

**Ann Karin Tennås Holmen og Gro Sandkjær
Hanssen**

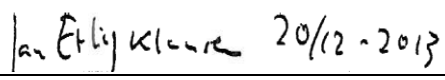
**Perspektiver og erfaringer: Styring
av og ledelse i kommunalt
organiserte samarbeid**

Rapport IRIS - 2013/214

Prosjektnummer: 7252336
Prosjektets tittel: Styring og ledelse i partnerskap og nettverk i kommunal sektor
Oppdragsgiver(e): Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
ISBN: 978-82-490-0834-6
Gradering: Åpen

Stavanger 20.12.2013


Ann Karin Tennås Holmen 20.12.2013
Prosjektleder Sign.dato


Jan Erling Klaussen 20/12-2013
Kvalitetssikrer Sign.dato


Einar Leknes 20.12.2013
Direktør Sign.dato
IRIS Samfunnsforskning

Forord

Denne rapporten er en delleveranse til KS FoU prosjektet «Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap». Prosjektet har som mål å drøfte hva som kjennetegner “god styring og ledelse” i nettverk og partnerskap utenfor linje hvor kommunen er involvert. I tillegg til casestudier legger forskningsdesignet i prosjektet opp til en litteraturgjennomgang av perspektiver og erfaringer som kan belyse problemstillingene.

Denne rapporten oppsummerer sentrale bidrag i litteraturen. Vi gjør likevel oppmerksom på at litteraturen er rik og omfattende, slik at litteraturgjennomgangen representerer et utvalg valgt av forskergruppen i prosjektet.

Vi viser videre til prosjektrapporten IRIS 2013/215 som gir mer inngående informasjon om prosjektet, samt prosjektets funn.

Takk til KS for et godt samarbeid og spesielt til Jorunn Legaard som har fulgt prosjektet gjennom perioden

Stavanger 20. desember 2013

Ann Karin Tennås Holmen, Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1 INNLEDNING	9
2 NETTVERK OG PARTNERSKAP: BEGREP OG FENOMEN	11
2.1 Nettverk / partnerskap som analytisk begrep	11
2.2 Nettverk/partnerskap som empirisk fenomen i norsk kontekst	13
2.3 Oppsummering	17
3 MULIGHETER OG UTFORDRINGER VED ORGANISERT SAMARBEID	19
3.1 Samfunnsstyring gjennom organisert samarbeid	19
3.2 Overordnede muligheter og utfordringer	20
3.3 Oppsummering	22
4 PRINSIPPER FOR BALANSERT STYRING AV OG LEDELSE I ORGANISERTE SAMARBEID	23
4.1 Legitimitet som grunnlag for balansert styring	24
4.2 Politiske-/administrative styringsinstrumenter ovenfor organiserte samarbeid	25
4.3 Autonomi og handlingsrom mellom politikk og praktikk.....	27
4.4 Ledelse <i>i</i> organiserte samarbeid	29
4.5 Oppsummering	30
5 NORSKE ERFARINGER MED BALANSERT STYRING AV ORGANISERTE SAMARBEID	31
5.1 Bruk av politiske og administrative styringsverktøy.....	31
5.2 Organiserte samarbeid og handlingsrom.....	35
6 BALANSERT STYRING AV ORGANISERTE SAMARBEID – EN KNIVSEGG.....	41
7 REFERANSER.....	43

Sammendrag

Kommunesektorens organisasjon (KS) har initiert til FoU-prosjektet som skal bidra til kunnskap om 1) Politiske og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) Forutsetninger og verktøy for overordnet politisk og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Litteraturstudien, som denne rapporten omfatter, har til hensikt å 1) presentere relevante perspektiver og teoretiske tilnærminger som er relatert til problemstillingene og 2) oppsummere relevante analyser av erfaringer med styring og ledelse som er presentert i studier i Norge. Litteraturen på dette feltet har vokst seg stor og omfattende, og vi har gjort avgrensninger og utvalg av litteratur som vi oppfatter er relevant for vår norske kommunekontekst og for problemstillingene vi skal belyse.

Studien har en vid definisjon av partnerskap/nettverk, for å fange flest mulig typer av organisert samarbeid offentlige myndigheter inngår i. Man ser en klar tendens til at kommunenes deltakelse i organiserte samarbeid har økt det siste tiåret. Det som kan forklare veksten i etablering av fristilte selskap er at de oppfattes å ha en rekke forlokkende egenskaper. Hovedbegrunnelsen er at de skal gi økt effektivitet og bedre tjenester. Den andre hovedbegrunnelsen er at selskapsdannelse kan være en løsning på kommunens finansielle utfordringer eller ved å sikre at ressurser blir brukt til sitt opprinnelige formål. Målet for kommunene er hele tiden å etterstrebe den balansen i å få best mulig utbytte av de organiserte samarbeidene de etablerer, men samtidig bevare demokratisk kontroll. Ufordringene er likevel mange. En av de mest sentrale er den økte kompleksiteten av samarbeid som kommunen inngår i. Hvordan skal administrasjon og sentrale politikere holde oversikten? Hvordan skal en unngå overstyring, og at samarbeidene mister sin kraft? Hvordan skal en unngå understyring, ved at den politiske/administrative kontroll svekkes?

Ut fra gjennomgang av relevant litteratur, peker litteraturstudien på faktorer som kan fremme balanseringen mellom overstyring og understyring.

Styrets rolle i organiserte samarbeid: Studier av kommunale foretak viser funn som kan ha generell betydning, først og fremst at et *aktivt styre* kan være et viktig bindeledd som har en viktig samlende funksjon som nivå mellom eier (kommunestyret) og (foretaks)ledelsen.

Uklare krav og sammensatte resultater: Uavhengig av organiseringsform, sektor eller aktører: samarbeidene skal prestere noe og måles kontinuerlig. De er også opptatt av, og har tro på, at deres bruk av tid og ressurser i samarbeidet skal bidra til bedre resultater. Likevel har samarbeidene også implisitte krav om åpenhet, inkludering og forutsigbarhet. Dette er krevende for et organisert samarbeid som kan ha ustabile strukturer og hvor medlemmene er autonome og har ulike motiver.

(Urimelig) vurdering "utenfra": Kravene til "demokratisk forankring" er ofte uklare og uuttalte, noe som igjen gir uklare forventninger til hva som er "godt nok" i samarbeidets etterstreben etter å innfri mål om demokratisk forankring.

Klare ansvarsforhold: Flere studier påpeker også betydningen av klare ansvarsforhold. Hvem som er og som holdes ansvarlig for tjenester og prosesser må kommuniseres. Dette bidrar til at organiserte samarbeid unngår unødvendig mistenkeliggjøring.

Kontinuerlig evaluering: Bevisst, kontinuerlig evaluerende og aktiv holdning til de organiserte samarbeidene er nødvendig for kommunene for i større grad å utnytte potensialet i samarbeidene og samtidig bruke dette som et styringsverktøy for politikktutviklingen og tjenesteproduksjon.

1 Innledning

Denne rapporten oppsummerer litteraturstudien i prosjektet “styring av og ledelse i nettverk/partnerskap i kommunal sektor”.

Kommunesektorens organisasjon (KS) har initiert til FoU-prosjektet som skal bidra til kunnskap om 1) Politiske og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) Forutsetninger og verktøy for overordnet politisk og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Litteraturstudien, som denne rapporten omfatter, har til hensikt å 1) presentere relevante perspektiver og teoretiske tilnærminger som er relatert for problemstillingene og 2) oppsummere relevante analyser av erfaringer med styring og ledelse som er presentert i studier i Norge. Litteraturen på dette feltet har vokst seg stor og omfattende, og vi vil gjøre avgrensninger og utvalg av litteratur som vi oppfatter er relevant for vår norske kommune kontekst og for problemstillingene vi skal belyse.

Problemstillingene som litteraturstudien tar utgangspunkt i er:

1. Hvilke overordnede styringsutfordringer og – muligheter fremheves i den norske litteraturen knyttet til nettverk og partnerskap?
2. I følge sentral litteratur på feltet: hvordan styrke inputlegitimitet, outputlegitimitet og throughputlegitimitet?
3. I følge sentral litteratur på feltet: Hvilke politiske- og administrative styringsinstrumenter anvendes i forbindelse med styring av ulike nettverks-/partnerskapsløsninger.
4. Hvilke faktorer fremhever litteraturen som sentrale for god nettverksledelse, og da spesielt i nettverk i politikktutforming eller tjenesteproduksjon?

Notatet er lagt opp på følgende måte. Neste kapittel (kap 2) tar for seg sentrale begreper og hvilke definisjoner vi legger til grunn i notatet og prosjektet for øvrig. Kapittel 3 viser til den generelle debatten rundt utfordringer og muligheter ved styring av, i og gjennom nettverk. Kapittel 4 tar opp prinsipper rundt legitimitet og hva som kan fremme balanse i styringen av nettverk og nettverkenes autonomi. Dette er prinsipper og perspektiver som er hentet fra empiriske studier i Norge, Norden, Europa, Amerika og Australia. Kapittel 5 ser først på norske kommuners erfaringer med bruk av ulike administrative- og politiske styringsverktøy og samarbeidenes handlingsrom. Videre vil kapitlet vise til erfaringer med lederskap i organiserte samarbeid. Dette er et litteraturfelt som er mindre utviklet i norsk sammenheng. Her vil vi ha stor nytte av erfaringer fra våre nordiske naboland som kan vise til et større fokus på dette området. Oppsummeringene etter hvert av kapitlene gir retning for hva som trekkes inn som sentrale perspektiver i hovedrapporteringen og som blir viktig i analysen av problemstillingene. I det siste kapitlet (7) trekker vi sammen perspektivene og

erfaringene og diskuterer hva som bidrar til en balansert styring av nettverkene samtidig som nettverkene har tilstrekkelig autonomi til å få utnyttet de ressursene som er organisert sammen.

2 Nettverk og partnerskap: begrep og fenomen

I dette kapitlet redegjør vi for nettverks- og partnerskapsbegrepet som former for organisert samhandling. Vår avgrensning i første omgang er at vi ser på disse begrepene i forbindelse med offentlig styring og politikktutforming. Det betyr at vi ikke omfatter personlige nettverk, som for all del kan ha makt og innflytelse i samfunnet, men heller organiserte samarbeid som er opprettet for å fylle en funksjon i offentlig tjenesteproduksjon eller utviklingsarbeid. Kommunen er med andre ord den viktigste aktøren. Oppgavene er relatert til offentlige tjenester eller utviklingsoppgaver som kommunen initierer, koordinerer eller på andre måter deltar i.

Når vi snakker om nettverk og partnerskap i denne sammenheng er det både en overordnet analytisk side ved begrepene som viser til hva som kjennetegner disse og hva de gjør. Det er også en mer praktisk organisatorisk side som sier noe om hvordan disse viser seg i praksis i samfunnet. I dette prosjektet ser vi på ulike former for nettverk og partnerskap for å jakte på felles kjennetegn for god styring og ledelse. Vi vil i dette kapitlet trekke frem analytiske forståelser av begreper som er relatert til organiserte former for samhandling i forbindelse med offentlig styring og politikktutforming (2.1). Videre vil vi vise et mer empirisk og operasjonelt uttrykk av disse samhandlingsformene (2.2).

2.1 Nettverk / partnerskap som analytisk begrep

Når ulike aktører samles om formål relatert til utforming av offentlig politikk, produksjon av kommunale tjenester eller utviklingsoppgaver, omtales fenomenet ofte som styringsnettverk/nettverkstyring, samstyring eller flernivåstyring. Partnerskap er også en betegnelse som anvendes i denne sammenheng. Begrepene nettverk og partnerskap oppleves ofte som uklar og blir ofte gitt ulikt innhold. Vi vil her vise til noen fremtredende analytiske forståelser av begrepene.

Styringsnettverk er en betegnelse på en relativt stabil sammensetning av autonome og likeverdige aktører som samhandler og forhandler om offentlige verdier¹. Styringsnettverkene er basert på frivillig deltakelse, men hvor aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og bidrar med ulike ressurser inn i nettverket. Aktørenes motiver er ikke alltid eksplisitte eller absolutte og kan endres over tid (Koppenjan og Klijn 2004). Beslutninger tas på bakgrunn av forhandlinger mellom deltakerne (Kooiman 1993, Rhodes 1997, Sørensen og Torfing 2005a og b, 2009). Målet for beslutningsprosessene er å etablere en felles forståelse og beslutning basert på konsensus, eller kvasikonsensus, som igjen kan lede fram til nye mål og

¹ Offentlige verdier forstås her som verdier som kommer alle samfunnsmedlemmer til gode, enten hver enkelt er med på å betale for dem eller ikke. Verdiene kan komme til uttrykk både direkte eller indirekte gjennom politiske beslutninger som berører allmennheten (Østerud m.fl. 1997).

beslutninger (Eriksen og Weigård 1999, Koppenjan og Klijn 2004)². Interaksjonsprosessen vil over tid kunne utvikle seg til en ramme hvor aktørene deler regler, normer, verdier og ideer.

Styringsnettverk assosieres også med mer formelle og hybride organisasjonsformer som koordinerer offentlige og private aktører og som spiller en viktig rolle i utforming og levering av offentlige tjenester til innbyggere og samfunn (eksempelvis IKS, AS, råd, utvalg osv). Det er med andre ord en form for representasjon i medlemsdeltakelsen, en form for strukturering og koordinering av medlemmene, som danner grunnlag for forutsigbarhet og felles nytte i utformingen av offentlig politikk. Graden av formalisering av styringsnettverket vil imidlertid variere på samme måte som det er variasjon i deres aktørsammensetning, størrelse, grad av åpenhet og varighet (Sørensen og Torfing 2009, Klijn 2005, Agranoff 2003).

