

Roar Amdam og Geir Tangen

# **Leiarar i partnerskap for regional utvikling**



2007

<b>Prosjekttittel</b>	Strategisk instituttprogram, Kommunikativ planlegging og utvikling
<b>Prosjektansvarleg</b>	Møreforsking Volda
<b>Prosjektleiar</b>	Roar Amdam, Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda
<b>Finansiering</b>	Norges forskingsråd, Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda
<b>Ansvarleg forfattar</b>	Roar Amdam
<b>Utgivar</b>	Møreforsking Volda
<b>ISBN</b>	978-82-7692-276-9
<b>ISSN</b>	0805-8083
<b>Sats</b>	Roar Amdam
<b>Distribusjon</b>	Berre tilgjengeleg elektronisk <a href="http://www.moreforsk.no/volda.htm">http://www.moreforsk.no/volda.htm</a> <a href="http://www.hivolda.no/fou">http://www.hivolda.no/fou</a>

© Forfattar/Møreforsking Volda / Høgskulen i Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

### Om forskingsrapportserien

Forskringsrapportserien er for gjennomarbeidde, vitskaplege manuskript som både forfattaren og institusjonen er fagleg ansvarleg for. Forskringsrapporten presenterer gjerne empiri som er sett i samanheng med etablert kunnskap på området og med relevant teori, men kan også vere reint teoretiske arbeid. Rapportane bør ha meritterande verdi, vere utforme i samsvar med krav til tidsskriftartiklar eller doktorarbeid eg eventuelt kunne gå inn som delarbeid i avhandlingar. Dekanus, gruppeleiar og prosjektleiar har ansvaret for oppnemning av ei vurderingsnemnd på 1-2 fagpersonar med minst kompetanse som førsteamanuensis. Nemnde rapporterer attende til dekanus/gruppeleiar/prosjektleiar og forskingskoordinator ved HVO/MFV. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattaren.

## **Forord**

Denne rapporten er ein del av Møreforskning Volda sitt strategiske instituttprogram på området Kommunikativ planlegging og utvikling, og rapporten ser spesielt på småsamfunn.

Arbeidet har hatt avgrensa med midlar til rådvelde, og rapporten baserer seg på ein pilotstudie i to kommunar. Vi har til no lagt vekt på å utvikle det teoretiske konseptet og det metodiske opplegget. Vi håper det skal vere muleg å få finansiert meir omfattande studiar i andre kommunar etter kvart. Vi takkar informantane i Vanylven og Norddal for nyttig informasjon og Norges forskningsråd for finansieringa.

Roar Amdam og Geir Tangen har samarbeidd om denne rapporten. Roar har laga det teoretiske konseptet og det metodiske opplegget, og Geir har stått for den praktiske datainnsamlinga. Kapittel 1 er skrive av oss i fellesskap, kapittel to er skrive av Roar og kapittel 3 av Geir. Kapittel 4 er skrive i fellesskap. Vi står begge ansvarlege for den samla rapporten.

Volda 21.12.2007

Roar Amdam

## Samandrag

Regionalpolitikken er under omlegging frå vekt på fordeling av aktivitet (fordelingsregime) til skaping av aktivitet (utviklingsregime). Frivillig partnerskap er ein viktig del av utviklingsregimet. Dette skjer samstundes med innføringa av New Public Management (NPM) inspirerte styringsformer. I denne pilotgranskinga er det vår hypotese at desse endringane har gjort den lokale, kommunale, regionale og statlege forvaltninga meir innovervendt med fokus på ein mest muleg kostnadseffektiv produksjon, og på oppfyllinga av produksjonsmåla forvaltninga er pålagt. For å sette det på spissen, så kan organisasjonane i offentleg sektor ha blitt seg sjølv nok. Dette kan medføre vanskar for regionalt og lokalt utviklingsarbeid når det skal vere basert på frivillig partnerskap. Vidare meiner vi at dette kan medføre at forvaltninga nedprioriterer å delta i nettverk og partnerskap med andre organisasjonar i offentleg, privat og frivillig sektor, og at forvaltninga på sikt kan få problem med å legitimere sin eigen eksistens. Samfunnsplanlegging som aktivitet er i dag i stor grad basert på slike partnerskap. Difor meiner vi det no er svært viktig å skaffe meir kunnskap om korleis leiarar i offentleg sektor tolkar og utformar sine roller som leiarar av organisasjonar og som aktørar i samfunnsplanlegginga.

Når ein skal studere regionar innafor den nye regionalpolitikken, er det spesielt viktig å avdekke dei kreftene som kan hindre regionane i å framstå som regionale utviklingsaktørar. Kanskje er det slik at det er regionar med stor grad av overlapping mellom økonomisk, kulturell, administrativ og politisk avgrensing som har størst mulegheiter for å lukkast i den nye regionalpolitikken. Det er difor viktig at samfunnsplanlegginga blir drøfta i eit institusjonsbyggande perspektiv. I den drøftinga er det viktig å skilje mellom institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging for å få fram poenget om at makt som regionalpolitisk aktør ikkje er ein gitt og konstant storleik, men er ein tilstand som fylke, kommunar og andre institusjonar må kjempe for å oppretthalde og å utvikle.

Institusjonell kapasitetsbygging krev difor proaktive organisasjonar og arbeidsformer som inneber at aktørane sjølve tar initiativ til samarbeid med andre aktørar i staden for å vente på dei. I fordelingsorientert offentleg verksemd er det vanleg at søkjarane skal ta kontakt, men når det offentlege driv med aktivt oppsøkande utviklingsarbeid, vert slik oppsøking lett oppfatta som uønska forskjellsbehandling. Proaktivt arbeid går normalt ut på systematisk forskjellsbehandling for å stimulere utvikling der det er muleg, og dette krev politisk og samfunnsmessig legitimitet. Det vil seie ei sams forståing av at regionen har valt rett framgangsmåte for å nå langsiktige mål innan samfunnsutviklinga.

Empirien i denne pilotstudien er henta frå kommunane Norddal og Vanylven i Møre og Romsdal fylke. Begge kommunane er å rekne som utkantkommunar, og begge kommunane har oppretta partnerskapsorganisasjonar i samfunnsutviklingsarbeidet sitt. Vi har gjennomført dokumentgranskingar og intervjuar utvalde informantar i desse to kommunane.

Norddal kommune er næraste nabo til to av dei store fyrtårna i norsk reiseliv; Geirangerfjorden og Trollstigen. Dei siste åra har det skjedd endringar i organisasjonsstrukturen innan reiselivsnæringa i området ved at ein har etablert reiselivsselskapet Destinasjon Geirangerfjord - Trollstigen AS (DGT AS). Visjonen for DGT AS er i følge gjeldande strategiplan for selskapet å foredle kvalitetane i natur og kultur til attraktive reiselivsprodukt som gjev auka verdiskaping.

Vanylven miste om lag 360 arbeidsplassar - noko som tilsvarar over 25 prosent av arbeidsplassane i kommunen - i perioden 2000 - 2004 etter omstrukturering i den tidlegare statseigde verksemda Olivin. I tillegg opplevde ein omstruktureringar og nedleggingar også innan skipsbyggingsindustrien og innan meieridrift m.m. i den same perioden. Vanylven har sett i verk eit omstillingsprogram, og som ein del av dette omstillingsprogrammet etablerte kommunen Vanylven Vekst KF i 2004 som eit eige kommunalt føretak. Formålet med Vanylven Vekst KF er å bidra til nyskaping og omstilling i næringslivet, og dermed redusere fråflyttinga.

Dei to utviklingsorganisasjonane, Vanylven Vekst KF i Vanylven kommune og DGT AS i Norddal kommune, er formelt organisert som tradisjonelle selskap og føretak, men dei oppfattar seg sjølve, og blir truleg oppfatta av omgivnaden, som partnerskapsorganisasjonar. Drøftinga vår fører oss fram til ein konklusjon om at desse to organisasjonane er å rekne som *governancenettverk* og dermed som ein del av utviklingsregimet som dominerer den nye regionalpolitikken. Det vil seie at dei er samarbeidsorganisasjonar mellom privat, offentleg og eventuelt frivillig sektor på ei armlengd avstand frå folkevalde styresmakter og med det formål å drive samfunnsutviklingsarbeid. Vidare kan dei to organisasjonane reknast som *nettverksorganisasjonar* fordi deltaking i desse organisasjonane bygger på gjensidigheit og frivilligheit, og fordi organisasjonane ikkje har høve til å sanksjonere dei deltakarane som ikkje gjer det dei lover å gjere. I alle fall ikkje utan at dette er regulert i avtalar som deltakarane har akseptert.

Fordi desse nettverksorganisasjonane er oppretta i medhald i lov og regelverk om aksjeselskap og kommunale føretak, og at det i tillegg er inngått forpliktande avtalar mellom partnerane, vil vi også seie at dei er *governancepartnerskap*, men vi vil avgrense oss til å seie at dei er hovudsakleg *institusjonelle partnerskap*. Det vil seie at det er trekt opp visse rammor for samansetting og mandat, og desse strukturerer deltakarane sine roller i partnerskapa. Fordi desse rammene i begge kommunane er uklare om ansvar, arbeidsmåtar og samarbeid med andre i samfunnsplanlegging, medfører det at aktørane ikkje kan fungere optimalt i høve til å bygge *strategiske, taktiske og operative partnerskap* og på den måten fungere institusjonelt kapasitetsbyggande. Her som på mange andre plassar blir partnerskap oppfatta som ein statisk organisasjonsstruktur, men sidan dei tilhøyrrer governance og lever i skyggen av government, er det behov for å sjå desse organisasjonane som prosessar som bidreg til å auke aksepten og legitimiteten til partnerskapsorganisasjonane. Skal desse partnerskapa bidra til institusjonell

kapasitetsbygging i dei to samfunna, må dei i langt større grad få til prosessar som kan føre til legitimering av den strategiske, taktiske og operative planlegginga. Det vil seie at dei to organisasjonane sjølve må drive kapasitetsbyggande arbeid slik at dei kan auke sin legitimitet og aksept som samfunnsutviklingsaktør.

I begge kommunane har utplasseringa av delar av samfunnsutviklingsarbeidet til dei to partnerskapa fragmentert arbeidet med samfunnsplanlegginga. I begge kommunane, men særleg i Norddal, eksisterer det eit spesielt behov for å sjå DGT AS i samanheng med dei andre samfunnsutviklingsprogramma kommunen er involvert i, og å lage ein overbyggande organisasjonsstruktur som kan verke kapasitetsbyggande for heile samfunnet og regionen. I dette arbeidet er det eit stort behov for å trekke dei folkevalde med. Gjennom opprettinga av dei to utviklingsselskapa har viktige politiske arenaer for politikktutforming og politisk markering overfor veljarane, kome på ein armlengds avstand frå dei folkevalde. Begge kommunane har såleis behov for ein grundig gjennomgang av korleis dei folkevalde kan oppnå meir styring av, og deltaking i, samfunnsplanlegginga og samfunnsutviklinga.

Det mest slåande resultatet frå informantintervjua er kor lite reflekterte deltakarane i desse to selskapa er på direkte spørsmål om eiga og andre si rolle i partnerskapa. Vi opplevde faktisk å få mangelfulle data slik at vi i praksis ikkje er i stand til å foreta ei inngåande drøfting av dei ulike rollene aktørane spelar. Dette resultatet kan også ha samanheng med korleis intervjua fungerte i denne pilotstudien, men det synest generelt å vere eit behov for rolleavklaringar. Mandata og oppnemningane av medlemar til dei to utviklingsorganisasjonane synest å skape mangelfulle og uklare forventingar til kva rolle deltakarane skal spele.

Frå informantane blir det påpeika at for å auke aksepten og legitimiteten lokalt vil ein halde fram med informasjonsverksemda overfor det politiske miljøet i kommunane. Dette for å vidareutvikle dialogen og skape bevisstheit lokalt. Kommunestyremøta og formannskapsmøta i til dømes Vanylven vert innleia med informasjon om aktivitetar og tiltak m.m. i Vanylven Vekst KF. Utfordringane for det politiske miljøet i kommunen har mellom anna vore knytt til at dei positive tiltaka og dei meir utviklingsorienterte sakene i kommunen går føre seg i Vanylven Vekst KF, medan kommunale driftsoppgåver vert att i det politiske miljøet. Det blir påpeika frå informantar i Vanylven at det lokale og kommunale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet gjennom etableringa av Vanylven Vekst KF har blitt flytta ut frå det politiske miljøet. Dette blir opplevd som uheldig frå ein skilde i det politiske miljøet, særleg på bakgrunn av at ein på kommunalt nivå dei seinare åra har vore gjennom generelle budsjettreduksjonar som har medført at ein har hatt mindre frie midlar til disposisjon i høve til lokalt utviklingsarbeid. Dei folkevalde har såleis truleg fått redusert handlingsrommet sitt når det gjeld kommunale driftsoppgåver fordi kommuneøkonomien har blitt svakare, og når det gjeld nærings- og samfunnsutviklinga fordi det har blitt oppretta ein eigen nettverksorganisasjon utanfor kommuneorganisasjonen. Det vert imidlertid påpeika frå andre informantar i utvalet at det har vore viktig å køyre omstillingsarbeidet i Vanylven utanfor dei

tradisjonelle politiske strukturane, og at det politiske miljøet i kommunen kan styre omstillingsarbeidet gjennom mandat, vedtekter og økonomiske rammer. Samstundes har det vore noko usemje i det politiske miljøet i Vanylven i høve til ønskje om detaljstyring av verksemda versus å gi slepp på styringa av det kommunale føretaket. Vidare har ein hatt utfordringar knytt til utskiftingar i styret for Vanylven Vekst KF og - kanskje noko overraskande - i noko grad hatt vanskar med rekruttering av nye medlemar til styret. Overraskande i forhold til at ein her har høve til å kunne påverke aktivt og medverke inn mot det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet i kommunen.

Når det gjeld Norddal og DGT AS blir det uttrykt at omorganiseringa og aksjeemisjonen som vart gjennomført i 2006 har auka den politiske representasjonen i styret. Dette mellom anna for å skape aksept og legitimitet for reiselivsarbeidet lokalt og regionalt. Reiselivssatsinga/-utviklinga i kommunen har såleis blitt overført til DGT AS gjennom delegering av oppgåver, aktivitetar m.m. Styreleiaren for DGT AS er til dagleg tilsett som administrerande direktør for Kunnskapsparken Ålesund, men Kunnskapsparken Ålesund har ingen formell rolle i høve til DGT AS. I følgje informantane våre forsøker ein imidlertid å overføre generell kunnskap og kompetanse inn mot DGT AS slik at styret kan agere som eit AS.

Desse nemnde endringane i handlingsrommet lokalt og dei ulike valde organisasjonsformene i høve til det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet, syner mellom anna organisatoriske utfordringar for ulike aktørar. I det vidare vil ein truleg måtte gjere nærare avvegingar knytt til mellom anna ulike leiarroller i høve til det lokale utviklingsarbeidet. Dette både i forhold til politikarrolla generelt, leiarrolla i høve til kommuneorganisasjonen og leiarrolla i høve til dei ulike nettverksorganisasjonane.

Til slutt kan det seiast at dei NPM inspirerte reformene som er gjennomført i dei to kommunane, inkludert opprettinga av dei to governancepartnerskapa, kan oppfattast som forsøk på å drive heilskapleg samfunnsutviklingsarbeidet på kommunalt nivå. Likevel gjer dei mange nasjonale sektorforankra utviklingsprogramma som kommunane deltek i, ei slik heilskapsorientert planlegging utfordrande fordi lokal samordning mellom programma kan vere vanskeleg. Kommunane har difor eit stort behov for ein gjennomgang av korleis samfunnsutviklingsarbeidet skal organiserast, og ikkje minst gi rom for dei folkevalde i dette arbeidet.

