sognnæs, NIKU

### **TILDELTE**

3 500 000

## PUBLIKASJONER

- Børrud, Elin. 2009a. "Bymorfologi som kunnskapsgrunnlag for planlegging og planforskning." *Kart og plan* 1/2009.
- . 2009b. "Til minne om Schweigaards gate - Atelierklynger i den kreative byen." *Arkitektur* 5/2009.
- . 2010. *Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarv som operativt begrep i byutviklingen*. Ås: UMB, Institutt for landskapsplanlegging.
- Larsen, Kari og Sveinung K. Berg. 2009. "Byutvikling med spor av industri." *PLAN* 5/2009.
- Skogheim, Ragnhild og Guri Mette Vestby. 2010. *Kulturarv og stedsidentitet: kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling*, vol. 2010:14. Oslo: NIBR.
- Swensen, Grete. 2008. "Using the past to build a town's image." in *International Conference on Urban, Regeneration and Sustainability. The sustainable city V : urban regeneration and sustainability*, edited by A. Gospodini, C. A. Brebbia, og E. Tiezzi. Southampton, England: WIT Press.
- . 2009. *Kulturarv og stedsidentitet: prosjektsammendrag*, vol. 30. Oslo: NIKU.
- . revise and resubmit. "The Integration of Historic Fabric in New Urban Development - a Norwegian case study." *Innsendt til Landscape and Urban Planning*.
- Swensen, Grete, Kari Larsen, Petter Molaug, og Johanne Sognæs. 2009. *Kulturarv og stedsidentitet: byers kulturmiljø i krysstiden mellom bevaring og utvikling*, vol. 31. Oslo: NIKU.

## NORSK KOMMUNEPLANLEGGING 1965-2005 – FRA GENERALPLAN TIL ØKONOMISTYRING

*Norsk kommuneplanlegging 1965-2005 – fra generalplan til økonomistyring* er gjennomført ved Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektet har hatt som hovedmål å beskrive og drøfte utviklingen av det norske planleggingssystemet fra innføring av lovpålagt fysisk planlegging gjennom bygningsloven av 1965 til Planlovutvalgets utredning og forslag til ny plan- og bygningslov som ble overlevert Miljøverndepartementet i 2003 (NOU 2003:14). Prosjektet gir en samlet fremstilling av utviklingen av kommunal planlegging i

---

Norge: fra troen på instrumentell, hierarkisk styring av fysisk planlegging, via mål- og resultatstyring, til planlegging basert på governance og metastyring.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR

#### PROSJEKTLEDER

Terje Kleven, NIBR

#### TILDELT

2 150 000

#### PUBLIKASJONER

Kleven, Terje. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.

—. 2012. "Planlegging - det umuliges kunst." *PLAN* 2-2012.

### **PUBLIC POLICY AND NETWORK GOVERNANCE – CHALLENGES FOR URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT**

*Public policy and network governance – Challenges for urban and regional development* er en integrert del av et nordisk nettverk for forskning om demokratisk nettverksstyring. Nettverket var finansiert av det danske forskningsrådet, og organisert med utgangspunkt i Roskilde Universitetscenter. Prosjektet har vært ledet fra Høgskolen i Bodø, men Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Oslo har inngått som likeverdige samarbeidspartnere. Gjennom en kombinasjon av nettverksteori og organisasjonsteori diskuterer prosjektet spørsmål knyttet til nettverksstyringens effektivitet, demokratiske kvaliteter og hvordan styringsformen påvirker kommunens styringsmuligheter.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Avdeling for samfunnsfag, Universitetet i Nordland

#### PROSJEKTLEDER

Asbjørn Røiseland, Universitetet i Nordland

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Ronny Kristiansen, Universitetet i Tromsø  
 Torill Nyseth, Universitetet i Tromsø  
 Signy I Vabo, Høgskolen i Oslo

TILDELT

2 000 000

## PUBLIKASJONER

- Aarsæther, Nils, Asbjørn Røiseland, og Synnøve Jenssen. 2008. *Practicing local governance: northern perspectives*. New York: Nova Science Publishers.
- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland. 2008. *Partnerskap: problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforl.
- Kristiansen, Ronny. 2008. "Urban and Business Development in Narvik - Governance Arrangements, Strategies and Practices." in *Practicing Local Governance: Northern Perspectives* edited by N. Aarsæther, A. Røiseland, og S. Jenssen. New York: Nova Science Publishers.
- Røiseland, Asbjørn. 2008. "Kan institusjonelle partnerskap skapes og styres?" in *Partnerskap: Problemløsning og politikk*, edited by O. J. Andersen og A. Røiseland. Bergen Fagbokforlaget.
- .. 2010. "Local self-government or local co-governance?" *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 8:133-145.
- .. 2011a. "Informal governance." Pp. 8 b. (LXVII, 2767, I-126 s.) in *International encyclopedia of political science*, edited by B. Badie, D. Berg-Schlosser, og L. Morlino. Los Angeles: Sage.
- .. 2011b. "Nettverk i praksis." in *Nordisk kommuniforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt*, edited by A. Ivarsson. Göteborg: Göteborg Universitet, Förvaltningshögskolan.
- .. 2011c. "Understanding Local Governance: Institutional Forms of Collaboration." *Public Administration* 89:879-893.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2008. "Kommunalt selvstyre eller samstyring." *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr3/08.
- .. 2012. *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Vabo, Signy Irene og Asbjørn Røiseland. 2008. "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 1/2/08:86-103.
- . forthcoming. "Conceptualizing the tools of government in urban network governance." *International Journal of Public Administration*.
- Vabo, Signy Irene, Asbjørn Røiseland, og Torill Nyseth. 2011. "Evaluating performance in urban development networks – the Nordic context." *Urban Research & Practice* 4:72-84.