Samstyring er en betegnelse som er nærliggende styringsnettverk ved at ulike aktører samarbeider i et ikke-hierarkisk forhold med relevans for offentlig styring. Det er tre aspekter ved samstyring som ligger inne i denne betegnelsen. *For det første* er aktørene som inngår i samstyringen gjensidig avhengig. Det innebærer at de forsøker å oppnå noe som de bare kan få til i fellesskap. Aktørene bidrar inn som i et spleiselag med ulike ressurser. *For det andre* fattes beslutninger gjennom diskurs eller forhandlinger. Samstyring finner bare sted i den grad de involverte aktører er i stand til å diskutere seg frem til løsninger som alle kan slutte seg til. Denne måten å komme frem til løsninger på har store implikasjoner for måten det offentlige kan styre på. Fremfor å styre gjennom lover og regler, må "styring av samstyring" støtte seg på incentiver og myke styringsvirkemidler. Den indirekte styringen må støtte opp under koordineringsprosessene mellom aktørene, men utfallet av disse prosessene kan i liten grad styres direkte. *For det tredje* er samstyring en planlagt og målrettet aktivitet, ikke bare tilfeldigheter. Mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres. Dette gir begrepet samstyring større preg av en organisasjonsforståelse enn hva som har vært vektlagt i litteraturen om styringsnettverk. Fenomener som roller, lederskap og makt bakes på denne måten mer inn i samstyringsbegrepet (Røyseland og Vabo 2012).

Flernivåstyring er en betegnelse som i utgangspunktet ble anvendt for å beskrive og analysere samhandling mellom formelle styringsnivåer. Spesielt i studier av EU og samarbeidet med nasjonalstater og det regionale nivå. I norsk sammenheng har flernivåperspektivet bl.a blitt anvendt for å studere hvordan beslutninger treffes i gråsonene mellom forvaltningsnivå og hvilke implikasjoner dette har for demokratipolitikk (Helgøy og Aars 2008). I norsk kontekst er også perspektivet i stor grad anvendt i analyser av plansystemer og praksiser (Vabo, Hanssen og Klausen 2004, Hanssen 2013). I tillegg er flere sentrale, nasjonale reformer som

² Kvasikonsensus: en enighet som er basert på at aktørene har resonert gjennom konfliktene og funnet ut hvorfor de er uenige, og derigjennom etablert en plattform for videre samarbeid (Eriksen og Weigård 1999:298)

NAV reformen og sykehusrefomen analysert som flernivåstyring (Hanssen og Helgesen 2011, Veggeland 2013).

Likevel er begrepet utvidet til å gjelde også vertikal samstyring (Røyseland og Vabo 2012). Flernivåstyring forstått som vertikal samstyring innebærer imidlertid at oppgaver og ansvar ikke bare er delt og avhengig av samarbeid mellom formelle styringsnivåer, men også horisontalt mellom aktører eller organisasjoner som er offentlige, semi-offentlige og ikke-offentlige (Hooghe og Marks 2003).

Partnerskap

Partnerskap er et begrep som på lik linje som styringsnettverk kan ha mange betydninger. Partnerskap er ofte relatert til offentlig-private partnerskap (OPS) som er en frivillig samarbeidsrelasjon med en viss varighet, der offentlig og private parter overfører ressurser til partnerskapet og er ansvarlige for utfallet sammen (Peters 1998). Selv om fenomenet partnerskap i seg selv ikke representerer noe nytt, så framstår partnerskap som et mer og mer attraktivt virkemiddel i møte med nåtidens mest kompliserte problemer. Partnerskap er f.eks. ansett å være et sentralt virkemiddel i forbindelse med norsk miljø og klima-politikk, innen folkehelse og i forhold til næringsutvikling og utviklingspolitikk i bred forstand.

Ulike former for partnerskap brukes i dag på en rekke områder. Om vi avgrenser oss til tilfeller der kun offentlige myndigheter er involvert, finnes det en rekke partnerskap både mellom kommuner (interkommunalt samarbeid), og mellom kommune og stat (f. eks samhandlingsreformen, NAV). I tillegg er offentlige-private partnerskap i eksempelvis samferdselssektoren, utbyggings- og eiendomssektoren samt driftsoppgaver knyttet til offentlige tjenester et velbrukt verktøy. OPS kjennetegnes i større grad enn nettverk med en kontrakt som styringsdokument som regulerer avtalen mellom partene og fordeler ansvar og risiko. Det fremheves likevel at OPS krever mer enn juridiske avtaler. «Goodwill, fleksibilitet og tillit er vel så viktige komponenter for et vellykket OPS (KPMG). Som vi ser kan partnerskapsbegrepet ha lik betydning som styringsnettverk og samstyring. Likevel legger OPS forståelsen opp til en mer formalisert ansvars og risikofordeling og håndtering og er benyttet i prosjekter hvor større investeringer er involvert.

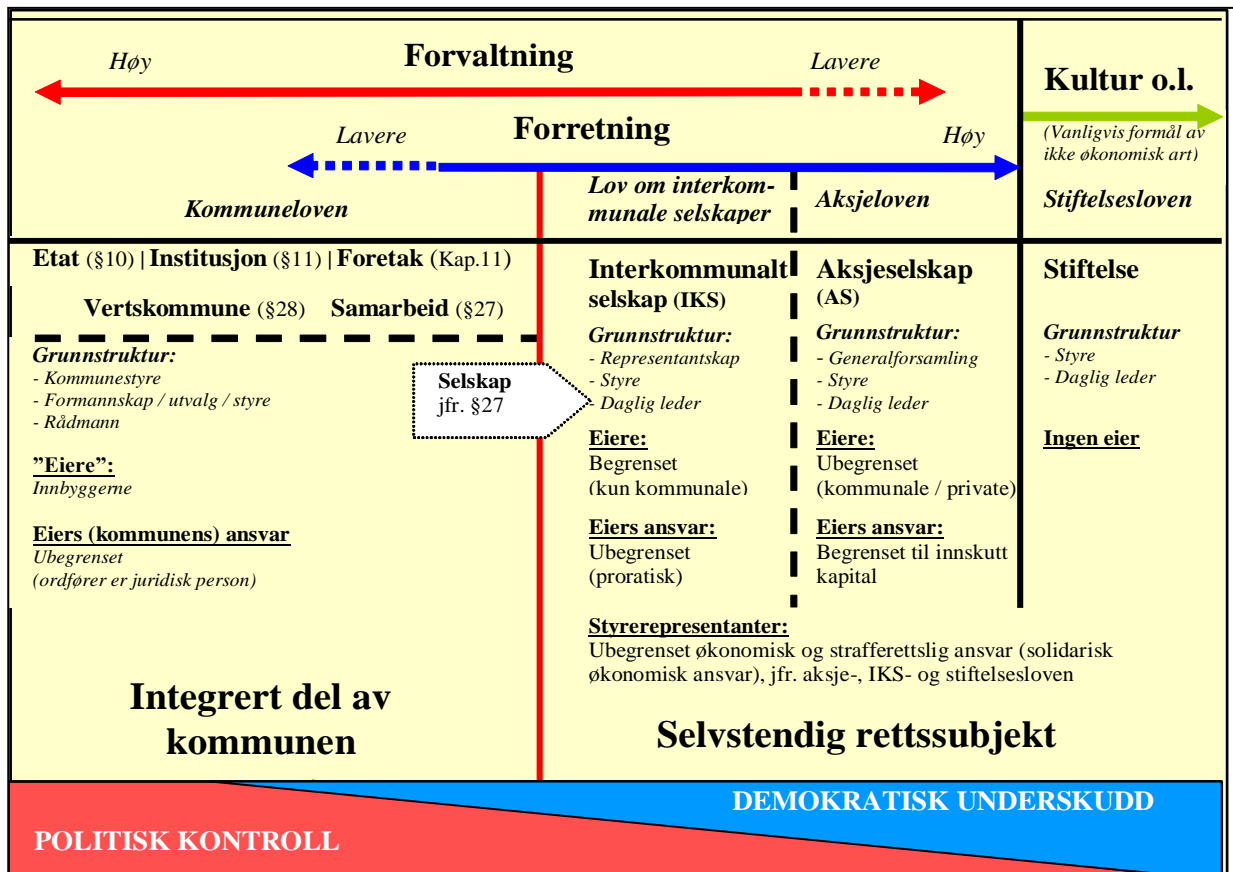
2.2 Nettverk/partnerskap som empirisk fenomen i norsk kontekst

Empirisk kan de analytiske begrepene som vi ovenfor har tatt utgangspunkt i komme til uttrykk som organiserte aktiviteter, nærmere bestemt som ulike former for organisert samhandling. Vi vil i dette avsnittet trekke frem noen kategoriseringer som illustrerer ulike former for nettverk (organisert samhandling).

I et formelt *organisasjonsperspektiv* vil det være mulig å designe samarbeidene på en måte som sikrer en ønsket balanse mellom politisk styring og frihet for styre og

ledelse av samarbeidet. Hvor tyngdepunktet legges, bestemmes av hvilken type samarbeid som velges. Figur 2.1 nedenfor illustrerer hvordan ulike typer organisatoriske løsninger i kommunesektoren kan grupperes i forhold til hverandre. I denne figuren fra KS Konsulent antydes det at økt selvstendigjøring i samarbeidsform svekker politisk kontroll og øker muligheter for demokratisk underskudd. Dette er en påstand som vår empiriske studie (Styring av og ledelse i organiserte samarbeid, IRIS rapport 2013/2015) ikke kan gi støtte.

Figur 2.1 Ulike organiseringsformer for kommunal virksomhet.



(Kilde KS Konsulent)

Figuren gir likevel et bilde av formelle samarbeidsformer som kommunen kan benytte eller involvere seg i. Samarbeid med andre aktører enn kommunale vil i prinsippet kunne forekomme i alle de ulike organiseringsformene, men forekommer i mindre grad under etat og institusjon (§10 og §11). Her har også forvaltningen en tydelig rolle og det er lite forretningsmessig preg på aktiviteten. § 27 samarbeid har vært den dominerende organiseringsformen for regionråd, men avløses i økende grad av IKS som organiseringsform (Leknes m. fl 2013). I tilfeller hvor IKS erstatter §27 er en mer formalisert organisering, klarere roller og mer avklart forhold til økonomi nevnte årsaker. Bruk av §28, vertskommunesamarbeid, er også økende. Her samarbeider flere kommuner om en oppgave, men en kommune får ansvaret og legger oppgaven inn under egen kommuneforvaltning. På denne måten får kommunen større politisk og administrativ kontroll over oppgaven. AS og IKS er selvstendige rettssubjekt registrert i Brønnøysundregisteret.

Disse organiseringsformene forholder seg ikke til kommuneloven, men heller lov om interkommunale selskaper og aksjeloven.

Tabellen over formelle organiseringsformer fanger imidlertid ikke opp de mer uformelle samarbeid som ikke er forankret i en lov eller hjemmel. Røyseland og Vabo (2008) viser et utvalg av empiriske uttrykk for samstyring som også omfatter ulike formaliseringsgrader av samarbeid på lokalt nivå. Omfanget av de mer uformelle samarbeidene er ikke kartlagt i Norge på noe tidspunkt.

Tabell 2.1 Utvalgte empiriske uttrykk for samstyring

Betegnelse	Samarbeid	Prosjekter	Partnerskap	Råd/utvalg	AS/stiftelser/ IKS
Formaliseringsgrad	Svært uformell	Uformell	Uformell/ formell	Formell	Svært formell
Mulig organisasjonsform	Nettverk Organisasjon	Nettverk Organisasjon	Nettverk Organisasjon	(Nettverk) Organisasjon	Organisasjon
Mulighet for autoritativ styring	Varierende	Varierende	Avhengig av avtale/andel	Relativt stor	Avhengig av eierandel

(Kilde: Røyseland og Vabo 2008)

Tabellen viser en typologi mellom ulike organiseringsformer. Det mest formelle er AS som er deleid av kommunen(e). En tilsvarende form er IKS og stiftelser er også en sterkt formalisert samhandlingsform, men her kan kommunen bare styre indirekte gjennom statuttene for stiftelsen og oppnevning av styremedlemmer. Muligheten for autoritativ styring er dermed begrenset. Styrer og råd er en felles kategori for grupper som har et mandat på et område. Rådene er gjerne på politikkenes inntaksside, mens utvalgene er mer på politikkenes uttaksside. Mulighet for å styre kan være relativt stor. Partnerskap dreier seg om avtalebaserte samarbeidsmønstre. Prosjekter og samarbeid er de mest uformelle samarbeidsformene. Organisasjonsform og mulighet for autoritativ styring vil avhenge av omstendighetene, og dermed være varierende (Røyseland og Vabo 2012).

Hvis vi i tillegg viser eksempler på organisert samarbeid som omfatter aktører og nivåer, får vi en annen eksempeltabell:

Tabell 2.2 Eksempler på organisert samarbeid etter nivå og aktører.

	Involverer kun offentlig sektor	Involverer offentlig / privat sektor
Involverer kun ett nivå	Interkommunale samarbeid Interkommunale selskaper	Prosjekter, komiteer eks i planprosesser. Partnerskap, OPS eller AS/IKS med driftsoppgaver eller utviklingsoppgaver
Involverer flere nivåer	Samarbeidsprosjekter om infrastruktur, NAV, samhandlingsreformen	Regionalt utviklingsprogram i regi av fylkeskommunen

(Kilde: Røiseland og Vabo 2008)

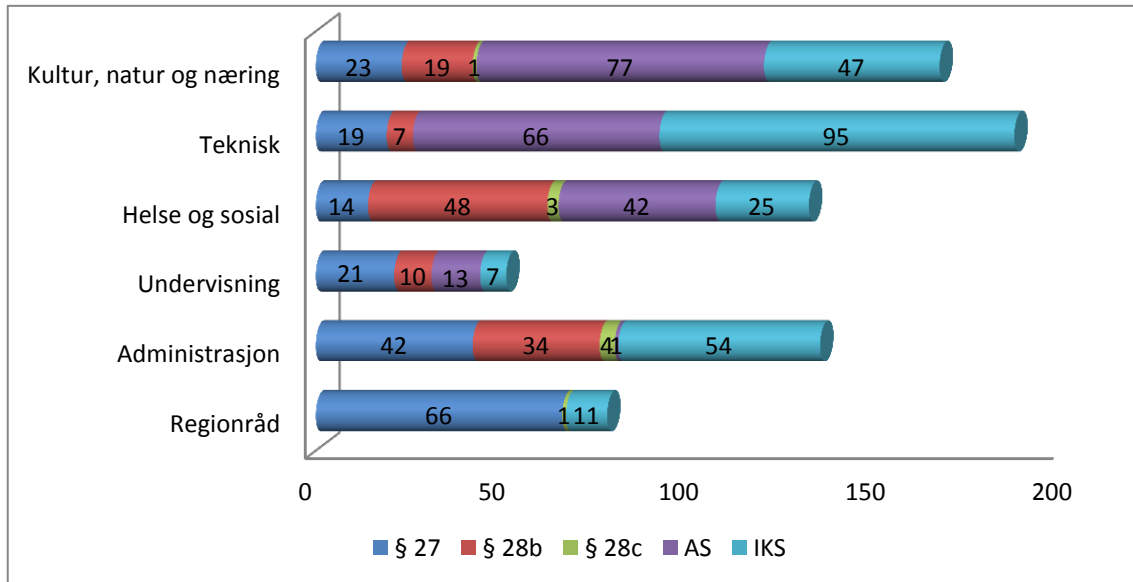
Tabellen viser eksempler på samarbeid hvor ett eller flere nivå er involvert. I situasjoner hvor ett nivå er involvert omfatter dette samarbeid enten bare av kommuner eller situasjoner hvor også private aktører er involvert. Eksempler på dette kan være situasjoner hvor kommunen går sammen med markeds- eller sivilsamfunnsaktører innenfor egne grenser, eventuelt i samarbeid med nabokommuner. Når flere nivåer er involvert kan vi enten se for oss bare offentlige aktører som eksempelvis NAV kontorene eller samarbeid mellom helseforetak og primærhelsetjenesten. En mer grenseoverskridende eksempel på samstyring er regionale utviklingsprogrammer og brede planprosesser.