# Innhald

Forord.....	3
Samandrag.....	4
Innhald .....	8
1 Posisjonering og avgrensing .....	9
1.1 Innleiing .....	9
1.2 Problemstilling .....	12
2 Teoretiske perspektiv på problemstillinga .....	13
2.1 New Public Management og outcome-problemet .....	13
2.2 Behov for nye politiske institusjonar i regionalpolitikken .....	17
2.3 Aktørar i lokale og regionale governancepartnerskap .....	28
2.4 Samfunnsplanlegging og governancepartnerskap .....	32
2.5 Governancepartnerskap og regional handlingskapasitet .....	36
2.6 Identifisering av fem variablar i kapasitetsbyggande prosessar .....	41
2.7 Planlegging som støtte for politiske prosessar .....	45
2.8 Planlegging som ein legitimerande politisk prosess.....	49
2.9 Krav til planlegging og partnerskap som kan utleiast av dette.....	57
3 Presentasjon av empiri frå to kommunar.....	61
3.1 Om regionen, casekommunane og nettverksorganisasjonane .....	61
3.2 Omgrepsavklaring .....	66
3.3 Utfordringar for omstillingsarbeidet/reiselivsarbeidet .....	68
3.4 Institusjonell planlegging, legitimitet og kontekst .....	69
3.5 Strategisk planlegging, mobilisering og agendasetting .....	77
3.6 Taktisk planlegging, organisering og avgjerdstaking.....	80
3.7 Operativ planlegging, gjennomføring og tiltak .....	82
3.8 Rapportering, evaluering og læring.....	85
4 Samanfatning og konklusjon.....	88
4.1 Samanfatning av datamaterialet .....	88
4.2 Konklusjonar og implikasjonar .....	94
Referansar .....	101
Vedlegg 1 Oversyn over informantar.....	109
Vedlegg 2 Styresamansettingar.....	110
Vedlegg 3 Intervjuguide.....	111



# 1 Posisjonering og avgrensing

## 1.1 Innleiing

Det har skjedd store endringar i den norske regionalpolitikken gjennom dei siste åra, og det overordna spørsmålet er kva regionalpolitikken utviklar seg frå, og kva den utviklar seg til (Selstad 2004, Gjertsen 2002). Fleire tematiserer dette som eit regimeskifte der ein har hatt ein overgang frå eit regionalpolitisk *fordelingsregime* til eit nytt *utviklingsregime*, eller frå det som blir kalla *government* til *governance* (Bukve og Amdam 2004). Innovasjon og konkurransevne har erstatta fordeling og modernisering som dei sentrale honnørorda i den regionalpolitiske diskursen (Bukve og Amdam 2004, Selstad 2004). Som ein logisk konsekvens har også regionalplanlegginga blitt endra frå instrumentell og kommanderande planlegging til meir kommunikative former for plan- og utviklingsarbeid som kan legitimere ulike former for samarbeid, nettverk og partnerskap.

Før var *governance* einsbetydane med den måten *government* (staten) styrte samfunnet, men *governance* betyr no nettverk mellom organisasjonar frå offentleg, privat og frivillig sektor karakterisert ved gjensidig avhengigheit, ressursutveksling, spillereglar og stor autonomi frå staten (Rhodes 1997:14). I den nye *governance*-prega regionalpolitikken blir regionar ei kompleks samling av makt, konkurranse, samarbeid og deltaking, og impliserer endringar i både økonomiske og politiske spørsmål og ikkje minst lokaliserte sosiale relasjonar. Denne endringa i politikktutforming blir også reflektert i organiseringa av lokale styrings- og utviklingsprosessar knytt til ulike samarbeids- og partnerskapsmodellar. I lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid kan ulike utviklingsorganisasjonar ha innebygd store spenningar mellom fordeling og utvikling og deltakarane kan ha klart ulike roller med omsyn til arbeidsmåtar og ansvar. Utviklingsarbeid generelt krev at ein arbeider på heilt andre måtar enn slik forvaltning tradisjonelt har fungert.

Forsking viser at den nye regionalpolitikken, synest å krevje nye lokale og regionale politiske institusjonar og prosessar for at regionane skal framstå som politiske aktørar med gjennomslagskraft (Amdam 1997a, 1997b). Desse institusjonane synest å føresette samarbeid i nettverk og partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokalt, regionalt, nasjonalt og til dels internasjonalt nivå. Men slike nettverksorganisasjonar og partnerskap stiller spesielle krav til demokrati, ulike sektorar og grupper si deltaking, tillit mellom partane, ansvarsdeling, legitimitet, aksept og ikkje minst innsyn og offentlegheit i avgjerdsprosessar m.m. (Amdam 2005).

Noreg har til no skilt seg i noko grad frå dei andre nordiske landa ved at lokale og regionale nettverksorganisasjonar og partnerskap i hovudsak har vore avgrensa til aktørar i offentleg sektor (Cameron, Danson og Halkier 2000, Östhol og Svensson 2002, Gjertsen 2002, Gjertsen og Halkier 2004). Imidlertid har ein dei seinare åra i noko større grad fått etablert lokale og regionale nettverksorganisasjonar og partnerskap samansett med aktørar og representantar frå

både offentlig, privat og frivillig sektor. Døme på slike organisasjonar kan vere lokale, kommunale og regionale vekst- og utviklingsselskap organisert som kommunale føretak, stiftingar eller aksjeselskap m.m. (sjå mellom anna Brattvoll 2003). Dette vil truleg føre til nye mulegheiter for det lokale og regionale plan- og utviklingsarbeidet gjennom meir samordna og ressursallokerande aktivitetar og innsatsar, men vil og kunne føre til utfordringar og dilemma knytt til mellom anna organiseringa av desse organisasjonane. Knytt til overgangen frå eit regionalpolitisk fordelingsregime til eit nytt utviklingsregime (Bukve og Amdam 2004), vil slike organisasjonar truleg få auka merksemd i høve til det framtidige lokale og regionale plan- og utviklingsarbeidet. Dette vil i tilfelle opne for formelle og uformelle alliansar mellom offentlege og private aktørar gjennom offentlig-private partnerskap i sterkare grad enn det som har vore vanleg i Noreg fram til no.

Gjennom ulike samarbeids- og partnerskapsmodellar kan ressursar knytast opp mot lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Utfordringa er å bygge opp brei kompetanse og tette samarbeidsrelasjonar og nettverk i høve til å drive utviklingsarbeid på tvers av organisatoriske grenser. Dette krev ein målretta innsats som bygger på ein heilskapleg modell knytt til lokal og regional utviklingsevne, og der offentlege aktørar som kommunane må ha ei sentral rolle som utviklingsaktørar (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2003, Amdam 2005). Kommunane spelar ei særleg viktig rolle for dei rammevilkåra som næringslivet møter (sjå mellom anna Bukve og Offerdal 2002, Aarsæther 2004), og utgjer også eit potensial for næringsutvikling. Endringar innan regionalpolitikken og internasjonale og nasjonale strukturelle endringar innan næringsliv og samfunnsliv stiller kommunane imidlertid overfor store utfordringar der deira vidare utvikling i stor grad er avhengig av deira kapabilitet til å respondere på desse utfordringane. For dei fleste samfunna er kommuneorganisasjonen svært viktig, i mange den einaste politiske fellesskapen som er igjen i det fragmenterte, moderne samfunnet. Kommuneorganisasjonen er også svært viktig som omsorgs- og oppvekstansvarleg og med mange svært verdifulle og ofte sterkt desentraliserte arbeidsplassar.

Men kommunane vert i stadig sterkare grad utfordra i høve til rolla som aktive samfunnsutviklarar gjennom mellom anna eit omfattande moderniseringsarbeid i offentlig sektor og djuptgripande endringar i nærings- og samfunnsliv (Vabo og Aarsæther 2002, Finstad og Aarsæther 2003, Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003, Christensen 2004). Men ved ulike formar for samarbeid og aktiv deltaking med innbyggjarar, organisasjonar og næringsliv kan ein imidlertid styrke handlingskapasiteten til lokalsamfunn, kommunar og regionar (sjå mellom anna Arbo og Bukve 1990, Almås 1995, Tangen 1999, Bukve 2001). På denne måten kan ein leggje grunnlag for verdiskaping lokalt, samstundes som dette gjev høve til å realisere prosjekt og løyse oppgåver som ikkje er muleg innafør ramma av eigne budsjett.

Våre erfaringar er at kunnskaps- og kompetansesituasjonen innan velferdsproduksjonen i kommunane er rimeleg god (opplæring, oppvekst og omsorg), sjølv om den kan sviakte innan bestemte krevjande kompetansefelt, til dømes barnevern, pedagogisk rettleiing og i høve til

rekruttering av legar, psykologar m.m. Verre er det med den kommunale utviklingskompetansen retta mot næringsliv og samfunn som har blitt langt dårlegare dei seinare åra (Nesheim 2006). Dels skuldast dette organisatoriske endringar inspirert av New Public Management (NPM) som har fokusert på tenesteproduksjon, men og endringar i samfunnsstruktur m.m. Dette vart påpeika av Dølvik mfl. (2006) i forhold til at små kommunar som manglar kompetanse ikkje tek i vare styrings- og utviklingsoppgåvene slik dei ønskjer. Dels skuldast truleg dette organisatoriske endringar som har fokusert på tenesteproduksjon og dårlegare kommuneøkonomi, men og endringar i næringsstruktur m.m. som har ført til lågare prioritet.

Det er vidare våre erfaringar at dei store utfordringane innan tenesteproduksjon og alle pålegga frå staten innan dette feltet, har teke politisk og administrativ merksemd frå samfunns- og næringsutvikling (sjå også Fimreite og Selle 2006). Spesielt i kommunar med organisering i produksjonseiningar, med mange ansvarlege einskapsleiarar og minimalisert sentralisering, er det vår erfaring at samfunnsutvikling og samfunnsplanlegging vert skadelidande. I Amdam og Tangen (2006) vart behovet for å styrke kompetansen i høve til det overordna lokale plan- og utviklingsarbeidet påpeika. Dette knytt til at mindre kommunar i stor grad er bundne av driftsoppgåvene, og manglar ofte ressursar og kompetanse knytt til styrings- og utviklingsoppgåver lokalt og regionalt. Vidare er det internasjonalt gjennomført ei rekkje granskingar knytt til nettverksorganisasjonar og ulike former for samarbeidsmodellar og partnerskap mellom ulike aktørar på regionalt nivå (sjå mellom anna Aalbu mfl. 1999, Mariussen mfl. 2000, Östhol og Svensson 2002). Her kjem det fram at også vilkåra for regionalt utviklingsarbeid er influert av New Public Management.

Ei av dei store utfordringane no er å tilpasse utviklingsarbeidet til dei lokale tilhøva og utvikle ein differensiert regionalpolitikk og verkemiddelbruk (Amdam 2005). Mellom anna viser Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) til at det er behov for at verkemiddelapparatet i distrikta har ei meir proaktiv rolle overfor aktørane. Samstundes vart det påpeika at mange kommunar opplev at det økonomiske handlingsrommet for aktivitetar knytt til kommunen som tilretteleggjar og samfunnsutviklar er mindre enn ambisjonsnivået. For mange kommunar vil difor tilførsel av fylkeskommunale eller statlege midlar til næringsutvikling vere avgjerande for å setje i verk strategiar knytt til rolla som lokale utviklingsaktørar.

Oppsummert vil vi seie at mange no hevdar at vi allment i samfunnsstyringa og statsorganiseringa opplever eit skifte frå government til governance, eller frå eit fordelingsregime til eit utviklingsregime. Men vi er av den oppfatninga at når vi ser på samfunnet samla sett, er det heller slik at governance no supplerer government i samfunnsutviklinga (Amdam 2005). Vidare er det vår hypotese at New Public Management-influerte styringsformer har gjort den kommunale, regionale og statlege forvaltninga meir innovervendt med fokus på ein mest muleg kostnadseffektiv produksjon, og på oppfyllinga av produksjonsmåla dei er pålagde. Dette kan medføre vanskar for lokalt og regionalt

utviklingsarbeid når det skal vere basert på frivillig partnerskap. Det kan gi uheldige eksterne verknader for einskildindivid, grupper og for samfunnet. Vidare kan det medføre at offentleg sektor sin legitimitet til å drive lokalt og regionalt utviklingsarbeid blir svekka i ei tid der det synest vere auka behov for samfunnsplanlegging og offentleg utviklingsinnsats. Dette kan ha som konsekvens at dei offentlege organisasjonane forsømmer å diskutere kvifor dei eksisterer og kva for grunnleggande verdiar dei skal basere eksistensen sin på. På lengre sikt kan det å ikkje vise samfunnsansvar med å nedprioritere å delta i konstruktive nettverk og å inngå strategiske alliansar og handlingsretta partnerskap med andre organisasjonar i offentleg, privat og frivillig sektor medføre at offentlege organisasjonar får problem med å legitimere sin eigen eksistens. Samfunnsplanlegging som aktivitet er i dag i stor grad basert på slike partnerskap, og mangel på samfunnsansvar kan gjere det vanskeleg å få til handlekraftige partnerskap i det lokale plan- og utviklingsarbeidet (Amdam 2005). Vidare kan det medføre at offentleg sektor sin legitimitet til å drive lokalt og regionalt utviklingsarbeid blir svekka i eit tid der det synest vere auka behov for samfunnsplanlegging.

## 1.2 Problemstilling

Vi meiner det no er viktig å skaffe meir kunnskap om korleis leiarar i offentleg sektor tolkar og utformar sine roller som deltakarar i nettverksorganisasjonar og partnerskap og som aktørar i samfunnsplanlegginga, og i kva grad deira handlingar har konsekvensar for den lokale og regionale kapabiliteten og evna til å utvikle ein lokalt og regionalt tilpassa politikk. I denne rapporten rettar vi merksemda mot utvalde nettverksorganisasjonar i to kommunar som på ulikt vis kan gi kunnskap om institusjonell kapasitetsbygging i høve til lokalt utviklingsarbeid. Desse er Vanylven Verkst KF i Vanylven kommune og Destinasjon Geirangerfjord – Trollstigen AS i Norddal kommune. Datagrunnlaget i denne pilotstudien er basert på dokumentgranskingar og djupintervju med 10 sentrale aktørar i to utkantkommunar i Møre og Romsdal som begge har uttynningsutfordringar. Datainnsamlinga i høve til pilotstudien vart gjennomført våren 2007. Denne rapporten drøftar følgjande spørsmål:

1. Kva slags nettverksorganisasjonar er dei to utvalde organisasjonane?
2. I kva grad kan deira posisjon forklarast med mangel ved den kapasitetsbyggande prosessen?
3. I kva grad kan deira posisjon forklarast med kjenneteikn ved partnerane?

## 2 Teoretiske perspektiv på problemstillinga

### 2.1 New Public Management og outcome-problemet

Mykje av den politiske debatten om forvaltninga har vore basert på dualismen mellom ein byråkratisk og rigid offentleg sektor, og ein meir dynamisk og nyskapande ny struktur. I forlenginga av dette har tilsette i offentleg sektor blitt karakteriserte som lite fleksible, utan dynamikk og innovativ kapasitet og for nærast å vere gift med byråkratiske lover og regelverk (Cochrane 1993). Som kontrast har tilsette i privat sektor blitt karakteriserte som innovative, nyskapande og produktive med evne til å rive ned byråkratiske prosedyrar og få ting gjort (Peck 1995).

Denne lite dokumenterte skilnaden mellom privat og offentleg verksemd har danna grunnlag for ei stor reformbølge i offentleg sektor i den vestlege delen av verda, *New Public Management* (NPM). Omgrepet New Public Management vart først brukt av Hodd (1991) for å beskrive ei administrativ reformbølgje. Denne bølgja har spreidd seg raskt til mange land, men dei lova effektane av bølgja er lite dokumentert (Pollitt og Bouckaert 2000). Tilhengarane av NPM hevdar mellom anna at meir bruk av marknadsmekanismar, meir politisk styring av overordna spørsmål, og meir autonomi og styrka administrativt leiarskap på ein og same tid, skal gi meir produktiv og effektiv offentleg produksjon utan å ha sideeffektar på andre verdiar for offentleg sektor. Med andre verdiar blir det her meint mellom anna desentralisering, demokrati, openheit og gjennomsiktighet.

Kjernen i denne reforma er å redusere omfanget av offentleg sektor og å gjere offentleg sektor meir lik privat sektor. Verkemidla er grovt sett todelt med:

- Innføring av marknadsmekanismar ved mellom anna skilje mellom bestillar og utførar av tenester og innføringa av avtalebaserte kontraktar, konkurranseeksponering, grader av fristilling og privatisering av offentleg verksemd. I røynda blir dette ofte såkalla kvasimarknader.
- Meir makt og ansvar til tilsette leiarar mellom anna ved å gi desse autonomi over verkemiddel og ressursar, innføre mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og straffesystem (management).