## **FLERNIVÅSTYRING OG REGIONAL UTVIKLING – INNENLANDS BRUK AV NATURGASS**

Formålet med prosjektet *Flernivåstyring og regional utvikling – innenlands bruk av naturgass* var å få kunnskap om hvordan nettverk mellom offentlige og private aktører på flere geografiske nivå påvirker politikken for regional utvikling. Prosjektet kombinerer studier av nettverks- og flernivåstyring med studier av regionale og nasjonale innovasjonsstudier. Gjennom studier av Norsk Gassforum, etableringen av forskningsprogrammet Gassmaks, samt komparative studier av samarbeid mellom offentlige og private innenfor de tre regionene Rogaland/Hordaland, Midt-Norge og Grenland, undersøker prosjektet betingelsene for offentlig aktivitet på feltet. Samtidig bidrar prosjektet til den teoretiske forståelsen av henholdsvis offentlig innovasjonspolitik og flernivåstyring. Prosjektet er gjennomført i samarbeid mellom Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og CICERO.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU

### **PROSJEKTLEDER**

Marit Reitan, NTNU

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Anders Underthun, NTNU

Sjur Kasa, CICERO

Oluf Langhelle, Universitetet i Stavanger

Jan Erik Karlsen, Universitetet i Stavanger



## TILDELT

5 180 000

## PUBLIKASJONER

- Hanson, Jens, Sjur Kasa, og Olav Wicken. 2011. *Energirikdommens paradokser: innovasjon som klimapolitikk og næringsutvikling*. Oslo: Universitetsforl.
- Karlsen, Jan Erik. 2011. *Gi gass!: energimarked mot alle odds*, vol. 2011/108. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Kasa, Sjur. 2006. "Gassrørenes politikk." *Cicerone* 5/2006.
- . 2011. "Innovasjonskorporatisme?" *Forskningspolitikk* 1/2011.
- Kasa, Sjur og Anders Underthun. 2010. "Navigation in new terrain with familiar maps: masterminding sociospatial equality through resource-oriented innovation policy." *Environment and Planning A* 42:1328-1345.
- Reitan, Marit, Einar Gimse Syrstad, og Anders Underthun. 2008. "Regional mobilisering og nasjonal koordinering i styringsnettverk." *Tidsskrift for samfunnsforskning* No. 2, 2008:179-208.
- Steen, Markus. 2009. "Periferiens petropol: industriell utvikling i Hammerfest." SVT, NTNU, Trondheim.
- . 2010. "Den globale petroleumsindustrien, petroleumsprosjekter og regional utvikling - tilfellet Snøhvit i Hammerfest." in *Oljevirk.sombetens inntog i nord. Næringsutvikling, politikk og samfunn*, edited by P. Arbo og B. Hersoug. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Steen, Markus og Anders Underthun. 2011. "Upgrading the 'Petropolis' of the North? Resource peripheries, global production networks, and local access to the Snøhvit natural gas complex." *Norske Geografiske Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 65:212-225.
- Underthun, Anders. 2008. "Piping the politics of space: the engagement of scale in regional strategies of economic development." *Environment and Planning C: Government and Policy* 26:752-766.
- . 2009. "The scalar struggle for Norwegian gas." Pp. 135 s. in *Confluence. Interdisciplinary communications ...* vol. 2007/2008, edited by W. Østreng. Oslo: Centre for Advanced Study at the Norwegian Academy of Science and Letters.

- Underthun, Anders, Sjur Kasa, og Marit Reitan. 2011. "Scalar politics and strategic consolidation: The Norwegian Gas Forum's quest for embedding Norwegian gas resources in domestic space." *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 65:226-237.
- van Alphen, Klaas, Jochem van Ruijven, Sjur Kasa, Marko Hekkert, og Wim Turkenburg. 2009. "The performance of the Norwegian carbon dioxide, capture and storage innovation system." *Energy Policy* 37:43-55.

## **STYRINGSFORMER I BYUTVIKLING: FRA DELTAKELSE SOM AKTIVUM I GOVERNMENT TIL DELTAKELSE SOM STRATEGI I GOVERNANCE**

*Styringsformer i byutvikling: fra deltakelse som aktivum i government til deltakelse som strategi i governance* retter søkelyset mot sivilsamfunnets rolle og deltakelse i private reguleringsplanprosesser. Prosjektet viser at det er manglende samsvar mellom lovens krav om medvirkning og sivilsamfunnsaktørers faktiske deltakelse. Planprosessene lukkes sosialt ved at sivilsamfunnsaktører ikke har adgang til viktige premissgivende arenaer, og planprosessene lukke kognitivt ved at dominerende diskurser om byutvikling avgjør om argumenter skal være gyldige eller ikke. Prosjektet er et samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning, UMB, Universitetet i Oulu, Kungliga Tekniska Högskolan, og Roskilde Universitetscenter.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR

### **PROSJEKTLEDER**

Inger-Lise Saglie, NIBR

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Eva Irene Falleth, NIBR/UMB

Gro Sandkjær Hanssen, NIBR

Raine Mäntysalo, Universitetet i Oulu

Göran Cars, Kungliga Tekniska Högskolan

Annika Agger, Roskilde Universitetscenter

## TILDELT

2 716 000

## PUBLIKASJONER

Ellingsen, Winfried, Gro Sandkjaer Hanssen, og Inger Lise Saglie. 2010. "Nye utfordringer i rurale kommuner -Fritidsboliger og lokaldemokratiutfordringer." *Kart og plan* 70:277-290.

Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjaer Hanssen, og Asbjørn Røiseland. 2011. "Introduction: themed section on Nordic governance." *Urban Research & Practice* 4.

Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjaer Hanssen, og Inger Lise Saglie. 2010a. "Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway." *European Planning Studies* 18:737-753.

—. 2010b. "Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging." PLAN, *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling* 1-2010:64-67.

Falleth, Eva Irene og Gro Sandkjær Hanssen. 2009. "Deltakelse og innflytelse i byplanleggingen - en undersøkelse av reguleringsplanprosesser." *Kart og plan* 2009/1.

Falleth, Eva Irene & Hansen, Gro Sandkjær, "Participation in planning; a study of urban development in Norway", Refereed article No. 42, August, 2011, *European Journal of Spatial Development*. 19 pp. Online Publication Date: 2011-08-09.

Falleth, Eva Irene, Gro Sandkjær Hanssen, og Inger-Lise Saglie. 2008. *Medvirkning i byplanlegging i Norge*, vol. 2008:37. Oslo: NIBR.

Falleth, Eva og Inger-Lise Saglie. 2011. "Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway." *Urban Research & Practice* 4:58-71.

Hanssen, Gro Sandkjaer og Inger-Lise Saglie. 2010. "Cognitive Closure in Urban Planning." *Planning Theory & Practice* 11:499-521.

Hanssen, Gro Sandkjaer (2010) "Ensuring Local Community Interests in Market-oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians", *Environment and Planning C*, 28 (4), 714-732.

Hanssen, Gro Sandkjær (2012) "Negotiating Urban Space: Challenges of Political Steering in Market- and Network-

oriented Urban Planning”, *Scandinavian Political Studies*,  
Volume 35, Issue 1, page 22-47.

Mäntysalo, Raine og Inger-Lise Saglie. 2010. "Private Influence  
Preceding Public Involvement: Strategies for Legitimizing  
Preliminary Partnership Arrangements in Urban Housing  
Planning in Norway and Finland." *Planning Theory & Practice*  
11:317-338.