Organisert samarbeid og oppgaver

I perioden fra 1997 og frem til 2006 var veksten i kommunale samarbeid kraftig. I følge foretaksregisteret i Brønnøysund steg antall kommunale foretak, AS og IKS'er og kommunale bedrifter fra 850 til 2075. I en studie av alle kommunale foretak i Norge i 2012 viser at foretaksmodellen har holdt seg stabilt rundt 220 foretak de siste 10 årene. Nær to tredjedeler av foretakene (137 av 224 foretak) er brukt til å organisere oppgaver som eiendomsforvaltning og byggdrift, kultur og idrettsvirksomhet og havnevirksomhet. Videre viser studien at foretaksmodellen har monopol på oppgavefelt som lege/tannlege, omsorg og asylmottak og dominerer oppgavefelt som jord/skogbruk, havnevirksomhet, helse og sosial samt kjøkken. På de oppgavefeltene hvor det var flest foretak, eiendomsforvaltning og byggdrift og kultur- og idrett, er aksjeformen langt mer benyttet enn foretaksmodellen (Opedal og Holmen 2012). Den største veksten har vært i antall aksjeselskap (AS).

I en nylig omfattende studie av interkommunale samarbeid viser resultatene at de ulike samhandlingsformene er representert i de fleste sektorer. Figuren under er hentet fra kartleggingen som ble gjennomført i 6 norske regioner (73 kommuner). Tallene for §27, §28b og §28c omfatter ikke hele befolkningen, mens IKS og AS er

basert på kommunenes populasjon registrert i Brønnøysundregisteret. Figur 2.3 viser hvordan de 750 registrerte interkommunale samarbeidene fordelte seg etter organiseringsform og sektor.



Figur 2.3: Samarbeidenes organisering fordelt på sektor i relative tall. (Kilde: Leknes m.fl 2013)

Figuren viser at alle de formelle formene er representert i alle sektorer. Likevel kan det trekkes ut enkelte tendenser. Spesielt gjelder dette regionrådene som i all hovedsak er organisert etter kommuneloven § 27. Tjenester innenfor teknisk sektor domineres av AS- og IKS-formen. Vertskommunesamarbeid etter § 28b nyttes i stor grad av administrative oppgaver samt helse og sosial. Tjenester innenfor Kultur, natur og næring utføres i størst grad innenfor selskapsformene IKS og AS.

2.3 Oppsummering

Tolkningen og anvendelsen av begrepene åpner for ulike grader av formalisering og institusjonalisering. Fordelen med slike åpne begreper er tosidig: *For det første* viser mangfoldet i organiseringsformene relevansen ved å forstå og forklare hvordan samarbeidene styres (offentlig styring) av kommunen, men også hvordan samarbeidene selv påvirker politikktutforming og løsningene i kommunene (nettverksautonomi). *For det andre* er styringen av og i slike organiserte samarbeid interessant for å forstå deres betydning som en selvstendig *aktør* i kommunens politikk- og tjenesteutvikling (Klijn og Skelcher 2007:588). Vi forstår slike organiserte samarbeid som "bevegende organisering" i stadig endring. Det kan avvikles etter en tid, opprettholdes i samme form eller videreutvikles. De

analytiske begrepene gir oss derfor muligheter til å studere hvordan interaksjonene kan utvikle seg over tid og befeste, eventuelt miste, sin rolle.

Når det gjelder de mer operasjonelle uttrykk for organiserte samarbeid, er det variasjon i antall styringsnivåer som er med, , inkludering av offentlige og private aktører, og i ulik grad av formalisering. De organiserte samarbeidene omhandler både kommunale tjenester, men også utviklingsoppgaver.

3 Muligheter og utfordringer ved organisert samarbeid

Dette kapitlet skisserer deler av den generelle debatten rundt utfordringer og muligheter ved styring av, i og gjennom organiserte samarbeid. Vi vil omtale forskjellige samhandlingsformer under fellesbetegnelsen «organisert samarbeid/nettverk» og «samstyring», da vi mener det foreligger mange av de samme generelle muligheter og utfordringer når politikkkutforming, tjenesteutforming eller utviklingsoppgaver skjer gjennom denne samhandlingsformen. Først vil vi kort skissere generelle utviklingstrekk ved samfunnsstyring gjennom organisert samarbeid (3.1). Dette er utviklingstrekk som ikke bare gjør seg gjeldende i Norge, men i store deler av Europa. Videre vil vi gå nærmere inn på muligheter og utfordringer som skisseres i kommune-Norge som en følge av slike utviklingstrekk (3.2).

3.1 Samfunnsstyring gjennom organisert samarbeid

Samfunnsstyring i dag representerer en kompleks, mangfoldig og dynamisk virkelighet (Kooiman 1993, Fimreite og Medalen 2005, Klijn og Skelcher 2007). *Styring gjennom organisert samarbeid eller samstyring* omtales som en tredje form for samfunnsstyring ved siden av hierarkisk styring og styring gjennom marked. Den kjennetegnes ved en gjensidig avhengighet, tillitsrelasjoner, forhandlinger og nye organisatoriske rammer som binder aktørene sammen rundt felles aktiviteter (Stoker 1998, Jessop 2003, Mainz 2003, Fimreite og Medalen 2005, Klijn og Skelcher 2007). Formålet med samhandlingen er å involvere aktører med ulike, men komplementære ressurser, for å fremme bedre, mer effektive og legitime resultater. Nettverkens makt er dels avhengig av medlemmenes ressurser og dels av hvilke resultater de klarer å oppnå. Innenfor nettverksperspektivet lever de ulike styringsidealene hierarki, marked og nettverk side om side, og det er en kombinasjon av dialog og forhandlinger mellom ulike typer aktører som bidrar til styring av samfunnet (Mayntz 2003). Internasjonalt er betegnelsen "*governance*" ofte brukt for å beskrives denne samhandlingsorienterte politikkkutviklingsformen på tvers av tradisjonelle grenser.

Governance blir som vist over, anvendt som en motsats til *government*, for å illustrere et skifte i den tradisjonelle hierarkiske måten å styre på. Todelingen kan gi inntrykk av at de politiske organer har gitt fra seg all beslutningskompetanse til nye former for desentraliserende samarbeid mellom offentlige og private aktører. Dette ville være en feilaktig fortolkning. Todelingen har til hensikt å illustrere at samfunnsstyring i dag skjer gjennom *ulike* formelle og uformelle prosesser, mekanismer og institusjoner (Kooiman 2003, Fimreite og Medalen 2005, Sørensen og Torfing 2005a, 2009, Klijn og Skelcher 2007). *Government* innebærer at staten, valgte politikere og byråkratiet styrer. *Governance* illustrerer en mer interaktiv styring hvor samhandling mellom et mangfold av gjensidig avhengige aktører med ulike ressurser finner sted. Disse styringsformene finnes med andre ord side om side.

Samfunnstyring gjennom organiserte samarbeid/nettverk er på ingen måte noe nytt, men har i løpet av de siste 20 årene økt i omfang. Med denne økningen har også utvalget av nettverksorganisering blitt rikere. Styringsbildet blir på denne måten enda mer kompleks (Osbourne 2010). Likevel fremhever enkelte forskere at selv om nettverk er blitt en viktig organiseringsform ved utforming av offentlig politikk, er det den hierarkiske statsmakten som likevel har den avgjørende beslutningsmyndighet for sosial orden og institusjonalisering av styringssystemet (Davis 2011, Goetz 2008). Dette prosjektet tar utgangspunkt i et slikt perspektiv: hvordan kan kommunen balansere styringen av slike organiserte samarbeid for å få maksimalt ut av denne styringsformen. Her finnes det en rekke muligheter, men selvfølgelig også utfordringer.

3.2 Overordnede muligheter og utfordringer

Fremveksten av organisert samarbeid og samstyring som ramme for politikktutvikling, tjenesteutforming og utviklingsoppgaver, har dannet grunnlag for diskusjoner både internasjonalt og nasjonalt. Diskusjonene har kretset om hvorvidt denne formen for styring er en fordelaktig utvikling ut fra krav om effektiv og demokratisk samfunnsstyring. Sammenliknet med amerikansk litteratur på dette området, som er mer rettet mot administrering av nettverk (eks. Milward og Provan 1998, 2000, Agranoff og McGuire 2003), er det i Europa viet mer oppmerksomhet til spenningen mellom nettverk, institusjoner og det representative demokrati (Sharpf 1993, Rhodes 1997, Jessop 1998, 2003, Kooiman 2003, Pierre og Peters 2000, Sørensen og Torfing 2009, Helgøy og Aars 2008, Holmen 2011). Hovedutfordringene som skisseres er knyttet til nettverk som beslutningsarena for ikke-folkevalgte interessegrupper som fremstår i en "lukket/ukontrollert form". Bekymring rettes også mot en marginalisering av de folkevalgtes rolle og betydning, men det pekes samtidig på muligheten styringsnettverkene gir offentlige myndigheter i form av nye styringsverktøy (Jessop 2003, Mainz 2003, Sehested 2003, Goetz 2008, Sørensen og Torfing 2009, Holmen 2011). Samtidig pekes det på muligheter for involvering av andre aktører som kan fremme det demokratiske idealet (Agger 2005, Klijn og Edelenbos 2007 2006, Hansen 2007, Dryzek 2007, Sørensen 2010).

Forskning på norske forhold hvor styring skjer gjennom nettverk omfatter flere av de samme problemstillingene (Ringholm 2007, Holmen 2011, Røiseland m.fl 2012, Opedal m.fl 2012, Leknes m.fl 2013, Hanssen 2013). Det er viktige norske bidrag som påpeker de demokratiske utfordringene ved at beslutninger forflyttes fra de folkevalgte beslutningsarenaene og betydningen dette har for legitimitet (eks. Østerud, Engelstad og Selle 2003, Aars og Fimreite 2005, Fimreite og Medalen 2005, Hovik og Vabo 2005, Røiseland 2006, Hansen m.fl 2006, Higdem 2007, Røiseland og Vabo 2008, Bukve 2008, Holmen 2011, Opedal m.fl 2012, Røiseland 2013, Leknes m.fl 2013,). Andre norske studier viser hvordan organisert samarbeid kan bidra til endrede former for deltakelse og medvirkning (Aars og Kvalvåg 2005, Falleth, Hanssen og Saglie 2008, Ringholm 2004, Nyseth og Ringholm 2008).

Organiserte samarbeid med utgangspunkt i partnerskapsbegrepet har også vært diskutert i forbindelse med fylkeskommunens myndighets- og utviklingsrolle, og har her blitt fremhevet som et viktig instrument for bl.a regional utvikling og oppgavedeling ved større utbyggingsprosjekter (Arbo 2002, Amdam og Bukve 2004, Higdem 2007, Røyseland og Vabo 2012).

Videre har det de siste årene kommet noen norske bidrag om organiserte samarbeid som styringsverktøy for offentlige myndigheter. Eksempelvis diskuterer Hovik og Vabo (2005) og Haveri m.fl (2009) hvordan valgte kommunepolitikere og kommunestyret kan fungere som metastyrere. Metastyring kan forstås som en strategi offentlige myndigheter kan anvende for å fasilitere styringsnettverk. Metastyringens funksjon er å bringe frem de ulike aktørers kapasiteter og samordne disse (Sørensen og Torfing 2005a, Jessop2003). Aars og Fimrete (2005) argumenterer også for den positive betydningen av politikere og deres inngripen i styringsnettverk. I tillegg argumenterer Farsund, Holmen og Leknes (2010) for en mer aktiv og bevisst politisk metastyring av styringsnettverk i norske byregioner. Til tross for demokratiske utfordringer, har det til nå vært en generell oppfatning i Norge om at samstyring kan forenes med demokratiske prinsipper og institusjoner. Som en følge av dette har også ledelse i nettverk blitt et voksende forskningsfelt. *Network management* fremhever at ledelse i nettverk krever andre ledelsesformer og egenskaper enn en mer tradisjonell forståelse av ledelse. Nettverksledelse har som mål å legge til rette for at de ulike ressursene skal komme best mulig til nytte. Dette krever en mer tilretteleggende, fasiliterende og meklende rolle mellom aktørene. Dette er faktorer som oppfattes å gi nettverkene muligheter, men som også kan skape utfordringer, både med tanke på resultater og forankringen i det demokratiske system (Agranoff 2007, Edelbos m.fl 2013, Ansell og Gash 2012, Johansen m.fl. 2010).