Sett på spissen inneber NPM bruk av meir marknad og meir management med det formål å få meir kostnadseffektiv bruk av offentlege midlar og meir produktiv offentleg tenesteproduksjon. Fleire av desse studiane snakkar om innsparingar på 15-20 prosent, og det blir hevda at denne innsparinga frigjer ressursar som kan brukast på andre område. Ei rekke studiar av NPM og effektivitet, viser at det offentlege sparer pengar, særleg i offentleg tenesteyting (Sørensen mfl. 1999). Men sparte utgifter på eit område synest føre til auka utgifter på andre område innafor offentleg sektor. Erfaringar frå Australia og New Zealand som var tidleg ute med å innføre NPM, viser at sosial ulikskap og sosial fattigdom samt arbeidsløyse synest å auke. Politiske mål om integrering og hjelp til svake borgarar kjem under press fordi det offentlege skal spare på drifta (Gregory 2001). Erfaringane viser også at

ikkje alle dei som blir oppsagde i offentleg sektor, kan omskolerast. Desse blir ofte definert som arbeidsuføre og hamnar på trygde- og sosialbudsjetta. Det har elles også vist seg at det offentlege byråkratiet har auka etter nokre år med NPM, og slett ikkje minka slik denne reforma lover. Vidare at den politiske styringa blir svekka gjennom prinsippa til NPM (Pollitt og Bouckaert 2000).

Det paradoksale ved NPM er at denne reforma som så sterkt vektlegg resultatmåling, sjølv ikkje har blitt utsett for omfattande systematisk evaluering. Men forskning tyder på at denne bølga no kan ha blitt svekka, og at det på nytt blir lagt vekt på styrking av folkevalde organ, demokratisk styring og heilskapleg planlegging m.m. Formålet med dette er å styrke demokratiet og offentleg sektor sin legitimitet (OECD 2002).

Det vi etterkvart ser er at NPM som reformbølge har ein hybrid karakter som trekker både i retning av sentralisering og desentralisering, og som medfører fragmentering av makt og ansvar og lite heilskapstenking (Christensen og Læg Reid 2004:13):

- Frå økonomisk organisasjonsteori blir det henta argument om bruk av kontraktsarrangement mellom folkevalde og tenesteytarar frå offentleg, privat og frivillig sektor. Dette trekker i retning av sentralisering av politisk makt, sentral koordinering og styrking av politiske leiarar i høve til administrative leiarar.
- Frå managementteori blir det henta argument for meir autonome administrative leiarar med makt over gjennomføringa av politikken. Dette trekker i retninga av desentralisering, delegering og devolusjon og styrking av administrative leiarar i høve til dei folkevalde leiarane.

Ein openbar konsekvens av desse motstridane prosessane, er ei auka horisontal og vertikal spesialisering og fragmentering. Makt blir ført lengre ned i det offentleg styringssystemet til eksisterande eller nye offentlege organisasjonar. Makt blir ført ut av det offentlege styringssystemet ved at funksjonar som tradisjonelt har vore organisert saman, som politisk styring, forvaltningsoppgåver, egedomsforvaltning, kontrollfunksjonar, tenesteproduksjon, no blir lagt til sjølvstendige einingar. Felles for begge desse prosessane er at dei er underlagt eit etter kvart svært komplekst og rigid mål- og resultatstyringssystem som i stor grad manifesterer at heile systemet bygger på ein grunnleggande *mistillit* mellom partane. I tillegg kjem at dei mål- og resultatstyringsverktøya som bli nytta og som er tilgjengeleg, er meir utvikla for å måle *produksjon* enn å måle *resultat*, noko som medfører at ein set meir fokus på kvar einskild organisasjon sin produksjon enn på resultata for samfunnet (Christensen og Læg Reid 2004, Christensen 2004).

I engelskspråklege land snakkar ein om at fokuset i offentleg sektor har blitt på *output* og at *outcome* har kome i bakgrunnen. I norsk samanheng kan ein seie at forvaltninga har blitt meir oppteken av indre effektivitet og produktivitet, og at ytre effektivitet eller det å produsere det samfunnet har behov for eller etterspør, har blitt meir eller mindre oversett. Slik sett kan ein seie at offentleg sektor har blitt meir lik privat sektor, og at ei utfordring for

samfunnsplanlegginga er å få både offentlege og private aktørar til å vise samfunnsansvar. Norman (2006) skriv nettopp om dette med referanse til New Zealand. Han påpeikar behovet for styring av outcome når systemet tvingar aktørane til å kvittere for output, og han etterlyser ein debatt om indikatorar for offentleg verdiar som demokratia, openheit m.m. inn i mål- og resultatstyringssystema.

NPM er ein reformbevegelse som prøver å oppnå både meir kontroll og meir fridom samstundes. Dette kjem no tydeleg til syne i implementeringa av mål- og resultatstyringa i offentleg sektor (MRS). Dei som har evaluert denne reforma nøler ikkje med å karakterisere den som eit stort og komplisert kontrollorientert system. Med andre ord trekk ved det offentleg som ein ønskte å kome bort frå (Christensen mfl. 2002:100). Dei grunngjev dette med at reforma har blitt prega av ei relativ sterk detaljorientering når det gjeld å beskrive mål, resultatindikatorar og tiltak, og kravet om formalisert skriftleg rapportering mellom administrative einingar har auka sterkt. Implementeringa av MRS har gitt som resultat eit kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring. Dei skriv vidare at MRS fungerer betre som administrativ kontroll over underordna instansar enn som reiskap for politisk styring. Oppsummert seier dei at NPM er ei avveging mellom kva vekt vi skal tillegge demokrati versus marknad som koordineringsformer i samfunnsutviklinga.

New Public Management (NPM) reforma har utan tvil hatt stor innverknad på offentleg sektor. Oppsummert kan ein seie at offentleg sektor har blitt meir oppdelt, og einingane har blitt fokusert på å nå sine produksjonsmål, og at resultata i form av summeringseffekten for enkeltindivid og samfunnet av dei ulike einingane sine handlingar, til ein stor grad har blitt oversett. I New Zealand som var tidleg ute med å innføre NPM, har ein no fått sterkare fokus på desse summeringseffektane, og ein tek til orde for meir heilskapleg planlegging og koordinering (Christensen og Læg Reid 2004). Etter vår vurdering er det truleg berre eit tidsspørsmål før desse manglane ved NPM også blir sett på den politiske dagsordenen her til lands.

Stoker (2004) hevdar imidlertid at vi no er i ferd med å legge bak oss New Public Management, og at vi er i ferd med å komme over i ein fase med *nettverksbasert lokal styring* (network community governance). Han reknar dette som ei tredje form for styring der folkevalde og tilsette leiarar i nært samarbeid med berørte søker gode løysingar på samfunnsproblem og utviklar effektive produksjonssystem. Johnsen (2007) oppsummerer fasane i offentleg styringsformer i tre styringsformer, sjå tabell 2.1. Den første forma bygger på byråkratiske ideal og blir kalla gamal offentleg styring, den andre blir kalla ny offentleg styring og er det vi her kallar for New Public Management, og den siste forma kallar han ny offentleg forvaltning som er kjenneteikna av nettverksorganisering.

Vi er samde i at vi no ser at det veks fram ei nettverksbasert lokal og regional forvaltning, men vi ikkje samde i at denne nye forvaltninga erstattar dei to andre formene. Det er heller slik at den nye forma kjem i tillegg, slik at nettverksstyring blir samansette av organisasjonar dominert av både nye og gamle ideal for forvaltning, og at denne nettverksstyringa i stor grad arbeider med tverrsektoriell samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling. Planleggarar har alltid vore frustrerte over at administrative grenser for kommunar, fylke, regionar og nasjonar har fungert som barrierar for å ta opp samansette romlege problem som går utover grensene, typisk her er fleire kommunar som utgjer ein felles arbeids-, bu- og serviceregion, men som ikkje har ein eigen organisasjon til å arbeide med dei grenseoverskridande utfordringane ein slik region har til dømes innafor kriminalitet, rus, kollektivtrafikk, forureining, areal til bustadar, industri m.m. Nettverkstyring synest vere ein farbar veg for å handtere slike samansette territorielle problem, men før ein går denne vegen bør ein utforske både styrker og svakheiter med denne forma for organisering.

	<b>Gammel offentlig styring</b>	<b>Ny offentlig styring</b>	<b>Ny offentlig forvaltning</b>
<i>Teorigrunnlag</i>	Politisk teori	Økonomisk teori	Politisk sosiologisk teori
<i>Atferdsmodell</i>	Det administrative mennesket	Det kontraktuelle mennesket	Det politiske mennesket
<i>Idé om allmenne interesser</i>	Politisk og lovfestet	Aggregering av individuelle interesser	Strategisk rasjonalitet og mange tester
<i>Offentlige tjenestemenns lojalitet</i>	Klienter og velgere	Kunder	Borgere
<i>Forvaltningens rolle</i>	Iverksette	Styre	Tjene
<i>Iverksetting</i>	Programmer	Kontrakter	Nettverk
<i>Sikring av ansvar</i>	Hierarkiet	Markedet	Mangesidig
<i>Administrativ handlefrihet</i>	Begrenset	Vid	Vid, men begrenset
<i>Organisering</i>	Byråkratisk	Desentralisert	Samarbeid
<i>Tjenestemenns motivasjon</i>	Lønn og goder, trygghet	Nyskaping og liberalisme	Tillit(sverv), bidra til samfunnet

Tabell 2.1: Tre offentleg styringsformer

Kjelde: Johnsen, Å. (2007: 98) og tilpassa frå Denhardt og Denhardt (2000 tabell 1)



## 2.2 Behov for nye politiske institusjonar i regionalpolitikken

NPM har også influert norsk regionalpolitikk og endringa kjem til syne ved at marknadskrefter får større spelerom og at staten reduserer sine styringsambisjonar. Tanken er no at lokal og regional utvikling skal gå føre seg som avtalebasert styring i partnerskap mellom styringsnivåa og mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Vidare er endringa kjenneteikna ved at fylkeskommunane har blitt gitt større makt og ansvar for eiga samfunnsutvikling, men at det så langt er eit ope spørsmål om fylka på sikt vil overleve reformene i offentleg sektor eller om nye einingar vil ta over oppgåva til fylkeskommunane som regionale utviklingsaktørar. I tillegg kjem at staten har regionalisert si forvaltning og tenesteproduksjon i landsdelsregionar (politi, veg, sjukehus m.m.)

Regionalisering av nasjonalstatane og oppretting av regionale aktørar med større makt og ansvar for sine regionar sitt plan- og utviklingsarbeid, synest å vere ein trend i mange vestlege land. Sjå mellom anna Shaw, Roberts og Walsh (2000). Her kan vi også skyte til at March (1998) meiner at den situasjonen vi står overfor, i røynda handlar om val av politisk styringssystem. Vi er vane med å skilje mellom offentleg planlegging og marknadskrefter som to ytterpunkt for politisk regime, men mange ser den nye forma for regionalt plan- og utviklingsarbeid som no veks fram, som ei tredje form for regime.

I det nye regimet blir samfunnsutviklingsarbeidet overlevert til nettverk av mange aktørar der kollektive handlingar blir regulerte gjennom *avtalar/kontraktar* mellom dei involverte som kan representere ulike styringsnivå som stat, fylke og kommunar, og ulike styringssystem som offentleg, privat og frivillig sektor (Veggeland 2000). Dette medfører at korkje det offentlege styringsverket eller marknadskreftene kvar for seg kan gi dette regimet tilstrekkeleg legitimitet og autoritet. Difor er det berre sjølve styringsprosessen som kan gi sjølve utviklingsorganisasjonen nødvendig aksept og legitimitet (Bache og Olsson 2001). Av denne grunn er det også gjennomgåande i forskinga på slike nettverk og prosessar, at krava ein stiller til aktørane, handlar om å gjere dei legitime. Som alle andre regime kan også dette regimet grunnngi sin eksistens på to måtar:

1. Effektivitet og produktivitet
2. Demokratiske og gjennomsiktige prosessar

Nemninga *god praksis* er gjennomgåande i den internasjonale litteraturen. Dette inneber ei kontinuerleg søking etter måtar å arbeide på som er godt tilpassa den aktuelle situasjonen, og som gir både god ressursnyttning og som tilfredstiller behov. Det blir ofte ropt eit varsku om at slik kunnskap ikkje må nyttast ukritisk i andre samanhengar. Men sjølv om dei regionale aktørane både kan vise til høg produktivitet og effektivitet, kan lukking av prosessar og mistanke om at aktørane set eigne interesser framføre allmenninteresser, medføre ei svekking av aksepten til slike organisasjonar.

I norsk samanheng kan vår tradisjonelt sterke involvering av folkevalde frå kommunar og fylkeskommunar i dei regionale utviklingsorganisasjonane sørgje for nødvendig innsyn og kontroll av nettverksorganisasjonane. I dei landa som har svakare utbygd lokaldemokrati, synest bekymringa rundt manglande offentlegheit og demokrati å vere langt større. Dette viser seg etter kvart også i politiske handlingar. Til dømes har ein i Storbritannia no gjort framlegg om å styrke dei folkevalde si rolle i dei regionale utviklingsorganisasjonane, og som ein del av denne desentraliseringsbølgja har både Skottland og Wales fått avgrensa heimestyre etter noko ulike modellar. Skilnader blir det også lagt opp til når det gjeld England. Det gjennomgåande prinsippet er at ansvar og makt skal avtalast individuelt og tilpassast den regionale aktøren sine ønskje og føresetnader for å ta på seg oppgåver. Desse endringane er uttrykk for nye lokale og regionale regime der viktige politiske vedtak blir fatta.

Nettverk må forståast i lys av overgangen frå det dei kallar *government* til *governance*. Stoker (1997:10) omtaler denne endringa slik:

*“Government is used to refer to the formal institutional structure and location of authoritative decision making in the modern state. The concept of governance is wider and directs attention to the distribution of power both internal and external to the state. Its focus is on the interdependence of governmental and non-governmental forces in meeting economic and social challenges. Governance is about governmental and non-governmental organisations working together. Its concern is with how the challenge of collective action is met and the issues and tensions associated with this switch in the pattern of governing.”*

Stoker held vidare fram at omgrepet *governance* refererer til utviklinga av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentleg og frivillig sektor blir utviska. Han konstaterer vidare at omgrepet i seinare tid har blitt mykje brukt, og at mange fagdisiplinar har fomla mykje for å analysere dei mange endringane i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Denne treeininga har kome til å dominere mykje av nyare analysar av det moderne samfunnet. Stoker åtvarar difor mot å bli så oppteken av *governance* som løysing på svakheiter ved staten og marknaden, at ein overser svakheitene ved *governance*. Han meiner at vi særleg bør vere merksame på dei folkevalde si rolle og ansvar i koordineringsprosessar der ulike aktørar og institusjonar prøver å oppnå meir ved slå saman sine ressursar, og der ingen har det overordna ansvaret. Innafor *governance* vil til dømes regionen sin politikk og handlingskapasitet bli knytt opp til uformelle strukturar mellom eliten i rådhusa og i næringslivet.

Stoker (1998) peiker på følgjande kjenneteikn ved *governance*:

- *Governance* inneberer ei kompleks samling av institusjonar frå offentleg styringsverk samt frå privat og frivillig sektor.
- *Governance* erkjenner dei uklare grensene og ansvara for handtering av økonomiske og sosiale oppgåver i samfunnet.
- *Governance* identifiserer den maktavhengigheita som oppstår i relasjonane mellom institusjonane når dei skal opptre kollektivt.
- *Governance* er eigentleg autonome nettverk av aktørar.

- Governance erkjenner den handlingskapasiteten som eksisterer i samfunna og som ikkje er avhengig av det offentlege styringsverket si kommanderande og autorative makt.

Dette forpliktande samarbeidet kallar Rhodes (1997) for *governance*, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet som han kallar *government*. Han framhevar fire karakteristiske trekk ved ”governance”:

1. Gjensidig avhengigheit mellom organisasjonar. Governance er breiare enn *government* og inkluderer ikkje-statlege aktørar. Staten sine grenser blir endra og grenser mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar blir skiftande og ugjennomsiktige.
2. Behovet for å utveksle ressursar og forhandle målsettingar medfører gjentakande samhandling mellom nettverksmedlemar.
3. Dei spelliknande forhandlingane mellom nettverksmedlemene er baserte på tillit og regulert av faste spelereglar som ein har oppnådd semje om.
4. Nettverka står ikkje til ansvar overfor staten, dei er sjølvorganiserte. Staten kan likevel på ein indirekte og ufullkommen måte styre nettverka.