Mäntysalo, Raine, Inger-Lise Saglie, og Göran Cars. 2011.  
"Between Input Legitimacy and Output Efficiency:  
Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic  
Land-Use Planning." *European Planning Studies* 19:2109-  
2126.

## **FLERNIVÅSTYRING I SPENNINGEN MELLOM FUNKSJONELL OG TERRITORIELL SPESIALISERING**

Med utgangspunkt i samfunnssikkerhet og krisehåndtering har  
prosjektet *Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell  
spesialisering* undersøkt betingelser og utfordringer for styring,  
demokrati og innovasjon i et flernivåsystem. Søkelystet er blitt  
rettet mot forholdet mellom ulike styringsnivå – overnasjonalt,  
statlig, regionalt og lokalt – og forholdet mellom offentlige  
myndigheter og private aktører. Samtidig har prosjektet søkt å  
avdekke spenninger mellom integrasjon, styring og kontroll på den  
ene siden og fleksibilitet, autonomi og selvstyre på den andre  
siden. Prosjektet har vært gjennomført av Uni Rokkansenteret i  
samarbeid med Institutt for administrasjon og  
organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Uni Rokkansenteret

### **PROSJEKTLEDER**

Per Læg Reid, Uni Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og  
organisasjonsvitenskap, UiB

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Anne Lise Fimreite, Institutt for administrasjon og  
organisasjonsvitenskap, UiB

Synnøve Serigstad, Institutt for administrasjon og  
organisasjonsvitenskap, UiB

Tom Christensen, Uni Rokkansenteret og Universitetet i Oslo

Paul G. Roness, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB  
Lise Hellebø Rykkja, Uni Rokkansenteret  
Peter Lango, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB

TILDELTE  
3 520 000

#### PUBLIKASJONER

- Bjørgum, Lena. 2010. "Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet: en studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) samfunnssikkerhet, samvirke og samordning." L. Bjørgum, Bergen.
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite, og Per Læg Reid. 2011. "Kriseledelse: et spørsmål om tillit - og selvtillit." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 2007. "Regulatory Agencies— The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control." *Governance* 20:499-520.
- Dalheim, Eirik. 2011. "Giardiasaken." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Læg Reid, og Lise H. Rykkja. 2011. "Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering." Oslo: Universitetsforl.
- Fimreite, Anne Lise, Per Læg Reid, og Lise H. Rykkja. 2011a. "Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2011b. "Samfunnsvern eller personvern - holdninger til antiterroriltak." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2011c. "Utfordringer og implikasjoner." in *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite,

- P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise, Per Læg Reid, og Lise Hellebø Rykkja. 2009. "The role of trust, religion and political affiliation in attitudes to anti-terror measures." *Rokkan notat* 09-2009.
- Fjell, Lubna. 2007. "Mission impossible?: en studie av Utenriksdepartementets håndtering av Tsunami-katastrofen." [L.J.Fjell], Bergen.
- Grahm-Haga, Torkjel. 2007. "Myten om et integrert tilsyn." *Rokkan notat* 09-2007.
- Haug, Sindre Andre. 2007. "Krisehåndtering i E.coli-saken." *Rokkan notat* 05-2009.
- . 2011. "E.coli-saken." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høydal, Hilde Randi. 2007a. "Samordning av samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning." *Rokkan notat* 07-2007.
- . 2007b. "Tilsyn på tvers: en studie av samordning for samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning." [H.R.Høydal], Bergen.
- Lango, Peter. 2010. "Hatlestadrasen i Bergen - forutsetninger, håndtering og etterspill." *Rokkan notat* 07-2010.
- . 2011. "Hatlestadrasen." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, Peter og Per Læg Reid. 2011. "Samordning for samfunnsikkerhet." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, Peter, Per Læg Reid, og Lise H. Rykkja. 2011. "Organizing for Internal Security and Safety in Norway." in *Risk Management Trends*, edited by G. Nota. InTech, available from: <http://www.intechopen.com/books/risk-management-trends/organizing-for-internal-security-and-safety-in-norway>.
- Lango, Peter og Ingrid Reitan. 2011. "Server-forliset." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lervåg, Knut. 2011. "Vest Tank-ulykken." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite,

- P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lubna, Jafferey og Peter Lango. 2011. "Flodbølgekatastrofen." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Læg Reid, Per og Synnøve Serigstad. 2006. "Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway\*." *Journal of Management Studies* 43:1395-1413.
- Rykkja, Lise H. 2010. "Øvelser i samfunnsikkerhet som styrings- og samordningsverktøy." *Nordiske Organisasjonsstudier* 12:2-25.
- . 2011a. "Fylkesmannen som samordningsinstans." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2011b. "Kugalskapsaken." in *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*, edited by A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, og L. H. Rykkja. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rykkja, Lise H., Per Læg Reid, og Anne Lise Fimreite. 2011. "Attitudes towards anti-terror measures: the role of trust, political orientation and civil liberties support." *Critical Studies on Terrorism* 4:219-237.
- Rykkja, Lise Hellebø. 2008. "Flernivåperspektiv og krisehåndtering." *Rokkan notat* 12-2008.
- . 2009. "Øvelse gjør mester? Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnsikkerhet." *Rokkan notat* 02-2009.

## **REGIONAL AREAL OG TRANSPORTPOLITIKK: OFFENTLIG STYRING OG TJENESTEPRODUKSJON I EN FRAGMENTERT SEKTOR**

*Regional areal- og transportpolitikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor* har undersøkt hvilken betydning regional samstyring har for målet om en samordnet areal og transportplanlegging. Prosjektet undersøker tre modeller for regional samstyring – avtalemodellen, fylkesmodellen og den regionale modellen – og diskuterer hvorvidt disse kan bidra til bedre samordning av areal- og transportpolitikken i norske regioner. Konklusjonen er at regional samstyring er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for en samordnet areal- og

transportplanlegging. Selv om organisasjonsmodellen har betydning for hvilke arenaer kommunale og regionale myndigheter møtes på, er det ikke grunnlag for å si at en organisasjonsmodell er mer effektiv enn en annen. Hver region bør derfor vurdere hvilken samarbeidsmodell som best passer deltakernes behov og samarbeidsprosjektets mål. Prosjektet er et samarbeid mellom Transportøkonomisk institutt og Universitetet i Hannover.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Transportøkonomisk institutt (TØI)

#### PROSJEKTLEDER

Tore Leite, TØI

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Merethe Dotterud Leiren, TØI

Barbara Zibell, University of Hannover

#### TILDELTE

1 970 000

#### PUBLIKASJONER

Leite, Tore, Merethe Dotterud Leiren, og Oddgeir Osland. 2008.