Et utgangspunkt for DEMOSREG-programmet (NFR 2005-2010) var at nye styringsoppgaver, sammen med nye reformer i offentlig sektor, har forsterket behovet for samordning mellom ulike aktører som deltar i utformingen av offentlig politikk. I forbindelse med dette perspektivet er innovasjon i offentlig sektor og samarbeidsdrevet innovasjon blitt et sentralt argument for organiserte samarbeid. Her argumenteres det for at samarbeid og samstyring er en forutsetning for å få til innovasjon i offentlig sektor. Samstyring skal da ikke bare skje på tvers av offentlig og privat sektor, men og i økende grad på tvers av tradisjonelle fagområder innenfor offentlig sektor (Sørensen og Torfing 2011, Bason 2010).

Videre har det de siste årene vært gjennomført en rekke studier som nyanserer debatten rundt muligheter og utfordringer. Studier av interkommunale samarbeid og ulike kommunale selskapsformer viser muligheter gjennom ressurskoordinering, læring og innovasjon, men også styringsutfordringene knyttet til politikerrollen og forholdet mellom selskap, forvaltning og politikk. Vi vil omtale disse nærmere i kapittel 5, hvor vi trekker frem funn fra spesifikke norske studier.

3.3 Oppsummering

Overordnet er det både utfordringer og muligheter knyttet til organisert samarbeid eller samstyring. Kort sagt ligger mulighetene i økt deltakelse og at flere perspektiver blir representert. Et mangfold av perspektiver kan gi rom for nye ideer og innovasjon. Flere kan bære ansvar og kostnader samtidig som løsningen og gjennomføringen av oppgaven kan fremtre som både smartere, og gjerne raskere, enn om det offentlige skulle løse oppgaven alene. Utfordringene ved organisert samarbeid og samstyring er primært forbundet med mangel på folkevalgt kontroll, innflytelse og spørsmål og ansvar og ledelse. Det er også stilt spørsmål til antagelsen om resultatet fra slike samarbeid alltid fører til smartere og raskere løsninger enn man hadde klart å fått til uten samarbeidene. Faktorer som kan bidra til å balansere utfordringene og mulighetene ved organiserte samarbeid, er derfor mange. Vi vil i det neste kapitlet trekke frem sentrale prinsipper for balanseringen av styring og autonomi av og i organiserte samarbeid.

4 Prinsipper for balansert styring av og ledelse i organiserte samarbeid

I løpet av det siste tiåret har litteraturen rundt styring og autonomi ved organisert samarbeid i offentlig sektor bidratt med relevante perspektiver, og vi vil her trekke frem et knippe av de perspektivene som vi mener er relevante. Vi vil først introdusere legitimitetsprinsipper som vi argumenterer ligger til grunn for balansert styring (4.1). Videre vil vi introdusere prinsipper og perspektiver for administrativ- og politisk styring (4.2). Samarbeidenes autonomi og mellomrolle diskuteres i 4.3, mens vi til slutt ser på prinsipper rundt ledelse i organiserte samarbeid (4.4).

Vi antar at måten de organiserte samarbeidene er utformet på har betydning for både folkevalgt styring og kontroll, men også for det operative ledd og dermed samarbeidenes resultater. Et optimistisk perspektiv på de organiserte samarbeidene er at de er et *columbi egg*: De muliggjør politisk (og administrativ) styring for å sikre gjennomslag for partipolitiske hensyn, likhetshensyn og rettssikkerhet, samtidig som nettverksformen gir frihet for ledelsen slik at den kan effektivisere og utvikle tjenesten/oppgaven og eventuelt virksomheten. Betingelsen for å oppnå disse tilsiktede effektene er en klar ansvars- og rollefordeling mellom de folkevalgte, forvaltningen (administrasjonen i kommunen) og foretaksledelsen.

Det er to fallgruver som kan forkludre bruken av de organiserte samarbeidene som forvaltningspolitisk virkemiddel: Den ene er at de folkevalgte avstår fra å styre og dermed plasserer seg selv på sidelinjen. Det kan føre til et nettverk på frigang der ledelsen over tid tilriver seg stadig større autonomi. Dette "frislippet" kan begrenses om innbyggerne/brukerne, de ansatte, lokale medier og tilsyns- og kontrollinstanser har mulighet for å se samarbeidet og den daglige ledelse i kortene og stille dem til ansvar. Hvis nettverket derimot i stor grad er "lukket" for omverdenen, og nettverket har en ledelse som er lite etisk bevisst og er lite opptatt av internkontroll og foretakets omdømme, er muligheten til stede for at noe kan gå galt. Alternativet til denne "*autonomifellen*" er "*overstyringsfellen*". De folkevalgte kan velge å intervensere i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. Politikken blir allestedsnærværende, ansvarsforholdene mellom de folkevalgte, styret og ledelsen pulveriseres, og politikerne hindrer realisering av sitt eget mål om å få mest mulig tjenester igjen for pengene. Resultatet av politisk "overstyring" er ikke alltid et demokratisk overskudd, men at kun noen av de politiske målene blir nådd (Opedal og Holmen 2012). En tredje fallgrube, i tillegg til autonomi- og overstyringsfellen, kan være *rådmannsdilemmaet*, hvor rådmannens administrasjon spilles ut og koples av tjenesten som løses av det organiserte samarbeidet. Dette er også et reellt scenario som spiller inn i balanseringen mellom styring og autonomi ved bruk av organiserte samarbeid.

Hvordan kan vi vurdere denne balansen? Legitimitet argumenteres å være et sentralt grunnlag for å utøve og lykkes i en balansert styringsstrategi. I de følgende

avsnitt vil vi først se nærmere på legitimitetskriterier som kan bidra til balansering og videre presentere en modell for hvordan denne balanseringen i prinsippet kan ivaretas av politikere og administrasjon. Balansering mellom styring og autonomi antas likevel ikke bare å avhenge av politisk og administrativ styring og kontroll. Utøvelse av ledelse i nettverkene antas også å virke inn på hvordan det er mulig å opprettholde demokratisk kontroll og legitimitet, samtidig som oppgavene til det organiserte samarbeidet utfører sine oppgaver på en effektiv måte. Vi vil med andre ord både omtale politisk og administrativ styring av, men også ledelse i, det organiserte samarbeidet.

4.1 Legitimitet som grunnlag for balansert styring

God balansert styring argumenteres å henge sammen med demokratisk forankring (input legitimitet), resultater som kommer borgerne til gode (output legitimitet) og videre at dette skjer gjennom åpenhet, gjennomsiktige rammer og et godt samarbeidsklima (throughput legitimitet). Balansert styring av organiserte samarbeid argumenteres å avhenge av at alle de tre legitimitetsgrunnlagene oppleves å være tilstede.

Input-legitimitet: peker på hvordan demokratisk beslutningstaking skal være et resultat av innbyggernes politiske valg, kanalisert gjennom formelle prosedyrer, hvor valgte politikere i praksis har denne viktige oppgaven med å transformere lokale preferanser og input til autoritative, demokratiske beslutninger. Enkelt fortalt dreier det seg om hvorvidt det de organiserte samarbeid gjør, er et uttrykk for folkeviljen i kommunen (Scharpf 1999). Held (1996) fremhever også at det skal legges best mulig til rette for at innbyggernes/de berørtes evner skal utvikles for å delta og påvirke. Dette for å styrke demokratifunksjonen. Høy grad av input-legitimitet i kommunene rundt de organiserte samarbeidene kan vi si finnes der det er en aktiv debatt i kommunestyret og aktiv deltakelse og debatt blant berørte næringsliv, organisasjonsliv og innbyggere.

Throughput- legitimitet: peker på åpenheten i beslutningsprosesser (Haus et al 2005). Organiserte samarbeid blir ofte anklaget for å gjøre offentlig beslutningstaking mindre gjennomsiktig og at det blir vanskeligere for innbyggerne å se hvem som er ansvarlig for resultatene. Den offentlige debatten rundt manglende åpenhet i offentlige selskaper viser betydningen av å vurdere hvordan styringen av partnerskap og nettverk i kommunal sektor ivaretar denne typen legitimitet. Manglende åpenhet og innsyn har ført til at det har forekommet korrupsjon og mistanke om uredelighet i interkommunale og kommunale foretak (jf. «Vannverkssaken», misligheter i Undervisningsbygg KF, jf. Renå 2009, 2012). I tillegg er det også offentlig diskusjon om hvor fritt offentlige selskaper skal operere, og om hvor mye politisk styring som er nødvendig for å sikre at input-legitimiteten er ivarettatt. Høy grad av throughput-legitimitet i kommunene rundt organiserte samarbeid kan vi si finnes der informasjon er lett tilgjengelig, der ansvarsforhold og risikoforhold er avklart og uttalt mellom politikere, rådmann/stab og det organiserte samarbeidet. Holmen (2013) argumenterer også

for en kontinuerlig evaluering av det organiserte samarbeidets organisering, arbeidsmetoder og gjennomføringskapasitet.

Output-legitimitet: peker på leveranse. Hvis de organiserte samarbeidene ikke «leverer varene» vil det svekke befolkningens tiltro til både demokratiet og det offentlige systemkapasitet. Den vanligste begrunnelsen for opprettelsen av organiserte samarbeid har vært mulighetene slike arrangementer gir til å øke systemkapasiteten til kommunal sektor, ved å trekke inn ressurskontrollerende aktører som har relevant finansiering, kunnskap, gjennomføringskapasitet etc. Systemkapasiteten betegner offentlige institusjoners reelle styringsevne, eller kapasitet til problemløsning (Dahl 1994). Hvis systemet ikke leverer, vil innbyggerne miste tiltro til løsning og gi mindre oppslutning. Output-legitimiteten er på denne måten sentral også for hvorvidt det organiserte samarbeidet skal bli en varig løsning eller om problemløsningen skal skje på en annen måte (Holmen 2011).

De overordnede legitimitetskrav ligger til grunn når vi videre ser på prinsipper for politiske og administrative styringsinstrumenter som kan anvendes i forbindelse med organiserte samarbeid i kommunene.

4.2 Politiske-/administrative styringsinstrumenter ovenfor organiserte samarbeid

Vi tar utgangspunkt i at organiserte samarbeid etableres/er etablert for å skape fleksible og effektive løsninger innenfor rammene av demokratiske normer. For å ivareta dette hensynet fremhever litteraturen viktigheten av å koordinere og veilede de ulike aktører og ressurser for å utnytte mulighetene de organiserte samarbeidene kan gi (Agranoff, 2007; Klijn, 2007; Mandell & Keast, 2007; Sørensen & Torfing, 2009). Utgangspunktet er å finne en måte å veilede medlemmer av nettverket, men på samme tid, opprettholde fleksibiliteten til å øke politikk effektivitet (Sørensen, 2009).

Metagovernance er ofte brukt som begrep for å omtale de verktøy og strategier offentlige myndigheter (politikere og administrasjon) kan ta i bruk for å mobilisere ressurser av offentlige og private aktører, og samtidig beholde sin evne til å påvirke omfanget, prosess og utfall av nettbaserte politikkutforming. Sørensen & Torfing (2009) trekker frem fire hovedstrategier, som også fungerer som institusjonelle rammer. Hovedstrategiene kan oppsummeres på følgende måte:

		Grad av offentlig involvering	
		<i>Lav</i>	<i>Høy</i>
Type offentlig involvering	<i>Indirekte</i>	Innramming (1)	Institusjonelt design (2)
	<i>Direkte</i>	Støtte og tilrettelegging (3)	Deltakelse (4)

Innramming (1) omfatter etablering av både den politiske, den finansielle og den organisatoriske konteksten som samstyringen skjer innenfor. Den karakteriseres som indirekte fordi offentlige myndigheter ikke er i direkte kontakt med samarbeidet når denne formen for styring utøves, og graden av involvering fra det offentliges side er lav. Måtene det kan styres på omfatter alt fra generell lovgivning (eks. arbeidsmiljøloven) til mer spesifikke, strategisk baserte styringsvirkemidler (vedtekter, strategiske planer, krav til internkontroll), inklusiv incentivbasert styring (øremerking av finansiering).

Institusjonelt design (2) omfatter et sterkere organisatorisk og institusjonelt grep, hvor meninger skapes gjennom historiefortellinger, utvikling av kultur samt konstruksjon av sosial og politisk mening og identitet. Styringsmåten karakteriseres også som indirekte siden myndighetene ikke er i direkte kontakt med det daglige arbeidet i nettverket når styringen utøves. Graden av involvering er imidlertid høy siden det påvirker nettverkets handlinger i stor grad. Eksempel på design av institusjonelle rammer for samstyring kan være når offentlige myndigheter tar initiativ til en konkret oppgave. De kan da velge organisasjonsform, deltakere, arbeidsmetoder og ønsket utfall. Det kan da utformes eierskapsmeldinger eller eierstrategier som styrer samarbeidet. En annen måte er at myndighetene styrer gjennom å instruere styret i nettverket, eventuelt omgjøre styrevedtak. Arbeid med omdømme og merkevare er også en måte for institusjonelt design, hvor eksempelvis spesielle verdier fremheves gjennom planprosesser eller prioriterte prosjekter.

Støtte og tilrettelegging (3) har som mål å fremme de aktiviteter som samstyringen omfatter. Dette er en mer direkte form for metastyring fordi styring skjer gjennom direkte samhandling mellom nettverket og myndighetene. Involveringen er lav fordi det er snakk om tilrettelegging og ikke forutsetninger om mål eller resultater som påvirker innholdet i samarbeidet. Eksempel på støtte og tilrettelegging kan være at offentlige myndigheter er behjelpelig med å formidle informasjon, stiller administrativ hjelp, kontorer eller fasiliteter til rådighet. Det kan også omfatte hjelp til forhandlinger/mekling i situasjoner hvor nettverket trenger det, eventuelt en sekretærfunksjon som kan bidra i koordineringen av samarbeidets aktiviteter.

Deltakelse (4) viser til mulighetene det offentlige har til direkte representasjon i de organiserte samarbeidene. Påvirkning vil da skje gjennom overbevisning og overtalelse av andre deltakere. Metastyringen karakteriseres som både direkte og med høy grad av involvering. Eksempler på deltakelse er at ordfører/rådmann/politiker/administrasjon deltar direkte i samarbeidet. De påvirker agendaen, beslutninger og handlinger som gjennomføres i samarbeidet. Dette betyr også at offentlige myndigheter til en hver tid har god kjennskap til og informasjon om de daglige aktiviteter i samarbeidet, men at de likevel må akseptere at makten er fordelt mellom de ulike parter i samarbeidet.