Rhodes (1997) trekker fram at medan *government* refererer til eit politisk system basert på veldefinerte hierarkiske relasjonar knytt opp til eit nasjonal og folkevalt styringsverk, refererer *governance* til eit lausare styringssystem med fragmentert politisk og økonomisk makt. Han presiserer at *governance* deler ein del sentrale kjenneteikn med *government*, men er eit langt vidare omgrep som involverer eit utval av organisasjonar frå privat og offentleg sektor, og blir ofte omtalt som leing av ganske komplekse nettverk.

### 2.2.1 Hierarki, marknad, governancenetttverk og metagovernance

Innafor statsvitskapen har det vore vanleg å skilje mellom hierarki, marknad og nettverk som styringsmekanismar. I hierarkiet er samfunnsstyringa direkte kommanderande og kontrollerande gjennom mellom anna lover og regelverk. Når det gjeld samfunnsstyringa av marknad og nettverk, er styringa meir indirekte og tek form som regulering av deira sjølvstyre. I det som blir omtalt som den *tyske* skulen, er utgangspunktet at det moderne samfunnet er kjenneteikna av funksjonell differensiering der private organisasjonar som kontrollerer nøkkelfressursar har ein aukande rolle i formulering og iverksetting av politikk. Nettverk er ifølgje denne tradisjonen eit omgrep på same nivå som hierarki og marknad, og representerer ei styringsform som er eit alternativ til desse. I hierarki er det tett kopling mellom det offentlege og det private, og Storting og regjering utøvar sentral koordinering og kontroll. I marknader er det minimal strukturell kopling mellom offentleg og privat sektor, og konkurransen på marknaden skal sjølv gi nødvendig koordinering. I kontrast til desse formene blir nettverk lause strukturelle koplingar der samhandling mellom sjølvstendige aktørar innafor nettverka fører til forhandlingsbaserte konsensusløysningar som ligg til grunn for koordinering. Eller som (Hersvik, 1999:6) skriv:

*”Innen den tyske skolen argumenteres det for at slike nettverk har fått større betydning fordi hverken hierarkier eller markeder er styringsformer tilpasset en verden med økt gjensidig avhengighet mellom staten og den private sektoren. Skillet mellom staten og det sivile samfunnet (inkludert private næringsvirksomhet) er blitt mer uklart, og denne endringen gjør det nødvendig med en ny form for styring. I det moderne samfunnet blir hierarkier og markeder i mindre grad funksjonelle styringsformer. Hierarkiet blir en feilslått styringsform fordi de produserer ”tapere” – aktører som må betale kostnadene av politiske beslutninger. Dette er fordi hierarkiet er basert på systematisk utnyttelse, og konsekvent vil bidra til å destabilisere systemet. Markedet blir en feilslått styringsform fordi mangel på koordinering gjør det umulig å hindre at markedsmekanismer slår feil. Nettverk derimot involverer horisontale forhandlende og selvkoordinerende samhandling. Dette gjør at de kan unngå de problemer som oppstår ved hierarkiske og markedsbaserte styringsformer.”*

Hersvik utdypar dette med å vise til følgjande sentrale trekk ved nettverk:

1. Gjensidig avhengighet. Nettverk blir til som ei følge av at aktørane er avhengige av kvarandre. Aktørane må samarbeide for å oppnå sine mål.
2. Mangfald av aktørar som har ulike mål og strategiar. Politikken er resultatet av samhandlinga mellom desse aktørane. Det finst ikkje ein aktør som åleine har tilstrekkeleg makt eller autoritet til å avgjere handlingane til dei andre.
3. Det blir utvikla stabile relasjonar i dei ulike nettverka. Desse relasjonane blir ofte regelmessige i kommunikasjon og samhandling. Ein tek for gitt at kor sentral rolle aktørane har i nettverket, er avgjerande for om ein maktar å nå sine målsettingar.

Nettverk er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men er meir å rekne som eit mellombels samarbeid med mykje dei same kjenneteikna som organisasjonar:

1. Organisasjonar har ein *omgivnad* som påverkar organisasjonen i større eller mindre grad, og som organisasjonen sjølv kan påverke og eventuelt prøve å kontrollere. Sentrale omgrep her er grad av sjølvstyre, aksept, legitimitet og formalisering.
2. Organisasjonar har *mål* i form av formål, visjonar og konkrete arbeidsmål som uttrykker kva tilstand organisasjonen ønsker å verkeleggjere. Måla kan vere uklare og motstridande og på den måten avspeglar dei konflikhtar mellom ulike grupper i organisasjonen sine mål, og konflikhtar mellom individuelle og organisatoriske mål
3. Organisasjonar har aktørar eller *medlemar* som trekker saman fordi dei ønsker å fremme felles mål. Organisasjonar har behov for at medlemmane i hovudsak tenker og handlar likt, men samstundes må organisasjonar akseptere at medlemmane kan ha ulike oppfatningar, mål, behov, ønsker og meiningar.
4. Organisasjonar har *relasjonar* mellom menneske. Desse relasjonane kan vere prega av felles verdiar og meiningar, av usemje og konflikt, og av tillit og mistillit. Relasjonane kan vere stabile eller ustabile, og dei kan vere prega av likeverd eller maktforhold.

5. Organisasjonar har ein *struktur* som muliggjer spesialisering og arbeidsdeling samt eit hierarki som fordeler makt til å koordinere mellom dei spesialiserte einingane. Planar, reglar, rutinar, prosessar m.m. blir brukt som koordinerande mekanismar.
6. Organisasjonar har ein *produksjon* i form av produkt og tenester som medfører effektar og konsekvensar for både organisasjonen og omgivnaden.

Nettverk tek form av å vere ein organisasjon når samarbeidet blir formalisert med oppretting av styre og gjennom formaliserte medlemskap, budsjett og rekneskap. Men i høve til vanlege organisasjonar er *nettverksorganisasjonar* å rekne som laust kopla og oppløyselege organisasjonar. Nettverksorganisasjonar har medlemar, men dei representerer ofte andre organisasjonar. Og desse medlemane kan ha stor grad av sjølvstende i høve til nettverksorganisasjonen, og dei kan i større grad enn i vanlege organisasjonar forsvinne frå nettverket, anten ved eige val eller at dei andre medlemane vel dei bort. Dei er samansette fordi medlemane ønskjer synergieffekten som ligg i samarbeid mellom organisasjonar som representerer funksjonar som kan gi nettverksorganisasjonane styrke.

Nettverksorganisasjonar kan bli oppretta på ein armlengds avstand frå dei folkevalde, og i internasjonal litteratur blir dette kalla *quango-institusjonar* (quasi-autonomus-non-governmental-organisations). Dette er organisasjonar som blir oppretta av sentrale styresmakter for å ta seg av avgrensa og nærare definerte oppgåver på den politiske dagsorden, og der dagsorden gjerne er sett av dei same styresmaktene. Slike organisasjonar blir nytta både til å få til eit breitt samarbeid om lokal og regional utvikling og til å få til omstilling og nyskaping i den offentlege tenesteproduksjonen. På den måten blir initiativ og handling teke bort frå dei lokale folkevalde organisasjonane. Særleg i Storbritannia har det blitt argumentert med at den nye forma for lokal governance har blitt ein institusjonsbyggande prosess som ekskluderer folkevalde, sentraliserer makt og marginaliserer lokalnivået i dei politiske prosessane. Av denne grunn har mange av dei nye governance-institusjonane blitt kritiserte for å implementere politikk *på* stader heller enn *for* stader (sjå mellom anna Keating 1993, Peck og Tickell 1995). Her må det nemnast at forskinga viser at graden av lokal integrering er både uunngåeleg og nødvendig for å få til vellukka gjennomføring av nasjonale program (Imrie og Thomas 1999). I norsk samanheng er *Innovasjon Norge* ein slik organisasjon som no er på ein armlengds avstand frå dei folkevalde, men også kommunalt oppretta selskap som er sett til å drive samfunnsutvikling i og for kommunar kan også vere døme på slike organisasjonar.

Andre granskingar viser at sentrale styresmakter i mange samanhengar går utanom dei lokale styresmaktene, og vender seg direkte til dei spesielt oppretta institusjonane som ofte har berre ei oppgåve, og som berre står til ansvar for den som forsyner dei med midlar, det vil seie dei sentrale styresmaktene. Problemoppfatninga i dag synest å vere at denne vertikale strukturen

er byråkratisk, rigid og konserverande, og at det er nødvendig å styrke den horisontale strukturen for å få dei lokale aktørane til å kome saman for å vere meir fleksible og nyskapande. Dermed veks det fram nye politiske institusjonar i skjeringspunktet mellom den horisontale og vertikale strukturen som eigentleg er *iverksettingsstrukturar* sett saman som nettverksorganisasjonar der fleire aktørar er knytt til sine governmentorganisasjonar innafor den eksisterande vertikale og/eller horisontale strukturen. Slike nettverksorganisasjonar erstattar såleis ikkje governmentorganisasjonar, men supplerer dei. I governmentorganisasjonane er det organisasjonane sjølve som tek seg av dei kjente og løpande oppgåvene som krev rutineinnsats. Nettverksorganisasjonar blir ofte oppretta for ein avgrensa periode for å ta seg av nye, uvanlege og samansette oppgåver som medlemsorganisasjonane, eller basisorganisasjonar som dei også kan kallast, vanlegvis ikkje har så gode føresetnader for å kunne løyse. Dette er strukturar som ofte er samansette av organisasjonar frå privat, offentleg og frivillig sektor, og frå nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Iverksettingsstrukturar består såleis av eit utval av politiske institusjonar som er potensielt interesserte i den oppgåva dei samlar seg om, men heile institusjonar kan ikkje delta, dei må stille med representantar, og dermed kan vi rekne med at berre delar av det den totale institusjonen står for, blir representert. Difor vil iverksettingsstrukturane bli samansette av deltakarar med mange ulike mål og motiv, og difor vil behovet, interessa og mulegheitene for å delta også kunne variere.

Hjern og Porter (1981) meiner at vi ikkje bør rekne implementeringsstrukturar som organisasjonar, men som fenomenologiske administrative einingar som delvis blir definerte av dei deltakande medlemmane. Strukturane kan ha ad hoc preg, eller dei kan vere meir varige og utviklande, og då få karakter av *nettverk*. Slike nettverk kan ha mønster mellom deltakarane som liknar på mønster i formelle organisasjonar. Likevel meiner Hjern og Porter at det eksisterer eigne *programrasjonale* basert på at deltakarane prøver å utnytte kvarandre sine ressursar innafor dei prioriterte områda til iverksettingsstrukturen, men samstundes at dei har lojalitet til den organisasjonen dei kjem frå. Deltakarane sit i ein *matrisestruktur* sett saman av programmet og dei representerte organisasjonane. Dette får også konsekvensar for autoritetsrelasjonane i programma, som gjerne blir baserte på profesjonell status, koordineringsevne, potensiell og reell makt og ressurskontroll. Tradisjonell hierarkisk autoritet har avgrensa betydning i iverksettingsstrukturar, og personar frå ulike nivå i organisasjonar må kunne samarbeide uavhengig av formelle posisjonar.

Vi er samde med Hjern og Porter (1981) som meiner at det er nyttig å akseptere perspektivet med implementeringsstrukturar som einingar for analyse og forskning, fordi fenomen som har blitt forklart som unormale når dei blir analyserte i *organisasjonsperspektiv*, kan bli gitt ei ny forklaring i dette *nettverksperspektivet*. Men implikasjonane går ut over dette. Dei hevdar i tråd med seinare forskning på governancenettverk at også demokratisk teori må justerast for å få med at mange nøkkelaktørar i iverksettingsstrukturane har sitt primære ansvar knytt til

privat og frivillig sektor, og ikkje til offentleg sektor. Vidare vil vi legge til at legitimeringa av governance som modell for samfunnsstyringa har opna for at mange sektordepartement har etablert iverksettingsstrukturar på sine område i form av program for tettstadutvikling, bygdeutvikling, folkehelse m.m. Felles for mange av desse programma er at dei ønskjer å arbeide tverrsektorielt for å fremme ei meir heilskapleg samfunnsutvikling. Tankekorset er imidlertid at programma ikkje er samordna på nasjonalt nivå og at programma dermed bidreg til å fragmentere samfunnsutviklingsarbeidet på lokalt og regionalt nivå.

Det eksisterer difor eit behov for at både nasjonale, regionale og lokale styresmakter tek på seg rolla som nettverksbygger. I internasjonal forskning blir det no lagt mykje vekt på denne rolla og eit omgrep som blir brukt om dette er *metastyring og metagovernance*. Med det meiner ein ei overordna styring av governancenettverk, partnerskap og implementeringsstrukturar. Denne forma for styring bygger på respekt for nettverksorganisasjonane og deltakarane sine sjølvstyre, men samstundes å utnytte styringspotensialet. Politiske styresmakter kan utøve metastyring ved å fastsette overordna rammer, sette politisk mål og fastsette økonomiske rammer som sjølvstyret kan utøvast innanfor. Herunder kjem mål- og resultatstyring som styringsteknikk. Vidare kan styresmaktene involvere seg i diskursive planleggingsprosessar og dermed påverke verklegheitsoppfatningar, målformuleringar, handlingsalternativa og læring. Endeleg kan metastyringa utøvast ved at politiske styresmakter deltek som partner i sjølve nettverksorganisasjonen (Sørensen 2004).

### 2.2.2 Governance i skyggen av government

I følge March (1998) finst det ulike tradisjonar innafor forskning på governance. I amerikansk litteratur blir det lagt vekt på mikronivå med personlege relasjonar mellom nøkkelpersonar framfor strukturerte relasjonar mellom ulike institusjonar. Imidlertid viser Jessop (1997) at i alle fall i Storbritannia opererer governance strukturelt i skyggen av government. Han held fram at også governanceinstitusjonar i form av nettverk må etablerast og haldast ved like, men i dagens situasjon er nasjonalstaten den sterkaste og representerer den mest kritiske suksessfaktoren i den nye lokale styringsstrukturen. Dette trass i at lokale styresmakter har dei beste føresetnadene for å identifisere, mobilisere og koordinere nødvendige ressursar i den regionale utviklinga i sin region. Det er slike interorganisatoriske relasjonar som blir vektlagde i den europeiske forskingstradisjonen. Til dømes omtaler Rhodes (1997) korleis offentlege, private og frivillige aktørar gjennom nettverkssamarbeid og partnerskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet.

Men her må vi hugse på at EU og europeisk politikk i det heile er ein kompleks multinivå-konstruksjon som ikkje utan vidare passar inn i teoretiske modeller som til vanleg blir brukt innafor samanliknande politikk (Scharpf 2001:20). Dei modellane vi bruker, vil ha spesifikke

implikasjonar på korleis vi oppfattar og tolkar den institusjonelle kapasiteten og legitimiteten til styringsverket. Styringsverket i EU er til dømes korkje eit hierarki eller eit anarki, eller noko som ligg ein stad mellom desse mest brukte dikotomiane. Når ein ser korleis dette styringsverket fungerer, kan det mest dekkande omtalast som eit *heterarki*. Med dette forstår vi eit styringssystem som anerkjenner den formelle suvereniteten til nasjonalstatane, samstundes som det anerkjenner at den gjensidige avhengigheita mellom nasjonane krev reglar for samhandlinga og inkluderinga av ikkje-offentleg aktørar i dei politiske prosessane (Neyer 2001: 3). I ein slik heterarkisk styringsstruktur er den politiske autoriteten korkje sentralisert (som i hierarki), eller desentralisert (som i anarki). Den er derimot delt og meir basert på avtalar mellom aktørane enn på lover og regelverk som er vedtekne med fleirtalsavgjerder.

Dei skandinaviske landa har hatt eit styresett som i stor grad har vore prega av majoritetsavgjerder. Til dømes har Sverige gjennom medlemskapet i EU opplevd ei betydeleg vertikal deling av politisk makt mellom styringsnivåa (Algotsson 2001). Han legg til at denne delinga av den politiske makta har mykje å seie for planlegging og utviklingsarbeid, til og med for ikkje-medlemar som Noreg. I sum viser den nye utviklinga eit behov for nye måtar å samhandle på mellom nivåa, og nye måtar og handtere konflikter mellom sektorar og territorium.