*Regional governance as a way to integrate land use and transport planning: synthesis report*, vol. 958A/2008. Oslo: TØI.

Leite, Tore, Merethe Dotterud Leiren, Barbara Zibell, Dietrich

Fürst, Stephan Loeb, og Henning Lauridsen. 2008. *En samordnet areal- og transportpolitikk gjennom regional samstyring?*, vol. 358B/2008. Oslo: TØI.

Zibell, Barbara, Stephan Loeb, og Dietrich Fürst. 2008. *Mot en*

*samordnet arealutvikling og transportpolitikk: Studie av Hannover*, vol. 968/2008. Oslo: TØI.

### **DET NYE REGIONALE NORGE: BYREGIONER ELLER LANDSDELSREGIONER?**

*Det nye regionale Norge: byregioner eller landsdelsregioner?* ser på fremveksten av by- og landsdelsregioner på Sørlandet, Vestlandet, i Midt-Norge og Nord-Norge. Spørsmålet var hvordan dannelsen av slike regioner utfordrer eksisterende modeller for demokratisk styring og regional utvikling. Prosjektet er todelt: En undersøkelse



av hvordan regionenes oppgaver og geografiske inndeling er blitt behandlet i utvalgte nasjonale beslutningsprosesser, og en undersøkelse av utviklingen av byregioner i Arendal, Kristiansand, Stavanger, Haugesund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø. Prosjektet viser hvordan slike politiske byregioner har utviklet seg til å bli et fjerde, ikke-formalisert, styringsnivå i enkelte deler av landet. Prosjektet er gjennomført av IRIS i samarbeid med Agderforskning.

#### PROSJEKTANSVARLIG

International Research Institute of Stavanger AS (IRIS)

#### PROSJEKTLEDER

Einar Leknes, IRIS

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Arild Aurvåg Farsund, IRIS

Ann Karin Tennås Holmen, IRIS

Knud Hidle, Agderforskning

Winfried Ellingsen, Agderforskning

Anett Bjelland, IRIS

Janne Thygesen, IRIS

#### TILDELTE

5 130 000

#### PUBLIKASJONER

Bjelland, Anett Brimsøe og Einar Leknes. 2008a. "Fremveksten av politiske byregioner i Norge." *PLAN* 6/2008.

—. 2008b. *Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen*, vol. 2008/122. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.

Ellingsen, Winfried. 2008a. *Regionalitet og regionalisering, Arendal*, vol. Prosjektrapport 20/2008. Kristiansand: Agderforskning.

—. 2008b. *Regionalitet og regionalisering, Kristiansand*, vol. Prosjektrapport 21/2008. Kristiansand: Agderforskning.

—. 2008c. *Regionalitet og regionalisering, Tromsø*, vol. Prosjektrapport 19/2008. Kristiansand: Agderforskning.

Ellingsen, Winfried og Einar Leknes. 2008. *Regionalisering: En diskusjon av teoretiske perspektiver*, vol. Prosjektrapport 22/2008. Kristiansand: Agderforskning.

- . revise and resubmit. "The City-Region as Concept, Practice and Object." *Submitted to Norwegian Journal of Geography*.
- Farsund, Arild Aurvåg. 2010. *Den norske regionaliseringsdebatten 2000-2010: posisjoner og perspektiver*, vol. 2010/054. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- . 2011. "Institusjonalisering av byregional næringspolitikk." in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Farsund, Arild Aurvåg, Ann Karin Tennaas Holmen, og Einar Leknes. 2011a. "Er nettverksstyring fremtiden for byregionene?" in *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- . 2011b. "Er nettverksstyring fremtiden for byregionene?" in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Farsund, Arild Aurvåg og Ann Karin Tennås Holmen. 2011. "Towards a new regional landscape." *Urban Research & Practice* 4:23-37.
- Farsund, Arild Aurvåg og Einar Leknes. 2010. *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- . 2011. "Innledning: Byregioner og styringsutfordringer." in *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hidle, Knut. 2008a. *Regionalitet og regionalisering, Bergen*, vol. Prosjektrapport 16/2008. Kristiansand: Agderforskning.
- . 2008b. *Regionalitet og regionalisering, Bodø*, vol. Forskningsrapport 18/2008. Kristiansand: Agderforskning.
- . 2008c. *Regionalitet og regionalisering, Ålesund*, vol. Prosjektrapport 17/2008. Kristiansand: Agderforskning.
- Hidle, Knut og Einar Leknes. revise and resubmit. "Policy strategies for New Regionalism: Different spatial logics for cultural and business policies in Norwegian city regions." *Submitted to European Planning Studies*.
- Holmen, Ann Karin Tennaas. 2009a. "Fra løse nettverk til byregionale institusjoner." *Stat og Styring* No. 3.

- , 2009b. "Nettverksnoia - et rop om demokratisk ansvarlighet." *Stat og Styring* No. 2.
- , 2009c. "Styring gjennom nettverk: tre casestudier." *Arbeidsnotat IRIS* 2009-022.
- , 2011a. "Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter? Utvikling av byregionale styringsnettverk." *Norske statsvitenskapelig tidskrift* 27:399-417.
- , 2011b. "Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability?" *Public Policy and Administration* 26:399-418.
- Holmen, Ann Karin Tennaas og Arild Aurvåg Farsund. 2011. "Perspektiver på styringsnettverk og nettverksstyring." in *Norske byregioner*, vol. Høyskoleforlaget, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Utviklingstrekk og styringsutfordringer: Kristiansand.
- Holmen, Ann Karin Tennås. 2009d. "Management of Regional Governance Networks. ." *RUC Working Paper* 2009/3.
- , 2011c. "Styring gjennom nettverk: koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk i norske byregioner." Institutt for administrasjon og organisasjon, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Bergen, [Bergen].
- Leknes, Einar. 2008. "Utviklingen av en byregion rundt Haugesund." *Arbeidsnotat IRIS* 2008/054:VI, 67 s.
- , 2011. "Fremveksten av byregioner i Norge." in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Leknes, Einar og Anett Brimsøe Bjelland. 2011. "Infrastrukturens grensesprengende styringsbehov." in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Leknes, Einar og Janne Thygesen. 2008. "Utvikling av en byregion rundt Trondheim og en landsdelsregion i Midt-Norge." *Arbeidsnotat IRIS* 2008-216.
- Medalen, Tor og Einar Leknes. 2011. "Byplanlegging og governance." in *Norske byregioner: Utviklingstrekk og styringsutfordringer*, edited by A. A. Farsund og E. Leknes. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