Disse strategiene kan utføres i kombinasjon med hverandre, eller anvendes i forskjellige faser av prosessen. Måten myndighetene velger å utøve metastyringsstrategier, antas å påvirke vilkårene for ledelsen i nettverket som arbeider i nettverket på en daglig basis.

4.3 Autonomi og handlingsrom mellom politikk og praksis

Styring og ledelse av organiserte samarbeid handler ikke bare om overordnet politisk og administrativ styring av, men og hvordan den institusjonelle innretningen påvirker handlingsrommet til den daglige drift av samarbeidet. I motsetning til politisk- og administrativ styring av det organiserte samarbeidet er ledelse i det organiserte samarbeid relatert til den daglige drift og det operative arbeidet. Altså den som faktisk får ting til å skje. Dette er en mellom-rolle som skal innfri krav om effektiv drift, men også innfri politiske og administrative strategier og mål i kommunen. Utøvelse av ledelse (lederrollen) i det organiserte samarbeidet vil på denne måten avhenge av a) rammebetingelsene gitt gjennom politiske og administrativ styring og b) utnyttelse av nettverkets autonomi ved valg av strategier.

Vi antar at ledelse i og politisk/administrativ styring av organiserte samarbeid, er to faktorer som virker sammen når vi snakker om «god styring». For å innfri de ulike legitimitetskrav (input, throuput og output), vil bevissthet rundt de ulike rollene som kan påvirke samarbeidet, samt et styrket samspill mellom de ulike rollene, ha positive effekter på «god styring». Crosby og Bryson (2005) illustrerer dette samspillet godt når han fremhever at det i et organisert samarbeid er behov for champions and sponsors. Champions sørger for det daglige og operative lederskap for å flytte samarbeidet fremover. Sponsoren står bak scenen, men tar i bruk autoritet og ressurser for å støtte samarbeidet. Samspillet mellom den daglige drift og/eller støtte gjennom sentrale administrative- og/eller politiske støttepersoner i kommunen kan være avgjørende for å sikre balansen mellom de ulike legitimitetskrav.

Hvordan samarbeidet styres politisk/administrativt, påvirker hvilken ledelse som kan utøves i nettverket. Noen oppgaver er sterkt politiserte og konfliktfylte. Det kan vippe balanseforholdet i favør av sterkere overordnet styring ved hjelp av «harde» virkemidler. Andre saksfelt er mer faglige, eller administrative, og preget av større enighet. Det kan bety større autonomi for samarbeidet. De politiske og administrative styringsvirkemidler som er tilgjengelig ovenfor de ulike nettverkene kan altså favorisere politisk styring i noen tilfeller, mens autonomi for nettverkene kan være mest framtrædende i andre. Samarbeidets *autonomi* kan komme til uttrykk på to måter: *Policy-autonomi* omfatter nettverkets frihet til å ta beslutninger om:

“...the (sub)processes and procedures it has to conduct to produce the externally prescribed goods and services; the policy instruments used to implement the externally set policy and the quantity and quality of the goods and services to be produced; and the target groups and societal objectives and outcomes to be reached by the policy” (Verhoest et al. 2010:19).

Høy policy-autonomi gir altså frihet til å bestemme de strategiske retningsvalgene for nettverket, det å formulere mål og visjoner for samarbeidet I tillegg kan nettverkets autonomi komme til uttrykk gjennom *ledelsesautonomi* (Verhoest 2004). Ledelsesautonomien omfatter frihet i forhold til disponering av budsjett,

menneskelige ressurser og valg av organisering, altså de virkemidler som trengs for å nå mål.

Kjijjn (2012) fremhever to måter ledelsen kan påvirke sin autonomi: ved påvirkning av den interne *institusjonelle* innretningen og valg av *prosessuell* innretning. Den interne *institusjonelle innretning* sier noe om hvilke muligheter nettverkslederen har til å identifisere og rekruttere deltakere og ressurser, samt til å strukturere samhandlingen mellom deltakerne. En annen faktor er hvilke verdier lederen velger å kommunisere og fremheve. Er det eksempelvis kommunens overordnede perspektiv som formidles, eller er det løsningen av en oppgave isolert sett som formidles? *Den interne prosessuelle innretning* sier noe om hvordan ledelse utøves i praksis for å fasilitere samhandling mellom ulike interesser som inngår i nettverket. Innenfor nettverkslitteraturen vektlegges særlig nettverkslederens evne til å skape tillit mellom deltakerne, til å ha forståelse for ulike aktørers motiv og evne til å skape god kommunikasjon mellom aktører (*connective capacities* jfr. Edelenbos et al 2013). I tillegg vektlegges evne til å skape rom for åpen diskusjon, men også å føre denne diskusjonen og deliberasjonen i en retning – gjerne frem mot en felles problem- og løsningsforståelse (Sullivan og Scelcher 2002).

En forutsetning for dette er at ledelsen utvikler en god forståelse av de ulike interessene og verdiene som ligger til grunn for partnernes preferanser, og også av de ulike «logikkene» som ligger til grunn for ulike typer forhandlinger og de ulike løsningene som disse kan lede fram til. Rommetvedt (2006) trekker opp tre forhandlingsmåter som er aktuelle i møtet mellom ulike interesser, og som en operativ leder kan legge til rette for enten internt i samarbeidet eller i forholdet til politiske/administrative strategier og mål: *Strategiske forhandlinger* er særlig relevante i forbindelse med såkalte null-sum-spill der det den ene parten oppnår, går på bekostning av andre parter. Siktemålet er å nå fram til *kompromisser* der partene møtes et sted på «halvveien». Preferansene er gitt på forhånd, og kompromissene forutsetter at de verdiene partene er interessert i å realisere kan deles opp. *Deliberasjon* er basert på en oppriktig diskusjon der preferansene ikke er gitt på forhånd. Preferansene utvikles i løpet av en prosess der deltakerne møter andres argumenter med åpenhet og vilje til å endre standpunkter. Idealtypisk forutsetter slike prosesser en tro på at man kan nå fram til en kvalifisert *konsensus*, dvs. en enighet om hva som er til det felles beste og en felles begrunnelse for dette. *Deliberative forhandlinger* er en mellomkategori, basert dels på uavklarte, og dels på ulike, men forenlige preferanser. Siktemålet kan være å nå fram til *pakkelsninger* der en part får realisert sine interesser på ett område, mot at en annen part får gjennomslag for sine ønsker på et annet område.

Forhandlingstypene illustrerer hvordan organiserte samarbeid kan preges av ulike interesser og ulike motiver i møtet mellom aktører med ulike ressurser. Lederskapet i det organiserte samarbeid i kommunal sektor må forholde seg til politikk, administrasjon, samt personer i det samarbeidet de leder. Dette er en krevende og balanserende mellomrolle. Vi ønsker i siste avsnitt av dette kapitlet å se litt på hvilke egenskaper som kjennetegner innehaveren av en slik mellomrolle.

4.4 Ledelse i organiserte samarbeid

Gitt at rammevilkårene for det organiserte samarbeidet kan variere i forhold til saksfelt og autonomi, antar vi at det ikke finnes én god lederstil som kan fungere uavhengig av rammevilkårene. God ledelse i organiserte samarbeid er heller et spørsmål om å skjønne og ta innover seg den kontekst samarbeidet befinner seg i.

Ledelse i organiserte samarbeid kan utøves av flere deltakere eller være delegert til én person som skal ivareta prinsipper om koordinering, informasjonsfordeling, kunnskapsdeling, likeverdighet og tillit mellom aktørene. Prinsippet er at denne type lederskap er fasiliterende heller enn dirigerende (Huxham og Vangen 2000, Crosby and Bryson 2005, Ansell 2013). De skal fremvise kommunikasjonsevner og samarbeidende strategier for å bringe sammen de ulike ressursene (Agranoff, 2007; Klijn, Steijn & Edelenbos 2010; Sullivan & Skelcher, 2002). Head (2008) argumenterer for at operative ledere må finne den riktige balansen mellom strategisk arbeid med utgangspunkt i interne diskusjoner (i samarbeidet) og eksterne forbindelser (som politiske /administrative føringer). Vurderingene må alltid ha som mål å balansere effektiv og demokratisk ytelse. Dette krever tålmodighet og utholdenhet (Huxham og Vangen 1996). De nevnte egenskapene kan likevel utøves gjennom ulike typer ledere og roller som de velger. Ansell (2008) fremhever to typer ledere i offentlige organiserte samarbeid:

1) *Den nøytrale og profesjonelle*: kjennetegnes som den trente fasilitatorer som typisk vektlegger deres funksjon som nøytral i samarbeidet. Disse lederne rekrutteres gjerne «utenfra», ved at de ikke tidligere har hatt noe med aktørene eller konteksten å gjøre, noe som garanterer deres uavhengighet til enhver av aktørene. Denne lederen har ingen egeninteresse i samarbeidets eventuelle forhandlinger, men fungerer som en profesjonell fasilitator for å forbedre samarbeidet og sikre målet.

2) *Den organiske*: kjenner i utgangspunktet godt til de ulike aktørene i samarbeidet og aktørene kjenner gjerne også lederen godt. De mangler gjerne profesjonell fasilitatortrening, men stiller sterkt i sin spesifikke og/eller lokale kunnskap. De er ikke nødvendigvis nøytrale i forhold til samarbeidets utfall, men har en sterk interesse for at samarbeidet skal fungere.

Videre finner vi i litteraturen ulike beskrivelser av lederroller som kan utøves i organiserte samarbeid. Lederroller kombineres ofte, men vi vil her skille tre roller som innehar ulike egenskaper, men som hevdes å virke positivt på organiserte samarbeid:

1) *Forvalteren* er en lederrolle i organiserte samarbeid som vektlegger å beskytte og ivareta motiver og ideer for etableringen og opprettholdelsen av samarbeidet. Forvalteren tar gjerne eierskap i den tidlige fasen av prosessen og er viktig i etableringen av samarbeidets verdier, holdninger og mål. Etablering av en god prosess med klare grunnregler er viktig for forvalteren som er opptatt av gjennomsiktighet, inkludering samt å formidle samarbeidets mål og verdier ut til befolkningen. Ofte samler og utøver forvalteren autoritet på vegne av samarbeidet,

men da som en følge av en bred og inkluderende prosess. Forvalteren er synlig, forutsigbar, inkluderende, ydmyk, observant og forberedt.

2) *Mediatoren* er en lederrolle i organiserte samarbeid som vektlegger forhandling og mekling. Rollen vokser fram som en naturlig del av at et organisert samarbeid har ulike interesser og ressurser. Aktørene deler makt og deltar av fri vilje. Mye av tanken bak samstyring er at dette er en alternativ tilnærming i tvisteløsning og konflikthåndtering som vektlegger tilrettelegging for positiv utveksling mellom parter. Mediatoren vil da være en slags dommer i en konflikt, finne møtepunkter/forliket mellom posisjoner og dyrke relasjoner mellom aktørene for å stabilisere forholdene for positiv utveksling og for å fremme bygging av tillit. Ofte oppfattes mediatoren som en ærlig megler i vanskelige saker og ved uenigheter som arbeider for å fremme en felles forståelse. Mediatoren er ærlig, tillitsskapende og arbeider med å dempe og stabilisere interesseforskjeller.

3) *Katalysatoren* er en lederrolle i organiserte samarbeid som vektlegger produksjon, fremdrift og effektivitet. Katalysatoren engasjerer seg ofte i det substansielle innholdet i forhandlinger med mål om å identifisere og utforske muligheter for å nå målet. De vil gjerne introdusere mulige muligheter og løsninger og mobilisere aktørene for å velge disse løsningene. Katalysatoren vil ofte reformulere problemer og argumentere ut fra en helhets/systemtankegang. De arbeider ut fra tanken at nye løsninger (innovasjon) avhenger av samarbeid samtidig som samarbeid styrkes gjennom nye løsninger. Katalysatoren vil derfor utnytte muligheter for positive interaksjoner mellom økt samarbeid og innovative handlinger. Katalysatoren er overbevisende, løsningsorientert, utforskende, entreprenøriell og visjonær.

Som nevnt tidligere vil god ledelse i organiserte samarbeid handle om at den er tilpasset den kontekst samarbeidet befinner seg i. Lederskapet kan være delt, forvaltet av en utpekt person/organisasjon eller forvaltet av en administrasjon. Vi har i dette avsnittet pekt på roller som en drivende aktør i det organiserte samarbeidet kan ha. Dette betyr imidlertid ikke at rollene kun fylles av en person, men at også disse fylles av flere aktører. Lederrollene gir likevel en mulighet til å identifisere strategier og egenskaper som er sentrale for organiserte samarbeid.

4.5 Oppsummering

Dette kapitlet har hatt som mål å vise til perspektiver som belyser styring og ledelse i organiserte samarbeid. Perspektivene gir først og fremst et blikk på at offentlige myndigheter har mange valgmuligheter i hvordan de velger å styre de organiserte samarbeidene. Hvilken grad av styring som kommunen velger å anvende vil påvirke samarbeidets handlingsrom. Samarbeidets autonomi henger imidlertid tett sammen med ledelsens autonomi, og valg av perspektiver i dette kapitlet har hatt til hensikt å vise at disse to autonomifaktorene er tett koplet.

5 Norske erfaringer med balansert styring av organiserte samarbeid

Vi ønsker i dette kapittelet å vise til norske erfaringer med styring av og ledelse i organiserte samarbeid hvor kommunen er en aktør. Etter hvert som omfanget av slike samarbeid har vokst frem i forskjellige former og farger, har også studiene av fenomenet blitt flere. Vi vil her referere til noen av disse studiene, men gjør oppmerksom på at mangfoldet er stort. Vi vil fokusere på studier hvor kommunen er involvert som sentral part, og hvor samarbeid både skjer på tvers av geografiske grenser og sektorielle grenser, og mellom ulike forvaltningsnivåer.