For governancenettverk blir den spesielle utfordringa å samstundes opparbeide seg aksept og legitimitet i den vertikale og den horisontale strukturen. Samarbeidet kan difor ta mange former, og konkret samhandling mellom ulike aktørar er berre ei form. I tillegg vil ein kunne finne framforhandla avtalar, fleirtalsavgjerder og truleg også hierarkisk kommandostyring. Den store vekta på samarbeid gjennom partnerskap i EU-samarbeidet (Boland 1996) og etter kvart også i norsk regionalpolitikk, er ein del av denne utviklinga (sjå mellom anna Veggeland 2000, Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003).

Lat oss her trekke fram nokre døme om tilhøvet mellom staten og kommunane. Dersom ein er tilsett i ein kommune, bruker ein gjerne staten som skyteskive for oppståtte problem og frustrasjonar. Arbeider ein i staten, bruker ein gjerne argument om at dette problemet er kommunane, i tydinga dei underordna, sitt ansvar å rydde opp i. Dersom ein arbeider i governance-institusjonar, er ein avhengig av tillit og aksept både i kommunane og i staten, og privat og frivillig sektor. Denne spesielle utfordringa gjer at slike nettverksorganisasjonar lett blir sårbare og handlingslamme, dersom relasjonane mellom aktørane ikkje er gjensidige og tillitsfulle.

### 2.2.3 Governancepartnerskap som formaliserte governancenettverk

Korleis skal eller kan ein såleis avgrense og definere partnerskap? Det eksisterer fleire former for partnerskap, og ulike definisjonar av partnerskap har særleg merksemd på det forpliktande samarbeidet mellom sjølvstendige partar som har gjennomføringsevne knytt til felles



allokering av ressursar. Partnerskap kan oppfattast som nettverksorganisasjonar med avtalar/kontraktar som regulerer samarbeidet mellom partane. Veggeland (2003) definerer partnerskap som eit forpliktande samarbeid mellom sjølvstendige partar i eit framforhandla interessefellesskap. Partnerskap mellom ulike aktørar er i den samanhengen mellom anna innretta mot å betre relasjonane mellom aktørar på tvers av tradisjonelle skiljeliner. Vektlegginga i denne definisjonen av partnerskap er særleg knytt til at det er uavhengige aktørar som arbeidar saman mot definerte mål.

Governancepartnerskap er knytt til ein kombinasjon av offentlege-, private- og sivilsamfunnsinteresser, som på frivillig basis involverer seg i gjensidige nytterelasjonar. Eit partnerskap kan utifrå dette vere eit døme på nettverkskoordinering, der formelt uavhengige aktørar samarbeidar på langsiktig basis og på grunnlag av ein gjensidig avhengigheit (Halkier 2000, Gjertsen og Halkier 2004). Slike nettverk og partnerskap eksisterer mellom private aktørar, mellom frivillige aktørar og mellom offentleg aktørar. Det er viktig å presisere at når vi bruker nemninga governancepartnerskap og governancenetttverk så inneber det samarbeid minimum mellom offentlege og private tilsette, men helst også med folkevalde og frivillig sektor.

Nelson og Zadek (2000) har påpeika at governancepartnerskap vert etablert av menneske og organisasjonar frå ulike konstallasjonar innan det offentlege, private og sivile samfunnet som tek del i frivillig, gjensidig gagnande og innovative samarbeid til innsats i høve til felles samfunnsmessige føremål gjennom å sameine felles ressursar og kompetanse.

På grunnlag av dimensjonane inkludering, ansvarlegheit og samordning som kjenneteikn ved partnerskap har Fockhart og Halkier (2002) identifisert tre typar partnerskap:

- *Institusjonelle partnerskap*. Partnerskap som inkluderer representantar frå offentleg og privat sektor i ei langsiktig og samordna ramme i ulike styre eller utval og som er støtta eller finansiert av lokale eller regionale myndigheiter.
- *Strategiske partnerskap*. Partnerskap med stor grad av koordinering av aktivitetar mellom ulike aktørar på regionalt nivå og som har ein planlagt og langsiktig strategi.
- *Prosjektpartnerskap*. Tidsavgrensa ordningar og avtalar knytt til lokale prosjekt på bakgrunn av felles forståing og interesser innafor særlege innsatsområde m.m.

Som ein ser kan ulike samarbeidsmodellar og partnerskap spenne frå semje mellom aktørar om å arbeide saman mot felles mål (institusjonelle partnerskap) til formelle avtalar som regulerer arbeidsdeling og oppgåver (strategiske og operative partnerskap). Etter vår meining er det difor viktig å ikkje oppfatte partnerskap som stabile organisasjonstypar, men partnerskapsbygging som ein dynamisk prosess der partnerskap tek ulike former etter behov, har ulike partnerar og der partnerane også har ulike roller. Det er til dømes stor skilnad mellom deltaking i eit institusjonelt partnerskap og eit prosjektpartnerskap.

I spennet av mulegheiter er det behov for å samarbeide som relativt jamstilte partar. Det er likevel viktig å erkjenne at partane ofte ikkje er like. Samarbeidet vil vere viktigare for somme aktørar enn for andre, og handlingar kan verte påtvungne eller pålagt nokre aktørar av omsyn til andre, til dømes på grunn av økonomisk styrke eller faktiske mulegheiter til gjennomføring ut frå fellesskapsbehov. Slike forhold må vere erkjent av samarbeidspartane og om nødvendig gjennom kompensering av ulemper på kort eller lang sikt. Tillit og partnerskap må vere basert på at alle aktørar har ansvar for at ingen taper på samarbeidet. Partnerskap er middelet for å stimulere til langsiktig, utvidande samarbeid mellom aktørar.

Skal slike partnerskap kunne utviklast krevst det også store endringar hjå aktørane sjølve, noko som vil ta tid. Ein kan ikkje forvente at til dømes offentlege sektoretatar utan vidare spontant skal akseptere nye roller og auka påverknad frå private aktørar. Det krevst lærande samarbeidsprosessar som syter for at aktørane oppfattar partnerskap som ein meir effektiv måte å arbeide på enn alternative, domeneavgrensa og nasjonalt standardiserte strategiar. Det krevst arbeidsprosessar og endring steg for steg, frå ein reaktiv til ein proaktiv arbeidsmåte bygd på lokale og regionale utfordringar. Målet må vere å utvikle proaktive offentlege institusjonar så vel som private føretak og organisasjonar.

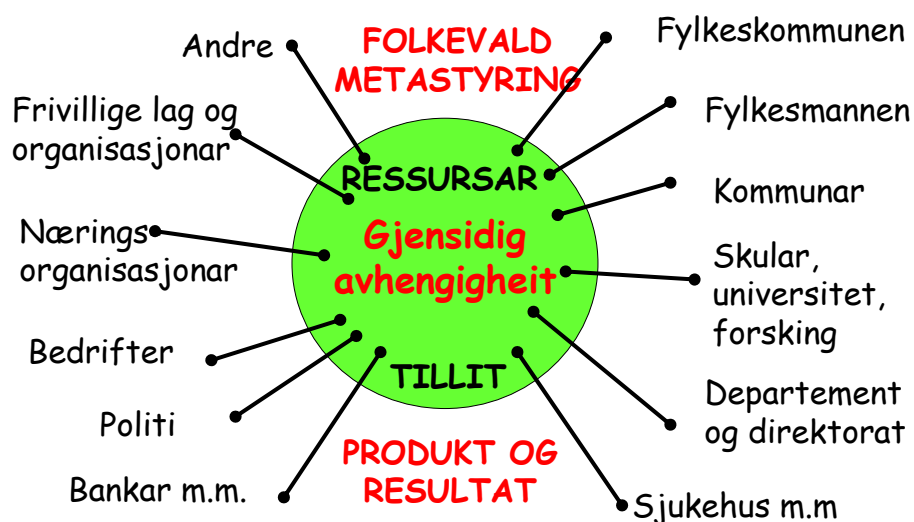
I ulike samanhengar vert ofte partnerskap framstilt som handlingskraftige og effektive lokale eller regionale organisasjonar. Dette særleg knytt til meir overordna samfunnsendringar der ein har fått auka vektlegging av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentlig og frivillig sektor vert utviska og der det skjer endringar i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Fordelane med partnerskap er særleg knytt til gjensidig avhengigheit mellom ulike aktørar, felles ansvar og potensiale for auka ressursallokering og synergieffektar (Elander 1998, Cars og von Sydow 2001). Det vert også påpeika at desse nye organisasjonsformene kan vere eit viktig supplement til dei vanlege politisk-demokratiske innflytingskanalane (Andersen 2003). Imidlertid må ein vere klar over utfordringar og dilemma knytt til partnerskapsorganisasjonar. Dette både i forhold til territoriale avgrensingar, føresetnadane som deltakarane stiller med, evna til å akseptere ulikskapar og mulege interessekonfliktar (Arbo 2002). Vidare vert det frå nasjonal og internasjonal forskning peika på at partnerskap i høve til lokalt og regionalt utviklingsarbeid mellom anna kan medføre både fragmentering (Elander 1998), ineffektivitet (Cars og von Sydow 2001), demokratiutfordringar (Hudson 2001), identitetsutfordringar (Andersen 2002) og auka transaksjonskostnader (Scharpf 2001, Beetham mfl. 2002).

Det er vidare viktig å få fram at governancenettverk skiller seg frå det offentlege styringsverket, eller det som vert kalla government-strukturar, ved at sistnemnde har makt og autoritet frå lover og vedtak og at dette har nedfelt seg i eit hierarki. Governance-strukturar som nettverk og partnerskap har ikkje utan vidare makt, men må i stor grad skaffe seg denne sjølv. Dette inneberer at den instrumentelle måten å styre og planlegge på, ikkje er eigna i strategiske partnerskap. Ein må i staden bruke kommunikative planleggingsopplegg der sjølve

prosessen bidrege til å bygge opp makt og til å legitimere partnerskapen som politisk aktør (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2005).

For å trekke dette inn i eit teoretisk perspektiv, så må governance-nettverk som laust kopla organisasjonar vere baserte på ei forståing av at ein er *gjensidig avhengig* av kvarandre for å oppnå meir enn ein kan greie kvar for seg, men samstundes må strukturen ha *autoritet* nok til å kunne skjere gjennom i konfliktsaker, til dømes i spørsmål om lokalisering av aktivitetar. Slike saker skaper ofte konflikt mellom aktørane, og kan bidra til å bryte ned den nødvendige *tilliten* som er nødvendig for å arbeide med lokal og regional utvikling over tid. At partnerskapen har ressursar (økonomiske midlar) å forvalte kan vere med å styrke samhaldet. Vidare er det behov for politisk metagovernance i form av fastsette regelverk, mål, rammer m.m. og ikkje minst at partnerskapen kan vise til gjennomførte handlingar med konsekvensar i samsvar med formålet med partnerskapen (sjå figur 2.1)

Samhandling i governancepartnerskap krev at deltakarane har fullmakter og midlar til å kunne delta i gjennomføring av planar og tiltak. Om slike manglar, vert aktørane fort uinteressante for dei andre deltakarane. Tilsvarande er kravet at samarbeidet er reelt, at det er muleg å forhandle seg fram til mål, strategiar og handlingar, og at ikkje ein part saboterer eller overprøver avtalar. Dette krev at aktørar som har overordna eigarar, må ha fullmakter frå og undervegs drøfte mulege løysingar med desse.



Figur 2.1 Governancepartnerskap

## 2.3 Aktørar i lokale og regionale governancepartnerskap

Samfunnsplanlegging med *ein* sterk stat slik vi tidlegare har prøvd å praktisere, er det for tida lite politisk oppslutning om. Men samstundes har vi mange offentlege, private og frivillige aktørar som gjennom sine aktivitetar påverkar samfunnsutviklinga meir eller mindre planlagt. Offentleg valde og tilsette leiarar kan stå i eit krysspess mellom fordelingsregimet og utviklingsregimet, og aktørane må velje kvar dei skal legge tyngdepunktet for arbeidet:

- Lokale behov og tilpassingar versus sentrale rammer og standardar
- Detaljfokus versus heilskapstenking
- Sektor versus territorium
- Kortsiktig versus langsiktig
- Politikk versus administrasjon
- Organisasjonsmål versus samfunns mål
- Ivareta eigen organisasjon versus deltaking i regionalt utviklingsarbeid

Korleis offentlege leiarar taklar dette krysspesset er avgjerande for deira legitimitet og aksept. Samla sett har deira leiaråtferd også konsekvensar for offentleg sektor sin aksept og legitimitet, for graden av demokratisk styring og offentleg innsyn, og ikkje minst for samfunnsplanlegginga og det lokale og regionale plan- og utviklingsarbeidet.

Nesheim (2006) drøftar framtidig leining i kommunar og identifiserer fire ulike leiarroller: (1) Den faglege utviklingsleiararen som er oppteken av det faglege beste produktet. (2) Managaren som er oppteken av effektiv gjennomføring av passande produkt. (3) Driftsleiararen som er oppteken av økonomi og effektivitet og det mulege produktet. Men mest interessant her er at han identifiserer ein fjerde leiarrolle, nemleg (4) Nettverksleiararen som er oppteken av den gode prosessen og det å bygge fellesskap og å få til konsensus. Dette inneber også å etablere og delta i nettverk, støtte opp om nettverk og å skape felles mening. Den siste rolla er ein naturleg konsekvens av at nettverk har blitt ein del av styringsstrukturen.

Sotarauta (2002) har studert leiarskap, makt og innflytelse i regionalt utviklingsarbeid, og har på denne bakgrunn laga ein tentativ typologi av seks leiarar i slike arbeid:

1. *Teknokratane* (technocrats) er oppteken av reglar og detaljar. Dei likar å halde fram med etablerte handlingsalternativ og verdset stabilitet, og er difor oppteken av å skape reglar og struktur innafor desse handlingsalternativa. Teknokratane trives best i stabile situasjonar der reglane og posisjonane er etablert på førehand.
2. *Rambukkane* (battering rams) er ekstremt handlingsorienterte og er mest opptekne av å nå måla og dei bruker alle mulege middel til å nå måla. Dei stiller same krav til andre som til seg sjølv når det gjeld vilje til gjennomføring. Dei kan ofte oppfattast som masekoppar, men blir vanlegvis høgt skatta fordi dei er sentrale i gjennomføringa av strategiar og taktikkar. Normalt er dei ikkje interesserte i nettverksarbeid, men om det hjelper i gjennomføringa, er dei villige til å delta.

3. *Praktikaren* (handicraftsman) er oppteken av behova her og no og prøver å få prosessane til å gå så velsmurt som muleg. I staden for å leite etter den beste løysinga ser dei heller etter løysingar som fungerer. Dei er mest opptekne av situasjonen her og no, og i mindre grad av framtida. Dei er lite interessert i nettverksarbeid fordi situasjonen der er kompleks og vanskeleg å kontrollere. Om dei deltek i nettverk, er dei opptekne av å vedlikehalde det, men er for forsiktig til å kunne bidra til nyskaping
4. *Visjonæranane* (visionaries) kan rive seg laus frå kvardagen, har fantasi og evne til å sjå heilskapar. Dei ser reglar og strukturar som noko som alltid er i endring, og som før eller seinare må omarbeidast. Drøftingar av detaljar kjedar dei. Ofte kan dei framstå som personar som veit betre enn alle andre. Men tankane deira kan også bli utnytta av andre som er flinkare til omsette tankar til handling. Dei har eit opent sinn for endringar og kan vere nyttige i den regionale utviklinga fordi dei kan oppdage det andre ikkje ser.
5. *Nettverkspendlarane* (network shuttles) er som namnet seier aktive i mange nettverk. Dei er samarbeidsorienterte, har forståing for andre aktørar sin mål, veremåtar og grunngevingar. Dei porsjonerar sine aktivitetar i høve til andre aktørar og ser relasjonar i nettverk som skiftande. Dei er villige til å kompromisse på eigne mål for å få nettverk til å fungere og for om muleg fremme eigne mål på lengre sikt. Nettverkspendlarane trives godt i dynamiske omgivnader og har ikkje noko imot å ta sjansar.
6. *Politiske dyr* (political animals) er først og fremst interessert i deira eigen posisjon og i deira framtid. Dei er kameleonar i sin natur og kan vere både visjonærar, teknokratar og nettverkspendlarar dersom situasjonen krev det, og så lenge rolla dei vel å spele tenar deira eigne interesser. Det er vanskeleg å forutseie deira handlingar. Dei er meistarar i å utøve makt og dyktige til å utnytte politiske prosessar. Om deira handlingar tenar samfunnet sine interesser, avheng i kva grad deira eiga mål samsvarar med samfunnet sine mål.