## **NYE STORBYREGIONER – ENDRET DELTAKELSE? BORGERE, PARTIER OG FRIVILLIGHET**

*Nye storbyregioner – endret deltakelse? Borgere, partier og frivillighet* ser nærmere på politisk deltakelse i de nye storbyregionene. Med utgangspunkt i den romlige dimensjonen for politisk atferd, reiser prosjektet to spørsmål: For det første, hvilken betydning har administrative grenser, særlig kommunegrenser, i områder preget av høy mobilitet? For det andre, hvilken betydning har egenskaper ved byen for politiske deltakelse? Undersøkelsene viser at pendling ikke reduserer innbyggernes politiske engasjement. Derimot viser undersøkelsene at sosial kapital blant innbyggerne er lavere i kommuner og bydeler preget av etnisk ulikhet, at høy grad av sosial ulikhet fører til lavere politisk deltakelse og at det stedet folk bor påvirker deres partipreferanser. Velgere i omlandskommuner er mer høyreorienterte enn velgere som bor i bykommunene.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Rokkansenteret, Uni Research AS

### **PROSJEKTLEDER**

Jacob Aars, Rokkansenteret

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Dag Arne Christensen, Rokkansenteret

Tor Midtbø, Institutt for sammenlignende politikk, UiB

Hans-Erik Ringkjøb, Rokkansenteret

Jo Saglie, Institutt for samfunnsforskning

Kristin Strømsnes, Rokkansenteret

Erik Aarebrot, Institutt for samfunnsforskning

### **TILDELT**

6 000 000

### **PUBLIKASJONER**

Aars, Jacob, Dag Arne Christensen, og Tor Midtbø. 2010.

"Diversity, uniformity and urban political participation."

*Rokkan notat* 04-2010.

Aars, Jacob og Kristin Strømsnes. revise and resubmit. "Boundless participation? Commuting and participation in Norwegian city regions." *Submitted to Urban Studies*.

- Aarsæther, Nils, Asbjørn Røiseland, og Synnøve Jenssen. 2008. *Practicing local governance: northern perspectives*. New York: Nova Science Publishers.
- Christensen, Dag Arne og Jacob Aars. 2010. "Electing Mayors with the Supplementary Vote Method: Evidence from Norway." *Local Government Studies* 36.
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø. 2011. "Tilfredshet med kommunale tjenester: Har velferdstjenestene noe å si?" *Rokkan notat* 02-2011.
- Christensen, Dag Arne og Kristin Strømsnes. 2010. "Democracy or Do-ocracy? The activist group 'Byen vår' and the mobilization against Clear Channel in Bergen." in *New Forms of Citizen Participation: Normative Implications*, edited by E. Amnå. Baden-Baden: Nomos.
- Ivarsflaten, Elisabeth og Kristin Strømsnes. 2011. "Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital." in *Sosial kapital i Norge*, edited by D. Wollebæk og S. B. Seegaard. Oslo: Cappelen Damm Forlag.
- Kristiansen, Ronny. 2008. "Urban and Business Development in Narvik - Governance Arrangements, Strategies and Practices." in *Practicing Local Governance: Northern Perspectives* edited by N. Aarsæther, A. Røiseland, og S. Jenssen. New York: Nova Science Publishers.
- Midtbø, Tor, Dag Arne Christensen, og Jacob Aars. 2010. "Does place matter? A study of Norwegian local party support." *Rokkan notat* 02-2010.
- Strømsnes, Kristin og Jacob Aars. 2011. "Pendling og sosial kapital i norske storbyregioner." in *Sosial kapital i Norge*, edited by D. Wollebæk og S. B. Seegaard. Oslo: Cappelen Damm Forlag.
- Strømsnes, Kristin og Dag Arne Christensen. 2010. "Online political activism: The use of new information and communication technology." *Rokkan notat* 06-2010.

## **IMPACTS OF NPM REFORMS IN REGIONAL POLICY, HOSPITAL POLICY AND INFRASTRUCTURE POLICY**

*Impacts of NPM Reforms* handler om desentraliseringsreformer i offentlig virksomhet. Reformene innebærer at offentlig sektor splittes i enheter, som hver for seg får større ansvar for å gjennomføre politikken på sitt område. Formålet er å effektivisere forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. Forskerne har

undersøkt hvilke effekter desentraliseringsreformer har for effektivitet, regional utvikling, regional fordeling og demokrati innenfor tre sektorer: regionalpolitikk, transportpolitikk og helsepolitikk. Konklusjonen er at effektene av reformene er små, og at der er vanskelig å isolere disse fra effektene av andre utviklingstrekk. Desentraliseringsreformer synes derfor å dreie seg mer om politiske føringer enn om faglige vurderinger. Transportøkonomisk institutt samarbeider med CURDS og Universitetet i Oslo.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Transportøkonomisk institutt (TØI)

#### PROSJEKTLEDER

Steinar Johansen, TØI

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Marte Bjørnsen, NIBR

Lars Erik Kjekshus, UiO

Inger Anne Ravlum, TØI

Claus Hedegaard Sørensen, TØI

John Tomaney, CURDS

#### TILDELTE

4 000 000

#### PUBLIKASJONER

Kjekshus, Lars Erik og Frode Veggeland. 2011. "State Regulatory Capacity: Experiences from Public Sector Reforms in Norway." *Public Administration* 89:1568-1584.

Kjekshus, Lars Erik og Anders Westlie. 2008. "Impacts on Efficiency, Regional Development and Democracy in the Aftermath of the Norwegian Health Reform." Institute of Health Management and Health Economics, University of Oslo, Oslo.

Lauridsen, Henning. 2011. "The impacts of road tolling: A review of Norwegian experience." *Transport Policy* 18:85-91. Pike, Andy og John Tomaney. 2008. "The Governments Review of Sub-National Economic Development and Regeneration: Key Issues." *SERC Discussion Paper* 8/2008.

- . 2009. "The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2:13-34.

## **RETTENS REFLEKSIVE ROM. VELFERDSRETTIGHETER, RETTSANVENDELSE OG LOKALITET**

*Rettenns refleksive rom. Velferdsrettigheter, rettsanvendelse og lokalitet* ser nærmere på hvordan rett til og bruk av individuell plan regulerer forholdet mellom bruker og tjenesteyter. Individuell plan presiserer noen av partenes rettigheter og plikter, og kan forstås som en del av en generell trend i europeisk velferdspolitikkk hvor forholdet mellom velferdsstaten og dens klienter individualiseres og kontraktliggjøres. Sentrale målsettinger har vært å sikre bedre koordinerte tjenester, samtidig som brukernes innflytelse over tjenesteytingen styrkes. Samtidig vil individuell plan kunne fungere som et styringsvirkemiddel, ved at den ikke bare utløser rettigheter, men også forpliktelser for bruker. Prosjektet spør hvilke effekter individuell plan har for brukere, tjenesteytere og for lokaldemokratiet.