I utgangspunktet vil det være naturlig å tenke seg at bruk av politiske og administrative styringsverktøy henger sammen med hvordan samarbeidet er organisert. Ved et tilbakeblikk til kapittel 2 ser vi at organiserte samarbeid kommer i mange former og fasetter. Valg av samarbeidsform legger juridiske rammer for hvordan administrasjon og politikere i kommunen styrer. Sammenhengen mellom organisering og styring reiser følgende spørsmål:

- *Hvilke muligheter er det for politisk og administrativ styring?*

- *Hvordan utøves styringen i praksis ovenfor de organiserte samarbeidene?*

Dette siste spørsmålet angår hvorvidt og hvordan de formelle styringsverktøyene faktisk blir brukt av de folkevalgte. De kan ta styringsverktøyene aktivt i bruk eller de kan forholde seg passive utover å lage vedtekter og oppnevne et styre. Flere norske studier viser at muligheter for styring av de organiserte samarbeid er langt større enn hva som i praksis utøves innenfor de forskjellige samarbeidsmodellene (Leknes m.fl 2012, Opedal 2012, Holmen 2013, Farsund m.fl 2011)

Kapittelet ser først på erfaringer med bruk av ulike administrative- og politiske styringsverktøy (5.1) for så å si noe om samarbeidenes handlingsrom (5.2). Til sist vil vi se på noen studier som er gjort av lederskap i organiserte samarbeid (5.3).

5.1 Bruk av politiske og administrative styringsverktøy

Politiske styringsverktøy

I prinsippet må de folkevalgte «styre på distanse» i forhold til de fristilte selskapsformene (AS og IKS). Politikerne i kommunen (e) er eier, og har anledning til å forme sin eierrolle. I forhold til de ulike formene for fristilling varierer kommunens mulighet til å styre. Eksempelvis er det anledning til krav om deltakelse i styret, kontinuitet i informasjon samt revisjoner og evalueringer. I de mindre fristilte selskapsformene er styrings- og kontrollmuligheten enda større. Eksempelvis er kommunestyret det overste organ for *kommunale foretak*. Kommunestyret fastsetter rammene for styrets virksomhet, først og fremst gjennom vedtekter, økonomiplan, budsjett og ved godkjenning av foretakets regnskap. Foretakene reguleres ikke bare av kommuneloven med tilhørende forskrifter, men også av offentlighetsloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og de særlover og forskrifter som regulerer selve virksomhetsområdet, for eksempel

havneloven, folkebiblioteksloven, plan- og bygningsloven mv. Kommunestyret kan på ulike måter innskrenke styrets myndighet. Kommunestyret kan i henhold til kommunelovens § 69 ta inn bestemmelser i vedtektene om at visse typer saker må godkjennes av kommunestyret. Kommunestyret kan også innskrenke styrets myndighet gjennom instruks. Styret har ansvar for at slike instruks blir fulgt opp av daglig leder. Det ligger også forutsetninger i økonomiplan og årsbudsjett om at foretakene skal holde seg innenfor de budsjetttrammer de har fått, noe de i stor grad synes å gjøre sett i lys av funnene i foregående kapittel. Innenfor de regler som gjelder for foretakets virksomhet, har kommunene en relativt stor frihet til å tilpasse styringen og kontrollen av foretakene i henhold til egne målsettinger og behov. Kommunelovens § 27 er den generelle paragrafen som omhandler interkommunalt samarbeid. Paragrafen fremstår som åpen, det vil si at den er relativt lite konkret, noe som åpner for flere mulige løsninger innenfor rammene av paragrafen. Å organisere interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 kan ses som alternativ til skriftlige og muntlige avtaler, interkommunale selskaper, vertskommunesamarbeid, samkommune, og – i mindre grad – til aksjeselskap.

I de senere år er kommunene blitt presentert for ulike typer styringsverktøy de kan integrere i sin eierstyring av foretak og selskap. Her finnes alt fra direkte styring gjennom hierarkisk instruering, via mer indirekte mål- og resultatstyring, til verdibasert styring gjennom etiske retningslinjer og utforming av eierskapets verdigrunnlag i eierskapsmeldinger. Tabell 5.1 viser bruk av styringsverktøy i kommunale foretak.

Tabell 5.1. Hva slags styringsverktøy benytter kommunestyret/bystyret i sin eierstyring av foretaket? (Survey daglige ledere, prosent).

	Ja	Nei	Vet ikke/ uaktuelt
Vedtekter for foretaket	98	2	0
Mål- og resultatkrav for foretaket	66	28	5
Øremerking av budsjettmidler	57	42	1
Regelmessige evalueringer måloppnåelse	56	43	2
Eierstrategi for foretaket	47	47	6
Faste (eier-)møter	41	56	3

(Kilde: *Opedal m.fl 2012*)

Som tabellen viser er bruk av vedtekter det mest benyttede styringsverktøyet. I og med at vedtekter er et fast element i foretaksmodellen (jf. § 63 i kap. 11 i kommuneloven) er ikke dette så overraskende.

Studier av interkommunale samarbeid viser tilsvarende funn. Her skulle man likevel forvente at ulike styringsverktøy tillegges ulik vekt ut fra ulike samarbeidsmodeller, men her finner vi ingen signifikant effekt.

Tabell 5.2 Bruk av styringsverktøy etter organisasjonsform. Respondenter som svarer "ja". Daglige ledere. Prosent. *= $P < 0,5$. **= $P < 0,1$.

	IKS/AS	§ 27
Vedtekter (N=73)**	97,1	100
Mål- og resultatkrav (N=68)*	37,5	75
Budsjett (N=74)	88,2	100
Regelmessig evaluering av måloppnåelse	34,4	73,7
Eierstrategi (N=68)	60,6	50
Faste eiermøter (N=75)	77,8	85

(Kilde Leknes m.fl. 2013)

Vedtekter, budsjett og faste eiermøter er de mest anvendte styringsverktøy, mens mål- og resultatkrav og evalueringer i større grad anvendes av § 27 samarbeidene. Studien viser at eierstrategier er et verktøy som i økende grad tas i bruk. De største kommunene og kommuner med lengre erfaring med interkommunalt samarbeid går her i front, og har utviklet eierskapsmeldinger og strategier for eierstyring (Leknes m.fl. 2013). Dette er prinsipielle dokumenter som legger grunnlaget for hvordan kommunen skal a) holde "styr på det voksende antall organiserte samarbeid, og b) utøve styring og kontroll for å sikre interesser og legitimitet.

Studiene viser også at en del av disse styringsverktøyene er mer benyttet i forhold til store samarbeid enn små (antall ansatte). Det gjelder alle verktøy unntatt vedtekter, øremerking av budsjettmidler og regelmessig evaluering. Spesielt eierstrategier og faste eiermøter er noe som spesielt retter seg mot de store foretakene. For øvrig er det små variasjoner i bruken av de ulike styringsverktøyene i forhold til om foretakene har konkurranseutsatt virksomhet eller ikke.

Studiene viser at omfanget i bruken av styringsverktøy er varierende. Enkelte har utformet minimums-vedtekter på rundt en skriftlig side, inneholdende generelle formuleringer om navn, formål, styre og styrets fullmakter (omfang og begrensinger). Andre har utarbeidet langt mer utfyllende vedtekter, opptil seks tettpakkede sider med nøye beskrivelser av foretakets formål og ansvarsområde, kriterier for og valg av styret, møtevirksomhet, fullmakter til styret og daglig ledelse, hvordan vedtak skal treffes, hvilket omfang og begrensinger som gjelder i forhold til styrets oppgaver og myndighet, personalforvaltning, forholdet til rådmannen, forvaltning av foretakets kapital, regler for låneopptak, rutiner for samhandling med kommunen mv. Slike mer utfyllende vedtekter er gjenstand for hyppigere endringer enn minimums-variantene. Det er likevel et generelt inntrykk fra undersøkelsene at det svært sjelden gjøres endringer i vedtektene (Leknes 2013, Opedal 2012).

Studier fra NAV og forvaltningsreformen i barnevernet er eksempler på partnerskapsløsninger på flere nivå. Også her viser studiene bruk av formalisering av mål, forpliktelser og ansvarsforhold gjennom vedtekter (Andersen m.fl 2008). Hovedfunnene tyder på at det anvendes en kombinasjon av mer hierarkiske styringsvirkemidler fra stat (og kommune), kombinert med mer koordinerende avtaler som styrer likeverdige parter på lokalt nivå.

Administrative styringsverktøy

I følge kommuneloven §23, nr 1, heter det at rådmannen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon med de unntak som følger lov, og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Unntak finner vi i økende grad i forbindelse med ulike organiserte samarbeid. Eksempel på dette er ved kommunale foretak (kommunelovens § 27, nr. 1) som sier rådmannen ikke har myndighetsområde instruksjons- eller omgjøringsmyndighet ovenfor foretakets daglige leder. Bestemmelsen gir likevel rådmannen myndighet til å instruere foretakets styre om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Rådmannen har dermed en generell adgang til å forelegge for kommunestyret vedtak fattet av styret. Studien av kommunale foretak i Norge viser at rådmennene svært sjeldent benytter seg av de styringsmulighetene som ligger i lovgrunnlaget. 94 prosent av de daglige lederne av kommunale foretak mener at rådmannen i nokså liten grad eller liten grad krever utsatt iverksettelse av saker vedtatt i styret (Opedal m.fl 2012). Rådmenn har videre møte- og talerett i styret i foretakene (§ 23, nr.3). Dette gjelder ikke ved samarbeid med selskapsform IKS/AS. I andre samarbeid, som § 27 er det varierende rettigheter for rådmannen.

Rådmannen kan stille krav til utformingen av internkontrollen i samarbeidene, men studier viser at de sjeldent benytter denne anledningen. Overraskende mange fra studiene om kommunale foretak og interkommunale samarbeid, vet ikke om det er gjennomført forvaltningsrevisjoner eller eierskapskontroll det siste året. Det er likevel en tendens til økt grad av selskapskontroll i større kommuner og i AS/IKS (Leknes 2013).

Rådmannen kan også være aktiv i utarbeidelse av prinsipielle eierskapsstrategier og Eiermeldinger. Studien av interkommunale samarbeid viser hvordan flere av de større kommuner har personer som sikrer juridiske og forvaltningsmessige prinsipper ved ulike organiserte samarbeid som kommunen deltar i. I tillegg viser studiene at rådmennene kan legge til rette for, og anbefale for politikere, hyppig rapportering og informasjon fra samarbeidet (Holmen 2013, Opedal 2012).

Studien av kommunale foretak viser viktige funn som kan overføres til andre organiserte samarbeid: rådmannen har en viktig kontrollfunksjon som kan utøves gjennom tett oppfølging av styredokumenter og samarbeidets økonomi. Studiene viser at svært mange av de daglige lederne rapporterer om samarbeid med, og støtte i, rådmannen i den daglige drift – heller enn med politikerne (Opedal m.fl. 2012).

Rådmannens største utfordring ved organiserte samarbeid er likevel fragmenteringen. I en kommune henger mange tjenester i hop, selv om de er fordelt på flere etater, avdelinger og tjenesteenheter. Når tjenester da blir spredt ut på forskjellige selskaper og kommunesamarbeid, sitter rådmannen ofte tilbake uten myndighet i saker hvor det er behov for koordinering. Den administrative styringen blir på denne måten mindre helhetlig og mer tilfeldig. Dette er ikke en ukjent opplevelse blant rådmenn. I større kommuner viser studier at rådmannen kan håndtere dette gjennom personer i stab som har ekstra fokus på samarbeidene. Mindre kommuner har ikke samme mulighet (Opedal 2012).

5.2 Organiserte samarbeid og handlingsrom

Organiserte samarbeid opprettes for å skape kvalitativt bedre og mer effektive løsninger enn det kommunen kan gjøre alene. Overstyring fra kommunen sin side, hvor samarbeidet har lite handlingsrom og autonomi, vil på denne måten være lite hensiktsmessig. På den andre siden vil for stort handlingsrom kunne resultere i uønskede konsekvenser som verken det organiserte samarbeidet eller kommunen høster fordeler av.

Lovregulerende handlingsrom

Lovgiver søker gjennom bestemmelsene i kommuneloven å etterstrebe en balanse. I kommuneloven om kommunale foretak³ legges det til rette for en struktur som ivaretar ønsket om kommunal styring og kontroll, samtidig som styre og ledelse gis et nødvendig forretningsmessig handlingsrom. Ledelsen i kommunale/fylkeskommunale foretak er ment å ha et større handlingsrom enn ledelsen i kommunale enheter som etater og virksomheter. Når det gjelder interkommunale samarbeid etter § 27⁴, kan myndighet angående "drift og organisering" delegeres, men ikke på områder som innbefatter myndighetsutøvelse eller defineres som prinsipielle (Jacobsen 2011). Når det gjelder IKS og AS er dette selvstendige rettssubjekter hvor eierstyringen skjer via selskapets øverste organ (representantskapet ved IKS og styret i AS). Eierne vil ha instruksjonsrett i forhold til sine medlemmer i representantskapet i IKS og i forhold til den eller de som møter for eier på generalforsamlingen i et aksjeselskap. Generalforsamlingen i et aksjeselskap har imidlertid få lovbestemte oppgaver, til forskjell fra representantskapet i et IKS. Representantskapet i IKS oppnevnes av de respektive kommunestyrene selv, og ved forholdsvalg. Enkelte funksjoner som ligger hos generalforsamlingen i et AS ligger i IKS hos kommunestyrene, det gjelder for eksempel endringer i selskapsavtalen (I AS endres vedtekter i generalforsamlingen). Uavhengig av hvordan samarbeidene er organisert ligger

3 LOV 1992-09-25 nr.107 Lov om kommuner og fylkeskommuner. Kapittel 11. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak § 61-§75

4 LOV 1992-09-25 nr.107 Lov om kommuner og fylkeskommuner. Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid § 27

premisset for samarbeidets handlingsrom i vedtektene/selskapsavtalene⁵. Ser vi dette i sammenheng med politiske- og administrative styringsinstrumenter som tas i bruk, får vi handlingsrom i praksis – eller opplevd handlingsrom.