Sjølv om Sotarauta tydeleggjer ulike leiarroller i regionale governancepartnerskap, er det likevel hovudbodskapen hans at nettverksarbeid er eit teamarbeid og at dyktigheita til dei ulike leiartypene bør utnyttast. Men det inneber at det må byggast organisatoriske strukturar som gjer det mulig for leiarane å fungere som ei målretta gruppe.

For å få ei djupare forståing av aktørrelasjonane i governancepartnerskap meiner vi at den *strukturfunksjonalistiske* samfunnsteorien er nyttig. Tankegangen i strukturfunksjonalismen går ut på at strukturar ivaretek bestemte funksjonar, og at strukturane kan forståast utifrå den funksjonen dei har i eit system (Strand 2001:230). Tankegangen kan mellom anna førast attende til Parsons (1951/1971) sitt no klassiske arbeid om fire delfunksjonar i system, *Adaptation, Goal attainment, Integration* and *Latency*, som sett saman av forbokstavane gir

ordet *AGIL*. Parsons sin inndeling har i stor grad blitt ein standardreferanse for seinare bidrag som drøftar det same. Eit av dei seinare bidraga som har fått mykje merksemd, er Adizes (1980) si tilsvarande firdeling i *Produksjon*, *Administrasjon*, *Integrasjon* og *Entreprenørskap* som gir ordet *PAIE* dersom ein set saman forbokstavane av dei fire orda.

No er det ikkje fullstendig samanfall mellom dei to klassifiseringane, men skilnadene er ikkje større enn at Strand (2001) meiner at det litt grovt sett er samanfall mellom dei to firdelingane og hans ulike organisasjonsformer. Med det meiner han at alle organisasjonar har dei fire elementa i seg, og at vektlegginga av elementa varierer med sentrale kjenneteikn ved omgivnaden og organisasjonen, sjå tabell 2.2. Felles for både Parsons, Adizes og Strand og deira bruk av det strukturfunksjonelle perspektivet, er at dei fire funksjonane blir føresette å vere meir eller mindre til stades i alle organisasjonar. Det er graden av nærvære som avgjer kva for ei organisasjonsform dei formar.

	Mest merksemd innad Lite variasjon Homogent ytre miljø	Mest merksemd utad Mykje variasjon Heterogent ytre miljø
Mykje formalisering Godt forstått Stabil kontekst	<b>Integration</b> <b>Administrasjon</b> <b>Byråkrati/</b> <b>hierarkiske</b> <b>organisasjonar</b>	<b>Goal attainment</b> <b>Produksjon</b> <b>Ekspert-</b> <b>organisasjon</b>
Lite formalisering Dårleg forstått Turbulent kontekst	<b>Latency</b> <b>Integrasjon</b> <b>Gruppe-</b> <b>organisasjon</b>	<b>Adaptation</b> <b>Entreprenørskap</b> <b>Oppgåve-</b> <b>organisasjon</b>

Tabell 2.2: Organisasjonsfunksjonar og organisasjonsformer  
Basert på Parsons (1951), Adizes (1980) og Strand (2001:231)

*Administrasjon dominerer i byråkratiske organisasjonar.*

Strand (2001) viser til at i Parsons sitt omgrep *AGIL* står *I* for ”Integration” og det å skape stabilitet og orden ved å strukturere organisasjonar. Denne funksjonen tilsvarer *A* som står for ”Administration” hos Adizes og som han konkretiserer til å planlegge, organisere, skape system, koordinere og å kontrollere. Dette meiner Strand (2001) er funksjonar som er særleg framtreddande og viktige i *byråkrati* (hierarkiske organisasjonar). Desse er orientering mot

orden, system og struktur og bygger på teoriar om byråkrati. Slike organisasjonar kan ein forventast strukturere medlemmane til å bli det Sotarauta ovanfor kallar *teknokratar*.

*Produksjon dominerer i ekspertorganisasjonar.*

Vidare peikar Strand (2001) på samanhengar mellom *G* som står for "Goal attainment" og *P* for "Produksjon" som blir konkretisert til å skape resultat gjennom å sette mål og å produsere for å nå desse. Denne produsentfunksjonen er særleg synleg og viktig i det ein kan kalle *ekspertorganisasjonar*, som har kjenneteikn som orientering mot produksjon og problemløysing og som bygger på teoriar om rasjonelle val. Slike organisasjonar vil truleg strukturere åtferd mot det Sotarauta kallar for *praktikarar* og til dels *rambukkar*.

*Integrasjon dominerer i gruppeorganisasjonar.*

Vidare viser Strand (2001) til samanhengar mellom *L* som står for "Latency" forstått som det å formidle og bevare organisasjonen sine verdiar og kulturtrekk. Hos Adizes blir dette dekt av *I* som står for "Integration" og som blir konkretisert som det å få enkeltpersonar til å fungere saman, det å skape team, og det å fremme trivsel og samhandling. Denne funksjonen meiner Strand (2001) er mest dominerande og viktig i *gruppeorganisasjonar*. Desse har orientering mot menneske og motivasjon og trekker særlege vekslar på human relasjon teori og sosio-teknisk teori. Slike organisasjonar vil truleg verdsette dei leiarane som Sotarauta kallar for *visjonærar* og truleg også *nettverkspendlarar*.

*Entreprenørskap dominerer i oppgåveorganisasjonar.*

Til slutt viser Strand (2001) til at *A* i AGIL står for "Adaptation" som går ut på å tilpasse organisasjonen til omgivnaden og å sikre nødvendig ressurstilgang. Dette tilsvarer *E* som står for "Entreprenørskap" i omgrepet PAIE, og som Adizes konkretiserer til å kunne skape og tolke endring, finne nye løysingar på nye problem, og det å vere kreativ og risikovillig. Strand (2001) meiner at denne entreprenørfunksjonen er særleg framtreddande og viktig i *oppgåveorganisasjonar*. Desse er kjenneteikna av orientering mot omverda sine truslar og mulegheiter og bygger på teoriar om opne system, avhengigheit og strategival. Slike organisasjonar strukturere truleg leiaråtferda i retning av å verdsette det Sotarauta kallar for *nettverkspendlarar*, men truleg også *rambukkar* fordi slike oppgåveorganisasjonar må bevise sin eksistens både med å vere nyskapande og vise til oppnådde resultat.

I tillegg til desse fire organisasjonsformene ovanfor trekker Strand (2001:267) fram det han kallar for governancepartnerskap som kan vere samansette av alle dei fire andre organisasjonsformene, dvs. byråkratiorganisasjonar, ekspertorganisasjonar, gruppeorganisasjonar og oppgåveorganisasjonar. Det er ønskjeleg at dei er samansette slik for å oppnå synergieffekten som ligg i samarbeid mellom organisasjonar som i sum kan gi god balanse mellom *P*, *A*, *I* og *E* funksjonane. Eit slik samarbeid bør, for å fungere godt, ideelt sett

ha med seg aktørar med ulike tyngdepunkt innafor PAIE-omgrepet. Det vil seie organisasjonar som både kan bidra til produksjon, administrasjon, integrering og entreprenørskap. I ein slik nettverksorganisasjon vil heterogene aktørar kunne fremme kreativitet, men samstundes vil dei ha problem med å samarbeide fordi dei er så ulike i organisasjonsstruktur, -kultur og -prosess. Ei homogen gruppe av aktørar vil derimot ha gode vilkår for samarbeid, men samstundes vil den normalt vere for konform i struktur, kultur og prosessar til å kunne fremme nyskaping. Vidare vil det normalt vere slik at dei ulike aktørane utifrå sin funksjon har ulike maktbasisar. Til dømes vil einskilde kunne legge ned veto, svare med å trekke seg ut, eller ikkje vere villig til å stille med ressursar i gjennomføringa m.m. Her kjem også inn den leiartypa som Sotarauta (2002) kallar for *politiske dyr*. Dette er personar som set eigeninteresser framfor fellesskapsinteresser, som det difor kan vere ein sjanse å ta å involvere i governancepartnerskap som skal fremme regionen sine interesser.

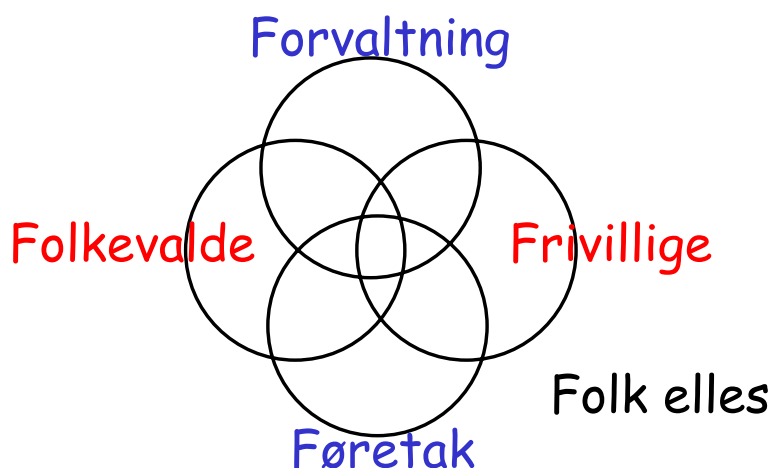
På denne måten greier Strand å konstruere eit omgrepsapparat som kan nyttast til å forstå og forklare strukturar, kulturar og prosessar i organisasjonsformer vi mellom anna kjenner som implementeringsstrukturar, governancenettverk, governancepartnerskap i lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid. Det strukturfunksjonelle perspektivet kan gjere tydeleg at partnerskap er governancepartnerskap samansette av aktørar frå organisasjonar med ulike organisasjonsformer. Felles for alle desse organisasjonsformene er at den funksjonen dei har, til dømes forvaltning, tenesteproduksjon eller utviklingsarbeid, eller om dei er frå offentleg, privat eller frivillig sektor, påverkar funksjonen dei elles har, planlegginga deira, organisasjonsstruktur, handlingsrom m.m. Brukt på aktørane i lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid, kan vi utifrå dette perspektivet forvente at dei ulike aktørane i partnerskap har ulike behov, interesser og ressursar til å delta i governancepartnerskap alt etter kva funksjon dei har. Difor er det viktig at vi i lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid er klar over dei avgrensingane som i teorien kan oppstå i partnerskap, og ikkje minst korleis dei ulike aktørane i praksis møter dei utfordringane dei står overfor.

## 2.4 Samfunnsplanlegging og governancepartnerskap

Samfunnsplanlegging i governancepartnerskap føreset at mange aktørar deltek utifrå gjensidige nytte- og verdifelleskap, og at minimum ein aktør har eit særskilt ansvar for å bygge desse nettverka. Nettverka er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men mellombelse samarbeid mellom mange organisasjonar. Governancepartnerskap kan vere motiverte ut frå gjensidig nytte og felles verdiar, og blir vanlegvis formaliserte gjennom avtalar. Legitimiteten til ein slik organisasjon vil kome både innafrå og utafrå, og her møter vi fleire paradoks i grensesnittet mellom dei meir uformelle nettverksorganisasjonane og dei meir institusjonaliserte medlemsorganisasjonane som dei er bygde opp av. Når det gjeld legitimiteten innafrå, vil det utifrå eigennytte generelt vere logisk for medlemsorganisasjonane å ikkje overføre til governancepartnerskapen meir makt og ansvar



enn det som til ei kvar tid tener partnerorganisasjonane. Makt utover dette må for governancepartnerskap baserast på graden av verdifellesskap som eksisterer, eller den graden av verdifellesskap som nettverksorganisasjonen greier å bygge opp over tid. Når det gjeld legitimitet utafra, er det viktig å få fram at governancepartnerskap vil vere i kontinuerleg konkurranse med andre governancepartnerskap, og at dei vil utfordre den makta som ligg i dei vertikale og horisontale maktstrukturane i samfunnet. Det blir difor viktig for legitimiteten til nettverksorganisasjonane at partnerorganisasjonane opptrer i nettverka med fullmakter som har god dekning i dei aktuelle partnerorganisasjonane. I sum blir legitimiteten til governancepartnerskap difor i all hovudsak avhengig av kva for produktivitet og effektivitet dei kan vise til, og i kva grad sjølve prosessen rettferdiggjjer deira eksistens.



Figur 2.2. Dei fem F-ane i governancepartnerskap

Mörck (2002) har studert kommunale tilsette leiarar som nettopp deltek i governancenettverk. Han finn at deltaking i slike nettverk bygger på ei forståing av at saman er vi sterkare. Vidare at leiarane beveger seg over i ein meir uformell og fleksibel arbeidsmåte der samhandling bygger på munnlege og skriftlege avtalar. Dette inneber mellom anna også samarbeid på tvers av geografiske grenser og at administrasjonen overskrider grensene for kva som er demokratisk akseptabelt. Ofte er få folkevalde involverte i desse prosessane, protokollar og avtalar finst ofte ikkje, og innsynet i prosessane er ofte avgrensa. Han skriv vidare at slike governancenettverk ofte blir framstilte som alternativ til kommunesamanslåingar, men at ein må stille oss spørsmål om det går å bygge sterke demokratiske einingar på slike samarbeidsformer.

I governansenettverk er det ønskeleg med deltaking frå folkevalde og frivillige, og frå tilsette i forvaltning og føretak. Men kvar dei kjem frå har truleg stor betydning for motivasjonen for å delta. Grovt sett kan ein forventa at partnerar frå folkevalde styringsorgan og frivillig sektor er *fellesskapsorienterte*, det vil seie at dei stiller opp for å fremme det dei oppfattar som best for samfunnet utan å vere spesielt mykje oppteken av kva som gagnar deira mest som personar og den organisasjonen dei representerer. Hos offentlege og private tilsette er det rimeleg å forvente at *nytterelasjonane* er sterke, det vil seie at ei viktig drivkraft for deltaking er kva nytte partnerskapen kan gi organisasjonen min og meg personleg.

For å få til ein god balanse mellom det nytteorienterte og det fellesskapsorienterte er det difor behov for å supplere offentleg og privat tilsette med deltakarar frå folkevalde styringsorgan og frå sivilsamfunnet. Dette blir likevel ei veldig grov inndeling, og det er grunn til å tru at med meir findelte leiarroller, vil ein kunne sjå at roller går på tvers av denne enkle todelinga.

Lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid i governancepartnerskap kan vi også forstå som avtalebaserte partnerskap mellom aktørar på tvers av styringsnivå og styringssektorar. Dette inneber at partnerskapa blir ein arena for politikk i skjeringspunktet mellom vertikal og horisontal makt, og mellom funksjonell og territoriell logikk, men ikkje slik at den eine makta skal dominere den andre. Om maktubalanse blir eit mønster, vil dei tapande aktørane i nettverksorganisasjonane svare med å melde seg ut, og den multidimensjonale politikken vil falle frå kvarandre. Her står vi difor overfor ei av dei største utfordringane for samfunnsplanlegginga i den nye regionalpolitikken, og denne utfordringa er nær knytt til sjølve moderniseringsprosessen av samfunnet, og dermed den omfattande og alvorlege kritikken om at i det moderne samfunnet *dominerer* den vertikale og instrumentelle logikken over den horisontale og kommunikative logikken.