### **PROSJEKTANSVARLIG**

Rokkansenteret, Uni Research AS

### **PROSJEKTLEDER**

Even Nilssen, Rokkansenteret

### **PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Dag Arne Christensen, Rokkansenteret

Ingrid Lundeberg, Rokkansenteret

### **TILDELT**

4 454 000

### **PUBLIKASJONER**

Christensen, Dag Arne. 2010. "Tilfredshet med velferdstjenester: Har egenskaper ved kommunene noe å si?" *Rokkan notat* 11-2010.

- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø. 2011. "Tilfredshet med kommunale tjenester: Har velferdstjenestene noe å si?" *Rokkan notat* 02-2011.
- Lundeberg, Ingrid Rindal. 2009a. "Foucault om retten og makten." *Tidsskrift for velferdsforskning* 1-2009.
- . 2009b. "Rettens polysentriske makt." *Retfærd. Nordisk juridisk tidsskrift* nr 4, 2009.
- . 2009c. "Sannhetsvitnet." *Tidsskrift for rettsvitenskap* 4-5/2009.
- . 2011. "Rettsliggjøringens konsekvenser: utfordringer og muligheter i arbeide med barn med særlige behov." *Pedagogisk tidsskrift* 02-2011.
- . forthcoming. "Rettsliggjøringens konsekvenser - utfordringer og muligheter i arbeidet med barn med særlige behov." *Pedagogisk tidsskrift*.
- Nilssen, Even. 2011. "Kommunal iverksetting av retten til individuell plan." *Tidsskrift for velferdsforskning* 14.
- Nilssen, Even og Nanna Kildal. 2009. "New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against Poverty and Social Exclusion." *Ethics and Social Welfare* 3:303-321.

## **DEMOKRATISK STYRING I ET FLERNIVÅSYSTEM: LOKAL OPPFØLGING AV NASJONAL POLITIKK I NORGE**

*Demokratisk styring i et flernivåsystem: lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge* spør hvordan spenninger mellom nasjonal styring og lokalpolitisk handlefrihet kommer til uttrykk i det norske styringssystemet. Prosjektet belyser spørsmål knyttet til statlig styring gjennom politisk-institusjonelle og partipolitiske styringskanaler, samt kommunenes mulighet for påvirkning nedefra og opp gjennom de ulike styringskanalene. Kommunepolitikken generelt, og sektorene eldreomsorg og naturvern, er gjenstand for analyse. Bidragene er forankret i ulike faglige perspektiver: det rettslige, det politisk-administrative og det partiorganisasjonelle. Prosjektet belyser de juridiske rammene for det lokale folkestyret, og viser at staten bruker ulike virkemidler for å styre kommunene på ulike politikkområder. Den partipolitiske styringen fra nasjonalt nivå er begrenset. Selv om kommunene har formelle og uformelle muligheter for interesseformidling og lokal påvirkning, har ikke dialogbaserte styringsmidler erstattet de etablerte hierarkiske styringsvirkemidlene mellom stat og kommune. Prosjektgruppen har bestått av forskere fra Institutt for



offentlig administrasjon og velferdsfag ved Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for offentlig rett og Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning, Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-vitenskapelige universitet, Norsk institutt for by- og regionforskning og Norsk senter for bygdeforskning.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Institutt for samfunnsforskning

#### PROSJEKTLEDER

Jo Saglie, Institutt for samfunnsforskning

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Elin Haugsgjerd Allern, Institutt for statsvitenskap, UiO

Bjørn Ervik, Institutt for off.adm. og velferdsfag, HiOA

Gro Sandkjær Hanssen, NIBR

Frank Egil Holm, Norsk senter for bygdeforskning

Marit Reitan, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

Eivind Smith, Institutt for offentlig rett, UiO

Sigrid Stokstad, Institutt for offentlig rett, UiO

Signy Irene Vabo, Institutt for off.adm og velferdsfag, HiOA

#### TILDELTE

5 000 000

#### PUBLIKASJONER

Allern, Elin Haugsgjerd og Jo Saglie. 2012. "Partiene mellom kommune og stat - organisatorisk bindeledd eller "missing link"." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

—. forthcoming. "Inside the Black Box: Parties as Multi-level Organizations in a Unitary State." *West European Politics*.

Baldersheim, Harald. 2011. "Folkevald i kommunen: Representantrolla under press." in *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by H. Baldersheim og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

Baldersheim, Harald og Eivind Smith. 2011. *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?: en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Oslo: Abstrakt forl.

- Ervik, Bjørn. 2009. "Lokal opinionsdanning? Deltakere, dagsorden og styringsnivåer i lokal valgdebatt." in *Det nære demokratiet: lokalvalg og lokal deltagelse*, edited by J. Saglie. Oslo: Abstrakt forl.
- . 2012a. "Annenordens argumenter for annenordens valg?" in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- . 2012b. "Second-Order Arguments for Second-Order Elections? Measuring 'Election Stakes' in a Multilevel Context." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 22:27-50.
- Hanssen, Gro Sandkjaer, Jo Saglie, og Eivind Smith. 2012. "KS i det norske flernivådemokratiet." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hanssen, Gro Sandkjaer og Signy Irene Vabo. 2012. "Sykehjem til alle? Om nasjonale partipolitiske mål og lokale tilpasninger." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, Marit og Frank Egil Holm. 2012. "Staten, kommunene og Trillemarka: Lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Reitan, Marit, Jo Saglie, og Eivind Smith. 2012a. "Det norske flernivådemokratiet - sett ovenfra og nedenfra." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- . 2012b. "Nasjonalt styring og lokal autonomi i flernivådemokratiet." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Saglie, Jo og Erik Aarebrot. 2012. "Knutepunktet i partiene: fylkespartienes rolle(r)." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Smith, Eivind. 2006. "Autonomie régionale et locale et constitutions: Norvège." *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* XXII:293-308.
- . 2011. "Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i Norge?" in *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by H. Baldersheim og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