Handlingsrom i praksis – opplevd handlingsrom

Nylig avsluttede studier av interkommunale samarbeid og kommunale foretak avdekker at desto lengre kommunene og fylkeskommunene går i formell fristilling av foretakene og selskapene, desto flere styringsfullmakter avgir de til styret og daglig leder (Leknes m.fl 2013, Opedal 2012). Likevel er det stor variasjon i hvordan handlingsrommet benyttes i praksis.

Jacobsen m.fl (2010, 2012) viser i evalueringen av §27 samarbeid at den politiske og/eller administrative styringen av det enkelte samarbeid er sterk, noe som viser seg gjennom det faktum at det i hovedsak er sentrale politikere og/eller administrative ledere som innehar styreverv i samarbeidene. Dette gir samarbeidene handlekraft, spesielt siden styringen av oppgaver lagt til interkommunale samarbeid høyst sannsynlig er sterkere enn den ville vært hvis oppgaven hadde vært utført innenfor rammene av en enkelt kommune. De som styrer og leder de enkelte samarbeid opplever også relativt liten politisk interesse for det de driver med. Alt dette indikerer at de oppgavene som er lagt til produksjonssamarbeidene i liten grad er de som aktiverer høyest politisk interesse. I den grad samarbeidene oppleves som et problem i forhold til kommunestyrene er det i de tilfeller hvor samarbeidene ikke er godt nok forankret i kommunestyret, slik at samordning og informasjon ikke blir god nok. Studien viser samtidig at kommunepolitikerne opplever regionrådene som en arena dominert av en politisk elite, og der det er ganske vanskelig å få ut god nok informasjon. Hvis fokuset flyttes fra styring av regionrådene til styring gjennom regionrådene, blir bildet noe annerledes. Regionrådene har begrenset autonomi i forhold til sine medlemmer (kommunene), men fremstår som selvstendige institusjoner. Den formelle strukturen er til dels sterkt utviklet (spesielt vertikal spesialisering), men regionrådene har også en viss økonomisk frihet og benytter flere symboler som signaliserer at dette er selvstendige institusjoner (Jacobsen 2012). Regionrådene oppleves som en arena som har ført til at kommunene opplever seg mer slagkraftige utad, at det er blitt iverksatt flere interkommunale prosjekter, og at bevisstheten om interkommunalt samarbeid er blitt høyere, at man har fått bedre oversikt over det interkommunale samarbeidet. Samtidig har regionrådene klart medvirket til å skape mer forståelse for regionale utfordringer og bedre informasjonsutveksling mellom deltakerkommunene (Jacobsen 2011).

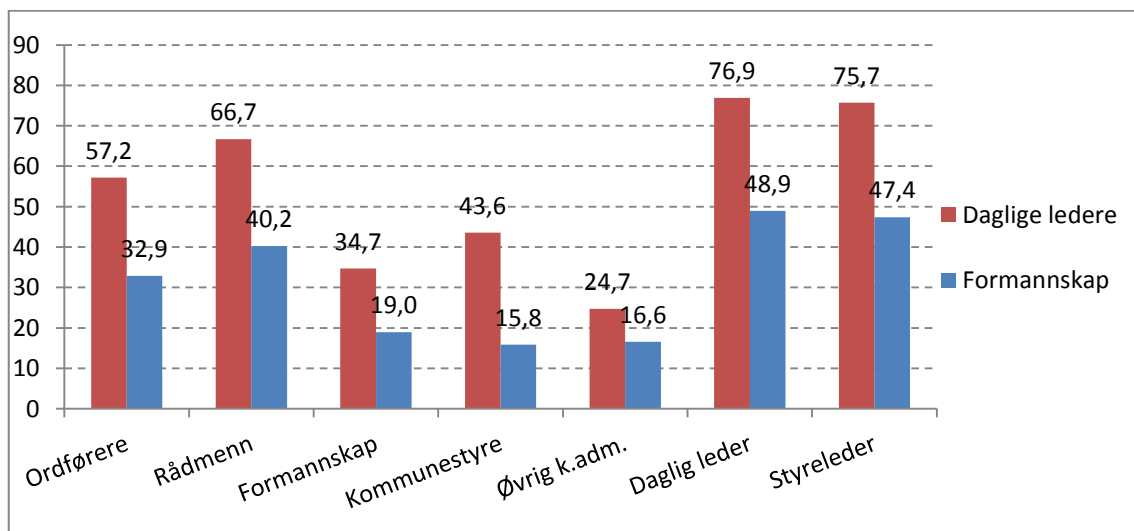
Andre studier av organiserte samarbeid viser at styringsmulighetene til kommunen ikke blir brukt i praksis, noe som skaper stort handlingsrom for samarbeidene. Studier av NAV kontorer viser hvordan det finnes klare reguleringsmekanismer som kommunen kan anvende ovenfor NAV når det gjelder

5 LOV 1999-01-29 nr 06: Lov om interkommunale selskaper, LOV 1997-06-13 nr 44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Høivik: Interkommunalt selskap eller aksjeselskap? (i Lov og Rett 2005 s. 531-549)

sosialtjenestene, men hvor partnerskapet gis autonomi og fungerer tilfredsstillende (Fjær m.fl 2011). Røyseland viser i sin bok “styring og samstyring” til eksempler hvor manglende bruk av eksisterende styringsverktøy ikke har hatt like heldige konsekvenser (Røyseland m.fl 2012). Historiene fra ulike former for organiserte samarbeid vitner om lite aktivt forhold til styring av samarbeidene, og hvor en rekke virkemidler som burde vært aktivert, ikke blir benyttet.

Studien av kommunale foretak (Opedal m.fl 2012) viser at 79 prosent av de daglige lederne er enige i påstanden om at “kommunestyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket.” Et klart flertall av lederne er også uenige i at kommunestyret styrer ved hjelp av direkte virkemidler (instruksjon, intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak og ved hjelp av uformelle personkontakter). Det er også 36 prosent som er uenige i at kommunestyret styrer gjennom tiltak som å fastsette mål- og resultatkrav, og 45 prosent er uenige i at kommunestyret styrer gjennom detaljerte vedtekter. De daglige lederne opplever på denne måten å ha et relativt stort handlingsrom.

I studien av interkommunale samarbeid (Leknes m.fl 2013) ble daglige leder og formannskapsmedlemmer spurt hvem de mente hadde stor/svært stor innflytelse på de interkommunale samarbeid. Dette kan gi indikasjoner på handlingsrom. Figuren under viser respondentenes vurdering av involvering i IKS, AS; § 27 og andre avtalebaserte samarbeid samlet sett.



Figur 5.1 Stor/svært stor innflytelse på interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. (Kilde: Leknes m.fl (2013) side 101).

Det er tydelige forskjeller både mellom de ulike aktørenes innflytelse, men også i hvordan daglige ledere og formannskap vurderer innflytelse. Generelt har formannskap, kommunestyre og øvrig adm.ledelse lavere innflytelse. Rådmenn og ordførere oppleves å ha relativt god innflytelse uavhengig av organisasjonsform. Daglig leder og styreleder oppfattes likevel både av daglig ledelse selv og formannskapsmedlemmer og ha størst innflytelse. De har åpenbart en sentral rolle i de interkommunale samarbeidene, og da spesielt i IKS og AS.

I tillegg viser studien at de daglige lederne i liten grad opplever at det er gjennomført kontroller av eget samarbeid. Halvparten av de daglige lederne oppgir at det ikke har vært gjennomført eierskapskontroll, forvaltningsrevisjoner eller andre resultatmålinger noen gang, mens mellom 20-30 prosent sier at dette har skjedd de siste 2-5 år. Oppsummert opplever de ulike formene for organisert samarbeid å ha handlingsrom. Spesielt gjelder dette AS og IKS, men også § 27 samarbeid, som mener de gjennom samarbeidet styrker sin handlekraft.

5.3 Nettverksledelse

Samarbeidenes handlingsrom bestemmes både av de juridiske rammene, styringsvirkemidler som faktisk tas i bruk, men også hvordan samarbeidet ledes. Nettverksledelse (network management) har blitt viet lite oppmerksomhet i Norge, mens det internasjonalt har vært gjennomført omfattende studier i flere år. Vi viser her til kap 4.4 hvor vi har trukket frem enkelte bidrag innenfor denne tradisjonen. Prinsippet er at samarbeidet og koordineringen av mål og interesser ikke oppstår på egenhånd, og at det derfor er nødvendig å styre samspeillet i organiserte samarbeid. Litteraturen hevder at nettverksledelse er en forutsetning for et tilfredsstillende resultat (Agranoff m.fl. 2001, Kickert m.fl 1997). Det er også stor enighet om at rollen til nettverkslederen skiller seg vesentlig fra skildringer i standard lærebøker hvor det presenteres et bilde av en identifiserbar organisasjon, med klart hierarki og mål og godt definerte lederstillinger (Edelbos m.fl 2010).

Siden nettverkslederen ofte er avhengig av midler fra andre aktører, har de i beste fall begrenset myndighet over andre organisasjoner, opererer han i en delt maktstruktur (Bryson og Crosby 1992). Dette er også fremhevet i Holmens studie av næringsutviklingssamarbeid i norske storbyregioner hvor nettverkslederen skal operere i et mellomrom mellom produksjon og politikk (Holmen 2013). I kontrast til tradisjonell forståelse av ledelsesmyndighet, fremhever denne studien at nettverkslederen rett og slett ikke har posisjon og myndighet til å foreta ensidige avgjørelser. Rollen som nettverksleder fremheves i litteraturen jevnt over som en mellommann, en prosessleder eller en tilrettelegger. Han eller hun bringer mennesker i kontakt med hverandre og tilbyr samhandling og relasjonsbygging blant aktører i samarbeidet med mål om å utvikle og realisere et felles mål eller ambisjoner (Provan m.fl 2007, Klijn 2007, Agranoff m.fl 2003, Agranoff 2007).

Studier gjennomført i Danmark griper tak i planleggerens rolle og argumenterer for at også denne rollen er i bevegelse og må arbeide på nye måter for å favne ulike interesserter i en planprosess. Her må den ansvarlige planleggeren i økende grad samarbeide med en sammensatt gruppe med aktører – fra frivillig- privat og offentlig sektor. Dette krever egenskaper tilsvarende en nettverksleder (Seherstedt 2003).

Hva som kjennetegnet vellykkede ledelsesstrategier har imidlertid mange svar. Studier fra Nederland knyttet til klimasamarbeid viser at en leder som tar i bruk

mange lederstrategier i samarbeidet lykkes best i å realisere gode utfall. Det fører til tillit, til materielle resultater (for eksempel innovasjon) og til best mulig håndtering av resultater (for eksempel en jevn prosess for samarbeid). Ledererfaring slår også ut, så vel som de forskjellige kontakter lederen har. Det er imidlertid ikke kvantiteten av kontakter som gjelder, men variasjonen i type kontakter som betyr noe (Klijn m.fl 2007, 2010) .

De norske studiene av interkommunale samarbeid og kommunale foretak sier i liten grad noe om lederstrategier som tas i bruk i de organiserte samarbeidene (Jacobsen 2010, Leknes m.fl. 2013, Opedal m.fl 2012). I forbindelse med DEMOSREG programmet ble det imidlertid gjennomført noen casestudier fra storbyregionene, og hvor den operative lederen i de organiserte samarbeidene ble studert. Studien konkluderer med at "midt i mellom " rolle kan utvikle seg til en viktig faktor i å bygge felles forståelse mellom ulike interessenter, inspirere og sikre forankring. Likevel må lederene evne å balansere ulike interesser i en situasjon hvor inngrep fra offentlige myndigheter kan være sterk. Studien viser videre at en operativ leder som er "farget " av sterke politiske føringer og som fremstår med uklare motiver kan svekke tilliten i samarbeidet. Dette kan i verste fall føre til svekket kommunikasjon, mindre engasjement og avtagende produksjon. På den annen side kan for lite involvering av offentlige myndigheter føre til uklarheter, mangel på demokratisk kontroll og mistro. Holmen (2013) argumenterer for at lederen må arbeide for en fleksibel intervensjon og understreker også offentlige myndigheters ansvar i å ta en kontinuerlig aktiv rolle i å vurdere behovet for intervensjon. Studien viser at det er i dette "mellomrommet" den operative leder kan bidra til å påpeke passende tiltak . Den operative rolle kan utfylle mangel på mer formelle strukturer, og skape en nødvendige bro mellom offentlige myndigheter (politiske ledere/administrativ ledelse) og medlemmer i samarbeidet. Dette bidrar igjen til forutsigbare styringsprosesser for alle aktører. Tilstrekkelige tid er avgjørende for den operative leder å bygge tillit, mens finansiering - / administrativ støtte er avgjørende for å skape en prosess basert på åpenhet , inkludering og engasjement (Holmen 2013, Provan m.fl. 2007, Head 2008).

Alle de nevnte studier som tar for seg ledelse i organiserte samarbeid som driver med offentlig tjenesteproduksjon eller utviklingsoppgaver, påpeker betydningen av situasjonsbestemt ledelse. Dette betinger solide rekrutteringsstrategier og valg av ledere som har forståelse av det politiske liv og byråkratiet i tillegg å kunne koordinere ulike interesser mot felles mål.

6 Balansert styring av organiserte samarbeid – en knivsegg

I forbindelse med kommuneloven fra 1992 ble det fremhevet at kommunene fikk økt frihet gjennom å ta i bruk organisering som virkemiddel - de kunne drive forvaltningspolitikk (Larsen og Offerdal 2000). Konsekvensen av denne friheten har vært at mer og mer av den kommunale aktiviteten skjer på utsiden av den kommunale basisorganisasjon. Aars og Ringkjøp (2008) bruker begrepet selskapsyke når de beskriver utviklingen i bruken av organiserte samarbeid – og da spesielt selskaper som AS og IKS. Det som kan forklare veksten i etablering av fristilte selskap er at de oppfattes å ha en rekke forlokkende egenskaper. Hovedbegrunnelsen er at de skal gi økt effektivitet og bedre tjenester. Den andre hovedbegrunnelsen er at selskapsdannelse kan være en løsning på kommunens finansielle utfordringer eller ved å sikre at ressurser blir brukt til sitt opprinnelige formål. Valg av organisasjonsmodell synes i mange tilfeller å være mer eller mindre tilfeldig. Kommunene har gjerne valgt modeller de gjerne kjenner til fra før (Aars m.fl 2008). Likevel viser de senere studier av interkommunale samarbeid og kommunale foretak, at bevisstheten rundt de ulike samarbeidsformenes egenskaper og ulemper, er økende. Flere kommuner tar tak i selskapsproblematikken ved å utvikle eierskapsmeldinger, eierstrategier samt bygge politikernes kompetanse på dette området. Målet for kommunene er hele tiden å etterstrebe balansen mellom mest mulig utbytte av de organiserte samarbeidene og demokratisk kontroll.