Her vil vi spesielt trekke fram John Friedmann (1992) sitt sentrale bidrag om *maktstyrking* (empowerment). Han sluttar seg til kritikken av moderniseringa av samfunnet og held fram at det no skjer ei relativ styrking av den instrumentelle logikken som gjennomsyrrer private verksemdar og offentleg administrasjon, og at dette går ut over den kommunikative fornuften som i all hovudsak blir boren oppe av dei demokratiske styringsorgana og det sivile samfunnet. I forlenginga av dette påstår han at moderniseringa har ført til auka vekt på instrumentell rasjonalitet og fremming av eigeninteresser og mindre vekt på moraldannande fellesskap og kollektive interesser. Difor meiner Friedmann at nøkkelen til vidare utvikling er å styrke relasjonane mellom den sosiale makta i det sivile samfunnet og den politiske makta til dei folkevalde styringsorgana. Vidare held han fram at politikken skal bidra til danning av moralske fellesskap, og at politisk aktivitet difor ikkje kan reduserast til økonomisk nyttekalkulering og sosiologisk determinisme. Men Friedmann er sjølv merksam på at styrkinga av relasjonane mellom det sivile samfunnet og dei folkevalde møter sterk motstand frå det etablerte maktapparatet, men meiner likevel, som Habermas og andre systemkritikarar, at vegen å gå er å styrke demokratiet gjennom *politisk viljesdannande prosessar* baserte på

dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar i det offentlege rommet. Sett i forhold til samfunnsplanlegginga vil dette innebere å styrke planlegginga sin territorielle dimensjon på kostnad av den sektorielle dimensjonen (Amdam 2001a, 2001b og 2002). Eller for å seie det på ein anna måte, den sektorielle samordning som vi etterlyser i det moderne samfunnet, kan berre oppnåast med å skape ei territoriell motmakt mot den vertikale og sektoriserste styringsstrukturen.

Dette kan tydeleggjerast med den todelinga vi no ser i regionalplanlegging mellom territoriell og sektoriell planlegging (Amdam 2002):

1. Den eine delen er samfunnsplanlegging som i hovudsak er plan- og utviklingsarbeid som er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane sine tenesteområde. Det vil i røynda seie plan- og utviklingsarbeid for kommunar og fylke som organisasjonar. Dette er ei form for verksemdsplanlegging som har mange fellestrekk med både offentleg, privat og frivillig sektor.
2. Den andre delen er den eigentlege samfunnsplanlegginga, men den går føre seg i stor grad på tvers av kommunar og fylke og tek føre seg tema som næringsutvikling, transport, kommunikasjon, arealplanlegging og samarbeid om tenesteproduksjon. Det er typisk for denne planlegginga at den i tillegg til kommunar og fylke også prøver å involvere andre offentlege styresmakter, samt privat og frivillig sektor i former for partnerskap om planlegging og gjennomføring. Den eigentlege samfunnsplanlegginga synest såleis i stor grad å gå føre seg i meir eller mindre formelle governancepartnerskap eller samarbeid mellom partnerorganisasjonar frå offentleg, privat og frivillig sektor, og frå dei ulike styringsnivåa.

Dette er ei todeling av planlegging som ikkje berre gjeld Noreg, men som vi også finn i andre land. Mellom andre skriv Zoete (2000) med referanse til Nederland at ein ser framveksten av eit uformelt nivå i urban og regional planlegging, og dette uformelle nivået er governance-strukturar som driv samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling

Strukturfunksjonalismen opnar for å sjå på todelinga av samfunnsplanlegginga som logisk og ønskjeleg. Det blir logisk at den territorielle samfunnsplanlegginga, som i hovudsak vektlegg lokal og regional utvikling og nyskaping, i det vesentlege blir utført i governancepartnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Vidare at den sektorielle samfunnsplanlegginga, som i all hovudsak er ei verksemdsplanlegging, går føre seg innafor partnerorganisasjonane sine domene, men at denne planlegginga både mottar og leverer premisser til den territorielle samfunnsplanlegginga. Eller sagt på ein annan måte, utfordringa for den territorielle samfunnsplanlegginga er å få organisasjonar i offentleg, privat og frivillig sektor til å delta i den eller dei nettverksorganisasjonane som den territorielle samfunnsplanlegginga greier å få etablert.

I dei moderne demokratia er utfordringa no å konstruere politiske institusjonar som fremmar eit offentleg demokratisk medvit, men denne utfordringa kan ikkje blir redusert til å treffe eit val mellom kollektive og individuelle synsmåtar på demokrati. I praksis er utfordringa å skape

institusjonar etter idealet om *sjølvstyre*, noko som inneber eit styresett der autonome individ gjennom kritisk refleksjon er i stand til å ta ansvar for å leve under eit system med felles reglar (Petersson 1999:259). Det handlar såleis om ein styringsprosess som gir demokratiet legitimitet til å skape ein moralsk plikt til å lyde kollektivt bindande avgjerder, sjølv om desse er i konflikt med individa sine egne preferansar.

## 2.5 Governancepartnerskap og regional handlingskapasitet

Stöhr (1990) og andre har granska vilkåra for lokal og regional dynamikk og innovasjon, og meiner utfordringane no ligg i å bryte med dei gamle politiske institusjonane sine historiske prioriteringar og verdiar, og å utvikle nye institusjonelle mål og system for lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Det må byggast opp ein kapasitet for nasjonal og lokal respons for å møte dei nye globale utfordringane, og denne kapasiteten må baserast på integrering av nasjonale satsingar (vertikal struktur) og lokale organisasjonar (horisontal struktur).

Mange granskingar av lokale og regionale utviklingsprosessar trekker fram at det nye utviklingsregimet krev nye regionalpolitiske institusjonar, særleg samarbeidsorganisasjonar mellom privat og offentleg sektor, sjå til dømes Morgan (1997) og Stöhr (1990). Her vil vi også trekke fram Bennett og McCoshan (1993) som har granska vilkåra for regional dynamikk og innovasjon, og som meiner at løysinga no ligg i å bryte med dei gamle politiske institusjonane sine historiske prioriteringar og verdiar, og å utvikle nye institusjonelle mål og system for regionalt plan- og utviklingsarbeid. Det må byggast opp ein kapasitet for nasjonal og lokal respons for å møte dei nye globale utfordringane, og denne kapasiteten må baserast på integrering av nasjonale program (vertikal struktur) og lokale organisasjonar (horisontal struktur). Ein sentral tese innanfor utviklingsregimet er at ei utvikling i ein meir dynamisk retning føreset ein forbetring av den lokale og regionale kapabiliteten til eit samfunn. Nye relasjonar må byggast og gamle må styrkast. Gjennom samarbeid, samtale og tillitsbygging skal ein kunne oppnå ein meir positiv samfunnsutvikling (Storper 1997). Difor treng regionar lærande prosessar og strukturar for å utvikle lokale stabile partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor og mellom styringsnivåa. Partnerskap som kan fungere som politiske aktørar for regionane.

Baldersheim (2000:18) omtaler dette som å utnytte det *regionale handlingsrommet*. Med det meiner han ein region si evne til å handle i forhold til dei utfordringar og problem som den står overfor. Han peiker på at ofte vil utfordringar og problem skifte raskare enn det institusjonsstrukturane kan halde tritt med. Difor krev ei utviding av det regionale handlingsrommet evne til å handle på tvers av institusjonar og forvaltningsnivå, og ikkje minst med privat og frivillig sektor.

Med utgangspunkt i forskning på industrielle distrikt i Italia skapte Amin og Thrift (1995) omgrepet *institusjonell kapasitet*, og fekk på den måten fram viktige sider ved dynamiske

regionar. Omgrepet er svært relevant for å forstå det regionale handlingsrommet. I dette omgrepet inngår fire faktorar: (1) sterk kjensle av fellesskap, (2) mangfald av frivillige organisasjonar, (3) koalisjonar på tvers av individuelle interesser og (4) sterk grad av samhandling mellom sosiale grupper. Amin og Thrift meiner desse faktorane summerer seg til det dei kallar ein *institusjonell tjukkeleik eller rikdom*. Denne tjukkeleiken bidreg til å forankre hushald og føretak i regionane, og representerer ein ressurs som kan mobiliserast for å skape regional utvikling. Det er likevel ikkje så enkelt at dersom dei fire faktorane er til stades, så gir det automatisk regional dynamikk. Den institusjonelle kapasiteten må i tillegg vere høveleg for regionen si plassering både i tid og rom.

Bennett og McCoshan (1993) har påpeika at det kan vere nyttig å sjå lokalt utviklingsarbeid i lys av at lokalsamfunna stadig vert utfordra gjennom eksogene og endogene endringsprosessar. Utviklingspotensialet i ulike samarbeidstiltak, satsingar, program m.m. og deira respektive lokalsamfunn ligg i deira evne til å auke utviklingsevna eller *kapabiliteten* til å møte slike utfordringar. Her er nettverk av næringsliv, offentleg verksemd og det sivile samfunnet avgjerande. Fleire granskingar viser på ulike måtar kva rolle tette samarbeidsrelasjonar og nettverk har i høve til både samarbeid og utvikling av sosial kapital (sjå mellom anna Axelrod 1984, Coleman 1990, Putnam 1993).

Mellom anna med grunnlag i Putnam (1993) si gransking av regional utvikling i Italia etter ei sterk regionalisering og delegering av offentleg makt til regionane, har det vore ei omfattande drøfting av korleis ein kan stimulere utviklinga av sosial kapital. Etter kvart har dette vorte utvikla til ei drøfting av fleire former for kapital i ein region. Patsy Healey mfl. (1999) bruker såleis omgrepet *institusjonell kapital* som eit fellesomgrep for tre samfunnsrelaterte kapitalformer:

- Kunnskapsressursar definert som omfanget og fordelinga av formell kunnskap i nettverka, kunnskapsforståinga, integrasjonen mellom kunnskap og forståing, og openheit overfor idear og evne til læring
- Relasjonsressursar definert som omfanget av aktørar, nettverksstruktur, koordinering av nettverk og maktstruktur
- Mobiliseringsevne definert som mulegheitsstruktur, arenaer, repertoar av mobiliseringsmetodar og endringsagentar.

Healey mfl. (1999) peikar også på at ei sentral oppgåve for samfunnsplanlegginga er å utvikle den institusjonelle kapitalen til samfunn ved *institusjonell kapasitetsutvikling*. Sentralt i denne samanhengen er at det kan vere vanskeleg å studere og utvikle den regionale kunnskapsressursen som eit isolert fenomen skilt frå utvikling av relasjonar og politikk. For å kunne studere korleis ein kan påverke utviklinga av institusjonell kapital må ressursane som inngår operasjonaliserast. Healey mfl. (1999) operasjonaliserer institusjonell kapital slik:

#### **Auke av kunnskapsressursar**

- Tilgang til og bruk av eit breitt tilfang av kunnskap

- Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer
- Brei tilslutning til felles oppfatningar
- Kunnskapsforståinga og tilfanget av kunnskap blir kontinuerlig utvikla gjennom å kome opp med og introdusere nye idear

#### **Auke av relasjonsressursar**

- Eit nettverk av relasjonar som når mange parter i saken, og som knyt saman mange ulike nettverk
- Nettverksliknande struktur, med klare knutepunkt som mange har tilgang til
- Tilstrekkeleg med kanalar mellom nettverka, slik at dei ulike knutepunkta har kontakt
- Opne, oppriktige og tillitsfulle forbindelsar til regulerande og allokerande maktorgan

#### **Auke av mobiliseringsevne**

- Kontekstar der strukturelle endringar legg til rette for endring.
- Det bør også til ein viss grad vere semje om måla for arbeidet.
- Ha evne til å identifisere arenaer der makt over nøkkelressursar og regelverk ligg, og der reell endring kan skje. I tillegg må ein ha evne til å oppretthalde presset mot desse arenaene
- Ha eit breitt repertoar av teknikkar for mobilisering å velje mellom, å evne til å velje dei rette teknikkane avhengig av kontekst
- Ha tilgang på endringsagentar som kan inneha posisjonar i knutepunkta, men ikkje på ein måte som gjer at initiativet ikkje kan overleve utan dei. Endringsagentane må kunne opptre konsentrert, utan å miste målet av synet

Kulepunkta ovanfor kan oppfattast som suksesskriterium for institusjonelt basert regional utvikling, og i den samanhengen er Healey mfl. (1999) spesielt oppteken av korleis stad, område og lokalisering fungerer i forhold til sektorinndeling m.m. Kven er det som er involvert i styringssystemet og korleis kan auke i institusjonell kapasitet oppnåast på ein slik måte at ein kan få auka aktivitet/utvikling. Slike prosessar kan kome nedanfrå som eigenutvikling, og/eller bli stimulert utanfrå gjennom hjelp til sjølvhjelp. Best fungerer det som regel dersom ein kan få til ei fruktbar kopling mellom indre endringsprosessar og krefter utanfrå (Amdam og Veggeland 1998, Amdam 2005).

Eit samfunn sin institusjonelle kapital kan etter dette oppfattast som ein viktig føresetnad for dynamisk utvikling. Styrking av denne kapitalen krev at ein greier å dra heile samfunnet med i innovative utviklingsprosessar med sosiale strukturar som støttar opp under og formidlar nyskaping og initiativ, ein fleksibel institusjonell struktur og ein høg grad av lokal interaksjon og kooperasjon. Viktig i denne samanhengen er at institusjonar i eit samfunn er noko langt meir enn organisasjonar, dei omfattar dei grunnleggande verdiane, normene m.m. til samfunn. Ein kan snakke om samfunnslimen eller det som gjer at eit samfunn heng saman som ein nasjon eller ein region. I denne samanhengen vil institusjonell kapasitet fokusere på nettet av

relasjonar som er involvert i å styre og endre til dømes uskrivne og skrivne lover og reglar om næringsdrift, offentleg verksemd og det sivile samfunnet, og som inneber samanlenkinga av offentlege organ (kommune m.m.), privat sektor (entreprenørar, marknaden m.m.), frivillige organisasjonar (samvirkeorganisasjonar, velforeiningar m.m.) og andre som på ein eller annan måte er involvert i slike kollektive endringsprosessar. Healey mfl. seier det slik (1999:4):

*"The term "institution" is given a sociological meaning as a "enduring feature" of social life .. giving "solidarity across time and space" (Giddens 1984 p. 24), that is, it extends beyond formal organizations, to encompass cultural patterns (such as kinship relations, religious life, other "moral communities" and informal civic associations of all kind)."*

Når ein skal studere regionar, er det difor spesielt viktig å avdekke dei kreftene som kan hindre regionane i å framstå som regionale utviklingsaktørar i den nye regionalpolitikken. Kanskje er det slik at det er regionar med stor grad av overlapping mellom økonomisk, kulturell, administrativ og politisk avgrensing som har størst mulegheiter for å lukkast i den nye regionalpolitikken. Det er difor viktig at regionbygginga også blir drøfta i eit institusjonsbyggande perspektiv. I den drøftinga er det viktig å skilje mellom institusjonell kapasitet og institusjonell kapasitetsbygging for å få fram poenget om at politisk makt ikkje er ein gitt og konstant storleik. Regionalpolitiske aktørar må bruke kapasitetsbyggande prosessar for å oppnå og oppretthalde politisk makt.

Institusjonell kapasitetsbygging krev difor proaktive organisasjonar og arbeidsformer som inneber at aktørane sjølve skal ta initiativ til samarbeid med andre aktørar i staden for å vente på dei. Spesielt i fordelingsorientert offentleg verksemd er det vanleg at søkjarane skal ta kontakt, og dersom det offentlege driv med aktivt oppsøkande arbeid, vert det lett oppfatta som uønska forskjellsbehandling. Slikt proaktivt arbeid går ut på systematisk forskjellsbehandling for å nå konkrete mål, og dette krev politisk og samfunnsmessig legitimitet. Det vil seie ei sams forståing av at dette er rett strategi for å nå langsiktige mål innan samfunnsutviklinga.

Vigar, Healey, Hull og Davoudi (2000) drøftar samspel kontra manglande samspel mellom sentrale styresmakter og regionalt og lokalt styre i Storbritannia det siste hundreåret. Dei omtalar det britiske planleggingssystemet som konservativt i høve til andre nasjonar i Europa. Det meste har blitt styrt altfor detaljert frå sentralt hald. Det har ikkje vore rom for visjonar og døme på utviklinga som kan følgje av ei meir romsleg planlegging innafor dette trengt regulerte systemet. Forfattarane er opptekne av framtida til planleggingssystemet og meiner at Storbritannia bør integrere lokal og regional samfunnsstyring i områdeplanlegging. Lokale krefter og interesser må verke saman, for på den måten å vinne fram innover i det sentralstyrte systemet. Målet må vere ei rikare, meir områdefokusert, meir framtidretta og ei meir lokalisert form for planlegging. I tillegg til å gi store sosiale og økonomiske føremoner, vil ei slik utvikling minske avstanden mellom det offentlege systemet og innbyggjarane. Totalt sett

trur forfattarane at dette vil krevje store endringar og utfordringar. I høve til dette handlar samfunnsutvikling i eit større perspektiv om læring, der både aktørane og samfunna som er involverte i ulike samarbeidstiltak, satsingar, program m.m. vert betre rusta til å møte nye utfordringar undervegs i utviklingsarbeidet. Sentralt i høve dette vert:

- å legge til rette for og vidareutvikle lokale og regionale utviklingsmiljø
- å legge til rette for og vidareutvikle samarbeidsrelasjonar i forhold til lokale, regionale og nasjonale/internasjonale aktørar
- å etablere varige strukturar for lokal og regional utvikling

På denne måten kan det bli spenningar mellom dei nye regionale institusjonane og den eksisterande styringsstrukturen som i Norden er representert med kommunar, regionalisert stat, fylkesmenn og fylkeskommunar. Om ein deler deira oppgåver i forvaltningsarbeid, utviklingsarbeid og tenesteproduksjon, så ligg deira makt og ansvar ulikt fordelt på dei tre produksjonane. Når det gjeld lokalt og regionalt utviklingsarbeid er alle aktørane anten pålagde direkte ansvar for å drive slikt arbeid, eller dei er meir eller mindre strengt pålagde å delta. I den grad ein kan snakke om ein felles nordisk styringsstruktur, så har kommunar og fylkeskommunar historisk sett vore sentrale i regionalt utviklingsarbeid, og alle har vore underlagde lokal og regional folkevald styring.