- . 2012. "En naturlov? Om kommunenes plass på bunnen av forvaltningshierarkiet." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Stokstad, Sigrid. 2011. "En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre." in *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by H. Baldersheim og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- . 2012. "Kommunene og statsforvaltningen - selvstyre og underordning i særlovgivningen." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Vabo, Signy Irene. 2012. "Tiltakende statlig styring av kommunesektoren - også på eldreområdet?" in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.
- Vold, Mari Holteberg. 2010. "Strid i strandsonen: en analyse av kommunale og nasjonale politikeres argumentasjon i strandsonepolitikken." M.H. Vold, [Trondheim].
- Vold, Mari Holteberg og Marit Reitan. 2012. "Strid i standsonen: en analyse av konfliktlinjene mellom nasjonalt og kommunalt nivå i naturvernpolitikken." in *Det norske flernivådemokratiet*, edited by M. Reitan, J. Saglie, og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

## **STRATEGISKE REGIONER I SPENNINGSFELTET MELLOM DEMOKRATISK STYRING OG EFFEKTIVITET**

*Strategiske regioner i spenningsfeltet mellom demokratisk styring og effektivitet* er et samarbeidsprosjekt mellom Nordlandsforskning og Universitetet i Nordland. Målsettingen har vært å avdekke muligheter og begrensninger i utviklingen av strategiske regioner, med fokus på tre norske regioner. Begrepet strategiske regioner viser her til partnerskap eller interkommunale samarbeidsløsninger som er dannet gjennom mobiliseringsprosesser nedentil i regionene. Undersøkelsen viser at enkelte kommunale oppgaver, som renovasjon, kraft, samferdsel, pedagogisk-psykologisk tjeneste, kriminalitetsforebygging, oppfattes som mer egnet for denne type samarbeid, mens tunge, kommunale tjenester, som eldreomsorg, barnehager og skoler oppleves som mindre velegnet. Lokalpolitikkerne vektlegger økonomiske nyttebetraktninger, men ser likevel på hensynet til faglig, profesjonell kompetanse som den

viktigste begrunnelsen for å inngå i ulike samarbeidsløsninger. Det er imidlertid varierende i hvilken grad man makter å utnytte slike synergier regionalt, og oppslutningen om Regionrådet blant lokalpolitikere avhenger i første rekke av om egen kommune drar nytte av samarbeidet. Selv om man ser nytten ved slike samarbeid, trekkes svekket demokratisk påvirkning fram som en ulempe ved det interkommunale samarbeidet.

#### PROSJEKTANSVARLIG

Nordlandsforskning

#### PROSJEKTLEDER

Jon Pierre, Nordlandsforskning

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Ole Johan Andersen, Universitetet i Nordland

Arild Gjertsen, Nordlandsforskning

Bjarne Lindeläv, Nordlandsforskning

#### TILDELT

3 660 000

#### PUBLIKASJONER

Andersen, Ole Johan. 2008. "Offentlig-offentlig partnerskap som problemløsningsstrategi og styringsproblem:

Interkommunale partnerskap og 'det demokratiske underskuddet.'" in *Partnerskap: Problemløsning og politikk*, edited by O. J. Andersen og A. Røiseland. Bergen: Fagbokforlaget.

—. 2010. "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1:5-29.

—. 2011. "Balancing Efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing Inter-Municipal Partnerships: Conflicting aims?" *Scandinavian Journal of Public Administration* 15:25-46.

Hanssen, Gro Sandkjær, Erik Nergaard, Jon Pierre, og Asgeir Skaalholt. 2011. "Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: too much or too little top-down control?" *Urban Research & Practice* 4:38-57.

- Pierre, Jon og Ole Johan Andersen. 2010. "Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action." *Urban Affairs Review* 46.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters. 2008. "Offentlig-private partnerskap: Prinsippfast pragmatisme og sti-avhengig problemløsning." in *Partnerskap: Problemløsning og politikk*, edited by O. J. Andersen og A. Røiseland. Bergen: Fagbokforlaget.

## **DEN KREVENDE BORGER: UTFORDRINGER FOR KOMMUNESEKTORENS ORGANISERING OG TJENESTEYTING**

Prosjektet *Den krevende borger: Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting* er et samarbeid mellom Universitet i Oslo og Universitetet i Nordland. Siktemålet har vært å belyse utviklingstrekk i innbyggernes krav og forventninger til kommunene som tjenesteytende organisasjoner og som demokratiske institusjoner. Prosjektets hovedfunn kan oppsummeres som følger: Innbyggerne legger større vekt på kommunenes rolle som tjenesteproducent enn på kommunen som lokaldemokratisk arena. Likevel er innbyggerne stort sett fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på. Forventningene til kommunal tjenesteproduksjon øker, men innbyggere i små kommuner er mer fornøyd med tilbudet enn innbyggere i større kommuner. Innbyggerne ønsker at det skal brukes like mye eller mer ressurser på kommunale tjenester i fremtiden, og at tjenestene skal finansieres gjennom økte statlige overføringer heller enn økte skatter eller egenandeler. Innbyggerne har tillit til lokalpolitikere og til de lokale institusjonene, og et flertall oppfatter sine lokale representanter som både lydhøre og representative. Likevel er valgdeltakelsen på vei ned, samtidig som andre former for politisk deltakelse er preget av gjengangere. Det er en tendens til at innbyggere i kommuner med en fleksibel og desentralisert organisasjonsstruktur, og som vektlegger medarbeiderutvikling og bred kommunikasjon med innbyggerne, vurderer kommunale tjenester og institusjoner mer positivt enn innbyggere i kommuner som har en mer tradisjonell organisasjonsstruktur. Til sist avhenger innbyggernes tilfredshet med steds-kvaliteter. I tillegg til arbeidsplasser, vektlegger innbyggerne særlig natur- og friluftsmuligheter i nærområdet. Flere fremhever også at stedets urbane kvaliteter har betydning for trivsel.

**PROSJEKTANSVARLIG**

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

**PROSJEKTLEDER**

Lawrence Rose, Institutt for statsvitenskap, UiO

**PROSJEKTMEDARBEIDERE**

Harald Baldersheim, Institutt for statsvitenskap, UiO

Per Arnt Pettersen, Universitetet i Nordland

**TILDELTE**

2 312 000

**PUBLIKASJONER**

Baldersheim, Harald. 2011. "Folkevalg i kommunen:

Representantrolla under press." in *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by H. Baldersheim og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, og Lawrence Rose. 2011.

*Den krevende borger. Udfordringer for demokrati og tjenesteyting i kommunene. Dokumentasjonsrapport november 2011.* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Rose, Lawrence. 2011. "Den krevende borger: Kveles

lokaldemokratiet?" in *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*, edited by H. Baldersheim og E. Smith. Oslo: Abstrakt forlag.