Ufordringene er likevel mange. En av de mest sentrale er den økte kompleksiteten i samarbeid som kommunen inngår i. Hvordan skal administrasjon og sentrale politikere holde oversikten? Hvordan skal den enkelte politiker holde oversikten slik at han eller hun kan ta beslutninger som gangner generalistkommunen som helhet? Dette er et ressurs spørsmål, som ikke løses her.

Vi vil avslutte litteraturstudien med å påpeke faktorer som synes å ha stor betydning for å finne den hårfine balansen mellom overstyring og understyring.

Styrets rolle i organiserte samarbeid: Studien fra kommunale foretak viser funn som også kan ha generell betydning. Studien viser at et *aktivt styre* kan være et viktig bindeledd og brobygger som har en viktig samlende funksjon som nivå mellom eier (kommunestyret) og (foretaks)ledelsen. Utfordringen er imidlertid å finne en god balansering av det doble mandatet styrene ofte har. Styret er både et *kontrollorgan* for eier og et *talerør* for foretaket overfor eier. Styrets rolle og funksjon avhenger av hvordan denne balansen forvaltes, noe som ser ut til å ha sammenheng med hvordan styret er satt sammen og forvaltes av de valgte representantene og hvilke krav kommunens politikere stiller til de politiske styremedlemmene.

Sammensatte resultater: Uavhengig av organiseringsform, sektor eller aktører: betydningen av resultater er stor. Flere studier i DEMOSREG-programmet (NFR 2005-2010) viser at samarbeidene skal innfri krav om økonomisk effektivitet,

måloppnåelse parallelt med demokratisk styring. I studier fra byregionale organiserte samarbeid hvor både næringsliv og kommune(r) er involvert i regionalt næringsutviklingssamarbeid, viser funnene at aktørene i organiserte samarbeid er konsekvensorienterte og at de på bakgrunn av dette er opptatt av funksjonelle løsninger og resultater. De skal prestere noe og de måles kontinuerlig. De er også opptatt av, og har tro på, at deres bruk av tid og ressurser i samarbeidet skal bidra til bedre resultater. Likevel har samarbeidene også implisitte krav om åpenhet, inkludering og forutsigbarhet. Dette er en krevende øvelse for et organisert samarbeid som kan ha ustabile strukturer og hvor medlemmene er autonome og har ulike motiver. Bevissthet rundt de (kanskje ulike) kravene som stilles av eiere og medlemmer i samarbeidet er viktig å kommunisere.

(Urimelig) vurdering "utenfra": Kravene til "demokratisk forankring" er ofte uklare og uttalte, noe som igjen gir uklare forventninger til hva som er "godt nok" i samarbeidets etterstreben etter å innfri mål om demokratisk forankring. Studier fra DEMOSREG programmet viser hvordan organiserte samarbeid kontinuerlig evalueres både av medlemmene og av omgivelsene. Den kontinuerlige evalueringen danner grunnlag for samarbeidets legitimitet. Hvilke resultater som oppfattes som legitime er tett koplet til forventningene tilsamarbeidet. Prestasjonene i samarbeidet vurderes i forhold til demokratikrav som evnen til å involvere, engasjere og ansvarliggjøre borgere. Kravene om å produsere tjenester og oppgaver mer effektivt, samtidig som de skal innfri demokratiske prinsipper er i mange tilfeller uoverkommelig. Flere studier påpeker at krav om demokratisk legitimitet ofte er urealistiske, og at det må etableres tilpassede og klart uttalte løsninger som ved et minimum kan sikre styring og kontroll. (Sørensen 2010, Agranoff 2007).

Klare ansvarsforhold: Flere studier påpeker også betydningen av klare ansvarsforhold. Hvem som er og som holdes ansvarlig for tjenester og prosesser må kommuniseres. Dette bidrar til at organiserte samarbeid unngår unødvendig mistenkeliggjøring (Aars og Fimreite 2005, Holmen 2011, Behn 2001, Renå 2009).

Kontinuerlig evaluering: Bevisst, kontinuerlig evaluerende og aktiv holdning til de organiserte samarbeidene er nødvendig for kommunene for i større grad å utnytte potensialet i samarbeidene og samtidig bruke dette som et styringsverktøy for politikkkutviklingen og tjenesteproduksjon. Dette innebærer også avvikling av samarbeid som ikke produserer og leverer som ønsket (Leknes 2010, Sørensen m.fl 2009, Holmen 2013).

Tilrettelegging for balanserte samarbeid: Flere av studiene vi her har vært inne på viser muligheten offentlige myndigheter har for å *tilrettelegge* for at gjennomsiktighet og forutsigbarhet i og rundt samarbeidsprosessene blir innfridd ut fra rimelige forventninger. Enkelte vil hevde at offentlige myndigheter har et ansvar i å sørge for tilstrekkelige ressurser for at samarbeidene kan innfri krav om demokratisk legitimitet, og at krav som er stilt til samarbeidet er forankret og diskutert i representative styringsorganer (Holmen 2011, Aars og Fimreite 2005, Sørensen og Torfing 2010).

7 Referanser

- Aars, J. og A.L. Fimreite (2005) Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 (3): 239-256.
- Aars, J. og S. Kvalvåg (2005) Urbane aktivistnettverk: Effektive og inklusive? I Fimreite, A. L og T. Medalen (red.) *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Agger, A. (2005) *Demokrati og deltagelse: - Et borgerperspektiv på kvarterløft*. Hørsholm: SBI.
- Agranoff, R. (2007) *Managing within networks. Adding value to Public Organizations*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Agranoff, R. og M. McGuire (2003) *Collaborative Public Management. New strategies for Local Governments*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Amdam, R. og O. Bukve (2004) (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*. Oslo: Tapir, akademisk forlag.
- Ansell, C og A. Gash (2012) Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol 17(1):article 7.
- Arbo, P. (2002) Partnerskap – den nye universalløsningen? *Plan*, Vol. 6: 4-11.
- Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation. Co-creating for better society*. UK: Polity Press
- Crosby, B.C og J. Bryson (2005) *Leadership for the Comon Good: Tackling Public Problems in a shared Power World*. San Fransisco: Jossey-Bass
- Dahl, R. (1994) A democratic dilemma. System effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, Vol. 10(1): 23-34.
- Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Dryzek, J. (2007) Networks and Democratic ideals: Equality, Freedom and Communication. I Sørensen, E. og J. Torfing Edelenbos et al 2013
- Edelenbos, J., Klijin, E.H. & Buuren, M.W. van (2013). Connective capacities of network managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review (print)*.
- Eriksen, E. O. og J. Weigård (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Falleth, E. I., G. S. Hanssen og I. L. Saglie (2008) *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008/37. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Farsund, A. A og E. Leknes (2010) (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget i Agder.
- Fimreite, A.L og T. Medalen (2005) (red.) *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Goetz, K. H. (2008) Governance as a Path to Government. *West European Politics*, Vol. 31(1-2): 258-279.

- Hansen, A. D. (2007) Governance Networks and Participation. I Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hanssen, G. S., J. E. Klausen og S. I. Vabo (2006): Traces of governance: policy networking in Norwegian local government. I Heinelt, H. og D. Sweeting og P. Getimis (red.) *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study*. London: Routledge.
- Hanssen, G.S. (2013) Negotiating Urban Space. Challenges of legitimacy in marked-oriented urban planning. PhD avhandling. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet I Oslo
- Hanssen, G.S. and M. K.Helgesen (2011) "Multilevel-governance of local care-provision – implications for universalism", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol.31, issue 3/4 , pp 160-172.
- Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M. (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge.
- Haveri, A., I. Nyholm, A. Røyseland og S. I. Vabo (2009) Governing collaboration: practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments. *Local government studies*, Vol. 35(5): 539-556.
- Held, D. (1996) *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- Helgøy, I. og J. Aars (2008) *Fjernråstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- Higdem, U. (2007) *Regional partnerships and their constructions and implementations: a case study of the counties Oppland, Hedmark and Østfold*. Dr.scient avhandling. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Holmen A.K.T (2011a) Styring gjennom nettverk: koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering. PhD avhandling. Universitetet i Bergen.
- Holmen, A. K. T. (2011b) Governance Networks in City-regions: In the spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, Vol. 26(4) (kommer i oktober)
- Holmen, A. K. T. (2011c) "Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter": utvikling av byregionale styringsnettverk. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 27 (2): 87-111
- Hooghe, L og G. Marks (2003) Unraveling The Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97(2): 1-21
- Hovik, S. og S. I. Vabo (2005): Norwegian Local Councils as Democratic Metagovernors? A study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28(3): 257-275.
- Jacobsen , D.I. (2012) Styringsnettverk på norsk: regionrådenes rolle I det norske politiske systemet. *Nordisk administrativt Tidsskrift* Vol. 89 (1): 4-25.
- Jacobsen, D.I. (2010) Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27. http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/evaluering-av-interkommunalt-samarbeid-e.html?id=640614
- Jessop, B. (1998) The rise of Governance and the risk of failure: The Case of economic development. *International Social science Journal*, Vol. 50(155): 29-45.
- Jessop, B. (2003) Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. I: Bang, H. (red.): *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.

- Johansen, S.T., T. H. Olsen, e. Solstad, H. Torsteinsen (2010) Ledelsesutfordringer i hybride organisasjoner: forslag til teoretisk rammeverk. *Nordiske organisasjonsstudier*, Vol. 12(3): 8-29.
- Klijn og Edelenbos (2007) Meta-governance as Network Management. I Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Klijn, E. H. (2007). Managing complexity: Achieving the impossible? Management between complexity and stability: a network perspective. *Critical Policy Analysis*, 1, 252-277.
- Klijn, E.H, M.B Kort og M.JW. Twist (2012) Effective Public-Private Partnerships: managerial flow or organizational form? *Singapore management Review*, Vol. 34(25): 23-28.,
- Klijn, E.H. (2005) Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, Vol. 4(3): 328-339.
- Klijn, E.H. og Skelcher, C. (2007) Democracy and Governance Networks: Compatible or not? *Public Administration*, Vol. 85(3): 587-608.
- Klijn, E.H., Steijn, B., & Edelbos, J. (2010) The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88, 1063-1082.
- Kooiman, J. (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Koppenjan, J. og E. H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks*. London og New York: Routhledge.
- KPMG (2003) *Kartlegging og utredning om former for offentlig privat samarbeid (OPS)*. KPMG rapport til handels- og næringsdepartementet.
- Leknes, E., A. Gjertsen, A.K.T. Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Slettnes og A. Røyseland (2013) *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: Rapport IRIS 2013/008
- Mandell, M., & Keast, R. (2007). Evaluating network arrangements. Toward revised performance measures. *Public Performance & Management Review*, 30, 574-597.
- Mayntz, R. (2003) New challenges to governance theory. I Bang, H. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: University Press.
- Milward, H. B. og K. G. Provan (1998) Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structures. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 (2): 203-221.
- Milward, H. B. og K. G. Provan (2000) Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10 (2): 359-379.
- Nyseth, T. og T. Ringholm, (2008) Municipal Response to Local Diversity: Flexibility in Community Governance. *Local Government Studies*, Vol. 34 (4): 471-487.
- Opedal, S., A.K.T.Holmen, A. Blomgren (2012) Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati. Stavanger: Rapport IRIS 2012/072
- Osborne, S.P., ed., 2010. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal.

- Østerud, Ø., K. Goldmann og M. N. Pedersen (1997) (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Painter, M. og J. Pierre (2005) Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. I Painter, M. og J. Pierre (red.) *Challenges to State Policy Capacity*. New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (1998) *Comparative Politics: Theory and Method*. New York: New York University Press.
- Renå, Helge (2009). *Når kontrollen svikter – en studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Ringholm, T. (2004): *Demokrati på dugnad*, Avhandling, Dr. polit. Universitetet i Tromsø, Rapport SF11/04. Tromsø: Norut Samfunn.
- Ringholm, T. (2007) *Taking stock of national research on democracy in network governance. The case of Norway*. Working paper 8. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Ringkjøb, H. E., J. Aars og S.I. Vabo (2008) *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rapport Nr.1. Bergen: UniRokkansenteret.
- Røiseland, A. (2006) Demokratiets infrastruktur I forfall? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3: 427—438
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og – analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 1(2): 86-107.
- Røiseland, A. og S.I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røiseland, A.(2013) Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (forthcoming 4/13 eller 1/14)
- Rommetvedt, H., 2006: The multiple logics of decision-making. *European Political Science*: 5, ss. 193-208.
- Scharpf, F. W. (1993) Co-ordination in hierarchies and networks. I Scharpf, F. (red.) *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institution*. Frankfurt: Campus.
- Sehersted, K. (2003) *Bypolitikk mellom hierarki og nettverk*. Danmark: Akademisk forlag.
- Sørensen, E. (2009). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36, 98-113.
- Sørensen, E. (2010) *Governance and Democracy*. Working paper 1. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005a) *Nettværkstyring- fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005b) The Democratic Anchorage of governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol.28 (3): 195-218.

Sørensen, E. og J. Torfing (2009) Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, Vol. 87 (2): 234-258.

Sørensen, E. og J. Torfing (2011) Samarbeidsdrevet innovasjon i den offentlige sektor. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Stoker, G. (1998) Governance. *International social Science Journal*, Vol. 155: 119-131.

Sullivan, H. og C. Skelcher (2002) *Working across boundaries. Collaboration in public services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Vabo, S.I, G.S. Hanssen og J.E. Klausen (2004) Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge. *Politica*, Vol.36 (2): 164-180

Veggeland, N. (2013) *Reformer i norsk helsevesen*. Oslo: Akademika forlag