**STATLIG STYRING OG LOKAL IVERKSETTING FOR EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING: EN SAMMENLIGNING AV STATLIGE INCENTIVER FOR EN KOMMUNAL KLIMAPOLITIKK**

Statlig styring og lokal iverksetting for en bærekraftig utvikling: En sammenligning av statlige incentiver for en kommunal klimapolitikk er et samarbeidsprosjekt mellom CICERO og Transportøkonomisk institutt (TØI). Prosjektet er todelt: en sammenligning av svensk og norsk politikk rettet mot å oppmuntre til lokalt energi-, miljø- og klimaarbeid, og en analyse av hvordan det norske og det svenske systemet for oppmuntring til lokal klimapolitikk har virket på henholdsvis klimapolitiske forkantkommuner og mindre pro-aktive kommuner. Sammenlignet med det svenske systemet, som har gitt stor

uttelling, har det norske systemet vært preget av å være fragmentert i småpakker av pilotprosjekt med nokså utydelig klimafokus, og lovgivningen har gitt kommunene en beskjeden og uklar rolle i klimaarbeidet. Likevel er det variasjon både i Norge og Sverige i kommunenes klimaengasjement og klimapolitikk. Det kan dermed se ut til at diskusjonen om statlige program som basis for lokal klimapolitikk i betydelig grad må ta inn over seg at forskjeller i klimaengasjement mellom kommuner vil påvirke suksessen til statlige program.

#### PROSJEKTANSVARLIG

CICERO, Senter for klimaforskning

#### PROSJEKTLEDER

Sjur Kasa, CICERO

#### PROSJEKTMEDARBEIDERE

Hege Westskog, CICERO

Jonas Vevatne, CICERO

Tore Leite, TØI

Merethe Dotterud Leiren, TØI

Per Kristen Mydske, Institutt for statsvitenskap, UiO

Jamil Khan, Lunds Tekniska Högskola/Universitetet i Lund

#### TILDELT

2 699 260

#### PUBLIKASJONER

Hepsø, Marit Kathrine. 2009. "Lokal klimapolitikk - utslipp, makt og ansvar: implementeringen av lokale klimaplaner i Kristiansand i Norge og Kristianstad i Sverige. Masteroppgave." Universitetet i Oslo, Oslo.

Hepsø, Marit Kathrine, Merethe Dotterud Leiren, og Sjur Kasa. 2009. "Lokale klimakutt - lærdom fra Sverige." *Klima* 04-2009:16-17.

Kasa, Sjur, Merethe Dotterud Leiren, og Jamil Khan. 2011. "Central government ambitions and local commitment: climate mitigation initiatives in four municipalities in Norway and Sweden." *Journal of Environmental Planning and Management* 55:211-228.

- Khan, Jamil. 2010. "Local climate mitigation and network governance. Progressive policy innovation or status quo in disguise?" in *Environmental Politics and Deliberative Democracy - Examining the Promise of New Models of Governance*, edited by K. Bäckstrand, J. Khan, A. Kronsell, og E. Lövbrand. Cheltenham: Edvard Elgar.
- Leiren, Merethe Dotterud, Marit Kathrine Hepsø, og Sjur Kasa. 2009. "Kommunar og klima - hva kan vi lære av Sverige." *PLAN* 3-4/2009.
- Leiren, Merethe Dotterud og Sjur Kasa. 2010. "Kommuner og klima - en sammenligning mellom Norge og Sverige." *CICERO Policy Note* 2010:02.

## **CONCEPTIONS OF CENTRE AND PERIPHERY AND THE TRANSFORMING POWER OF MOBILITY**

Tema for prosjektet *Conceptions of Centre and Periphery and the transforming power of mobility* har vært hvordan hyttemobiliteten forandrer våre forestillinger om sentrum og periferi, og hvilken betydning denne mobiliteten har for hyttekommunene. Prosjektet har blant annet resultert i Norges første komplette hyttestatistikk i form av kart (<http://www.agderforskning.no/hyttestatistikk>). Prosjektet viser at selv om hyttemobiliteten i liten grad nevnes i utredninger og styringsdokumenter, har den likevel betydning for hytteeieres engasjement i sin hyttekommune, og for kommunenes politikk overfor fritidsbefolkningen. Særlig skaper hyttemobiliteten en del utfordringer for fritidskommuner i pleie- og omsorgstilbudet. Hyttekommunene har innført forskjellige tiltak, så som renovasjonsgebyr og register over fritidsbefolkningen. Om lag en tredjedel har innført eiendomsskatt, og et flertall ønsker å legge til rette for mer utbygging av fritidsboliger. Fritidsboere er imidlertid lite aktive i utformingen av lokal politikk i sin hyttekommune. Prosjektet er gjennomført av Agderforskning i samarbeid med Bydeforskning.

**PROSJEKTANSVARLIG**  
Agderforskning AS

**PROSJEKTLEDER**  
Winfried Ellingsen, Agderforskning



## PROSJEKTMEDARBEIDERE

Reidar Almås, Bygdeforskning  
Knut Hidle, Agderforskning  
Mariann Villa, Bygdeforskning  
Johan Fredrik Rye, Bygdeforskning  
Jørn Cruickshank, Agderforskning

## TILDELT

4 300 000

## PUBLIKASJONER

- Blekasaune, Arild, Marit S. Haugen, og Mariann Villa. 2010.  
"Dreaming of a Smallholding." *Sociologia Ruralis* 50:225-241.
- Cruickshank, Jørn, Knut Hidle, og Winfried Ellingsen. 2009.  
"Hyttemobilitet som samfunnsrim - et innspill til norsk distriktpolitikk." *Utmark* 1/2009.
- Ellingsen, Winfried, Gro Sandkjaer Hanssen, og Inger Lise Saglie.  
2010a. "New challenges in rural areas - second homes and local democracy." *Kart og plan* 70:277-90.
- . 2010b. "Nye utfordringer i rurale kommuner -Fritidsboliger og lokaldemokratiutfordringer." *Kart og plan* 70:277-290.
- Ellingsen, Winfried og Knut Hidle. 2012. "Performing home in mobility - second homes in Norway." *Tourism Geographies*.
- Hidle, Knut, Jørn Cruickshank, og Winfried Ellingsen. 2010.  
"Political Conceptions of Second Home Mobility. ." *Sociologia Ruralis* 50:139-55.
- Hidle, Knut og Winfried Ellingsen. forthcoming. *Hyttemobilitet som kulturfenomen*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Villa, Mariann. 2011. "Hytta som møtestad - tilpassing og utfordring." in *Rurale brytninger*, edited by M. S. Haugen og E. P. Stræte. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.