Böhme (2002:46) meiner å kunne finne fellestrekk innafor det han kallar *ein nordisk planleggingsmodell*. Han meiner dei nordiske landa har gått langt i desentralisering. Her er romleg samfunnsplanlegging (spatial planning) redusert til eit minimum på nasjonalt nivå og regionplanlegginga står svakt. Hovudfokuset i Norden er på kommunane og kommuneplanlegginga, men sjølve utforminga av plansystemet på dette nivået kan variere frå land til land. Han meiner at Noreg kan karakteriserast med relativt sterke lokale styresmakter. Dette trass i at staten har sine egne regionale etatar og at staten i stor grad nyttar kommunane som instrument til å gjennomføre nasjonal politikk innafor sektorar som skule, omsorg og kultur. Når det gjeld romleg samfunnsplanlegging, har staten innteke ein låg profil, og i tråd med dette er heller ikkje fylkesplanane bindande for kommunane (Böhme (2002:216).

Situasjonen er no slik at staten oppfordrar fylkeskommunar, kommunar og andre offentlege regionale utviklingsaktørar om å inngå samarbeid med privat og frivillig sektor. Men staten er i liten grad sjølv villig til inngå avtalefesta partnerskap mellom statsnivået og regionnivået på anna enn avgrensa programområde. Fleire avtalar kunne ha vore basert på gjeldande planar (særleg fylkesplanane), og kunne ha gitt dei regionale utviklingsaktørane som nettverksbyggerar, og nettverksorganisasjonane i det regional plan- og utviklingsarbeidet ein langt betre legitimitet. I dag er det slik at governance baserte organisasjonar i altfor sterk grad blir gjort avhengig av dei eksisterande sektorstyresmaktene som tilhøyrrer government strukturane. Avtalebasert styring kan gi grunnlag for avtalefesta sjølvråderett nedover i styringssystemet, dvs. frå staten til regionane, og dermed mulegheiter for territoriell motmakt og demokrati. Det er truleg denne motmakta staten (les staten sine ulike sektorar) ikkje



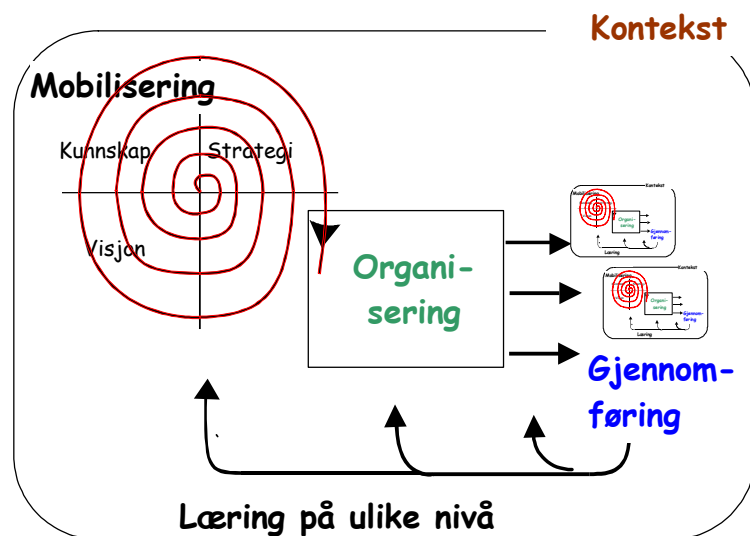
ønskjer når staten nøler med å gi regionane handlingsrom og legitimitet. Så lenge makta i regionalpolitikken i hovudsak ligg på nasjonsnivået, og staten ikkje bruker si makt til å legitimere regionane gjennom lover, regelverk og avtalar, blir regionalt plan- og utviklingsarbeid berre svake og mangelfullt institusjonsbyggande prosessar. Med andre ord vil staten si nasjonsbyggande politikk framleis dominere over lokalnivået si sosiale mobilisering, og denne prosessen vil halde fram inntil vi gjer nødvendige endringar i styringsverket og plansystemet som styrker regionane i høve til staten (Amdam 2005).

## 2.6 Identifisering av fem variablar i kapasitetsbyggande prosessar

Modellen til Healey mfl. (1999) om institusjonell kapital og kapasitetsbygging er forskning vi har hatt stor nytte av i arbeidet vårt med å identifisere det vi kallar variablar i utviklingsprosessar. Ein svakheit med Healey sin modell er imidlertid at operasjoniseringa av omgrepet institusjonelle kapital i kontekst og ressursane kunnskap, relasjonar og mobilisering gir ein del uklare kategoriar. Til dømes blir makt omtalt under relasjonsressursen, men etter vår meining er makt inne i alle dei tre ressursane og ikkje minst i konteksten. Omgrepa relasjonsressursar, kunnskapsressursar og mobiliseringsevne blir difor vanskeleg å halde frå kvarandre når dei skal operasjoniserast. Vi er elles einige med Healey mfl. (1999) om at institusjonell kapital må givast ein eigenverdi fordi at den institusjonelle kapitalen ikkje berre er summen av dei tre ressursane, men blir påverka av mellom anna overordna styring. Det eksisterer difor eit behov for å ekstern påverking av den institusjonelle kapitalen for å gi gode vilkår for den regionale kapasitetsbygginga, eller sagt på ein annan måte, det er behov for å styre kapasitetsbygginga i ein region. Det er her omgrep som *metagovernance* kjem inn og gir meining, og dette omgrepet er ikkje omtalt i modellen til Healey mfl.. I vår modell som vi presenterer nedanfor, blir desse svakheitene ved deira modell forsøkt utbetra med å innføre det vi kallar variablar i utviklingsprosessar, og ved å operasjonisere desse i omgrep som er kjent frå planleggingslitteraturen..

I norsk samanheng har vi over lang tid prøvd å bruke planlegging som verktøy til stimulering av lokal, kommunal og regional endring, og vi har etter kvart kome fram til ei erkjenning av at det eksisterer nokre sentrale variablar i utviklingsprosessane der ein prøver å kombinere styring ovanfrå ned med engasjement nedanfrå opp. Vi meiner at dersom ein ønskjer regional kapasitetsbygging, bør det regionale utviklingsarbeidet påverke følgjande variablar (sjå figur 2.3):

- kontekstvariabelen
- mobiliseringsvariabelen
- organiseringsvariabelen
- gjennomføringsvariabelen
- læringsvariabelen



Figur 2.3 Variablar i kapasitetsbyggande plan- og utviklingsarbeid

### Mobiliseringsvariabelen

Med mobiliseringsvariabelen meiner vi aktivisering og samling av folket for å fremme kollektive og individuelle handlingar. Dette kan stimulerast ved å styrke felles oppfatningar om utviklingstrekk og utfordringar, og om korleis ein kan arbeide for å nå felles mål. Dette inneber at ein greier å fokusere på strukturar og prosessar, på samanhengar mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet, og på korleis lokale, kommunale og regionale styringsorgan kan arbeide for å påverke desse elementa og relasjonane. Det å skape oppslutning om utnyttinga av eigne komparative fordelar er viktig i mobiliseringsarbeidet. Vi har erfart at for å oppnå dette, er det viktig å skipe til meiningsbrytingsprosessar som samlar lokalbefolkninga og andre viktige aktørar på tvers av politiske styringsnivå, styringssystem og politiske interesser, og på tvers av personlege kjenneteikn som alder, kjønn, yrke, status m.m. På denne måten kan ein stimulere gruppedanningar, organisasjonsbygging, alliansar og nettverk som kan generere ei lokal sosial makt som etter kvart kan transformerast til ei politisk makt. Erfaringar viser at den sosiale makta kan stimulerast, men at prosessen kan ta lang tid før den genererer nok kraft til å oppnå store politiske endringar. Likevel synest det vere heilt klart at ein vellykka mobiliseringsprosess kan gi tilstrekkeleg ny erkjenning om svakheitene ved den noverande organiseringa til å få setje i verk omfattande endringar i organisasjonsvariablane.

## Organiseringsvariabelen

Både våre og andre sine erfaringar viser at det er viktig at mobiliseringa gir legitimitet til dei lokale aktørane og partnerskapa, og at mobiliseringa stimulerer til danning og endring av organisasjonsstrukturar, -kulturar og - prosessar. Gjennomføringsansvaret kan ligge hos offentlege, private eller frivillige organisasjonar, men når det gjeld eit tverrsektorielt politikkområde som regional utvikling, er det svært ofte ønskjeleg med partnerskapsordningar mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. I politisk sektoriserde og segmenterte samfunn slik som det norske, vil det for den regionale samfunnsutviklinga ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga, at dei får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser. Det er difor viktig å få til arbeidsdeling og samarbeid med styringsnivå som stat, fylke, regionar og kommunar, og med frivillige lag og organisasjonar, private føretak og offentleg verksemd.

## Gjennomføringsvariabelen

Med gjennomføringsvariabelen meiner vi her i kva grad dei lokale og regionale aktørane og partnerskapa, åleine eller i samarbeid med andre, har kapasitet og verkemiddel til oppfølging og iverksetting av tiltak og endringar som kan påverke den regionale utviklinga. Det er sjølvsagt ønskjeleg at iverksettinga av tiltaka og endringane blir mest muleg i samsvar med eigne planar, men for å oppnå det krevst det at ein har makt og kontroll over iverksettingsprosessen.

## Læringsvariabelen

Med dette meiner vi ein læreprosess som får fram kunnskap om hendingar og handlingar, som kan gi ny erkjenning, og som dermed kan fremme nye haldningar og handlingar. Dette kan også innebere avviksvurdering, feilretting, kvalitetskontroll m.m. For regionalt plan- og utviklingsarbeid bør nettopp det å stimulere kapasitetsbyggande prosessar som medfører at folk tar ansvar og handlar kollektivt, vere eit overordna mål. For å stimulere slike prosessar, viser våre erfaringar at det er viktig å etablere møteplassar eller læringsarenaer der folket gjennom interaksjon med kvarandre kan lære gjennom meiningsbryting og samhandling, og dermed også oppnå større innsikt i situasjonen for samfunnet. Dersom plan- og utviklingsarbeidet blir gjennomført slik at berre eit fåtal personar lærer, vil det overordna målet med ein meir kapasitetsbyggande prosess vere vanskeleg å oppnå, nettopp fordi for få har lært korleis dei kan bere prosessen vidare.

## Kontekstvariabelen

Dei fleste av dei variablane som vi har omtalt ovanfor, verkar gjensidig inn på kvarandre, sjå figur 2.3. Dei kan summere seg til både positive og negative sjølvforsterkande prosessar. Være erfaringar tyder på at ein kapasitetsbyggande prosess føreset at alle dei fire førstnemnde interne variablane er rimeleg sterke, og at kontekstvariabelen korkje fremmar eller hemmar desse variablane for sterkt. Vi meiner at planlegging på den eine sida bør vere mobiliserande

og innovativ i forhold til å fremme nye erkjenningar, nye organisasjonsmåtar, nye handlingar og stimulere læring. Men på den andre sida bør planlegginga også vere kontrollerande og allokering i forhold til ein fornuftig bruk av naturressursar, kapital og menneske. Det finst sjølvsagt delte oppfatningar av balansen mellom innovasjon og allokering, og etter ein periode der regionalpolitikken la vekt på allokering med omfordeling av vekst (fordelingsregimet), er vi no inne i ein periode der innovasjon med vekt på lokalt engasjement og nyskaping blir tillagt relativt større vekt (utviklingsregimet). Vi lyt her få presisere at det å tilfredsstille dei fire førstnemnde variablane i utviklingsprosessar er ein nødvendig, men ikkje ein tilstrekkeleg føresetnad for ein vellykka prosess. Sett i forhold til makrokraftene i samfunnet, blir positive endringar i desse variablane for mikrokraftar å rekne. Difor blir nettopp samspelet mellom dei eksterne makrokraftene i storsamfunnet og dei indre kraftene i lokalsamfunna, avgjerande for kva resultat ein totalt sett kan oppnå. Dette kan sjølvsagt føre til større regional ubalanse ved at dei dyktige og sterke kommunane og regionane oppnår mest, og at dei mindre dyktige og svake blir taparane. Ein konstruktiv ovanfrå ned politikk er å oppfatte som nødvendig for å fremme nedanfrå opp politikken, men ein god balanse er ikkje lett å få til i praksis. For sterk dosering av fordelingspolitikk kan skape avhengigheit, og for svak dosering kan skape regionale skilnader. Dersom slike skilnader oppstår, er det også problematisk å iverksette utjamning, fordi det vil verke demotiverande på dei som har brukt tid og krefter på å mobilisere eigne ressursar, og hjelp til dei som heng etter i utviklinga strider med konkurranselogikken i utviklingsregimet. Ofte er det også slik at dei regionane som blir hengande etter manglar den institusjonelle kapitalen til å utnytte hjelp kanalisert til dei gjennom fordelingspolitikken. I slike tilfelle kan det ofte vere ein farbar veg å vente med i alle fall omfattande hjelp, til regionane har bygd opp ein tilfredstillande institusjonell kapital.

Marknadskraftene sin tendens til sentralisering av tenesteproduksjonar kombinert med stagnerande etterspørsel etter vareproduksjonar, har vist ein tendens til å ramme utkantane spesielt (Stöhr 1990, Hansen og Selstad 1999). Men også den offentlege sektoren gjennomfører for tida sentralisering av ein del av sine tenesteproduksjonar ved nedlegging av skular, postkontor og andre tenester i utkantane. Isolert sett har nok lokalt, kommunalt og regionalt utviklingsarbeid lite potensial til å motverke slike sterke sentraliserande makrokraftar både i marknaden og i staten, men aktiviteten har i alle høve ein verdi i den grad den aktiviserer motstand mot sentraliseringsprosessane, og bidreg til jammare regional fordeling av levevilkår og næringsmulegheiter mellom sentrum og periferi.

Samspelet mellom makrokraftene i storsamfunnet og mikrokraftene i lokalsamfunna har i dag avgjerande innverknad på arbeidet med å fremme og hemme regionale utviklingstrekk. Dette stiller utan tvil regionar, kommunar og lokalsamfunna overfor nye utfordringar, der det blir nødvendig å ta eit større ansvar for eiga utvikling. Vi har erfart at slike prosessar kan stimulerast ved hjelp av planlegging, dersom planlegginga greier å stimulere dei aktuelle variablane og samstundes bidreg til god balanse mellom dei (Amdam 2005).

## 2.7 Planlegging som støtte for politiske prosessar

Det finst ikkje ein måte å planlegge på som er eigna i alle situasjonar. Dersom intensjonen er å drive god planlegging, bør ein difor kjenne godt både til ulike planleggingsreiskapar og kva for politisk substans planlegginga skal verke i forhold til. Eller for å seie det på ein annan måte, planlegging kan brukast som reiskap for å fremme ulike former for rasjonalitet i politiske prosessar. Difor er det også viktig at planleggarane ikkje berre har kjennskap til planlegging som reiskap, men at dei også kjenner til den politiske røyndomen som verktøyet skal brukast i. Planleggarar som manglar den nødvendige innsikta i politiske prosessar, kan gjere feil som medfører at både planleggaren sjølv og planlegginga som aktivitet kjem i miskreditt. Lat oss difor sjå litt nærare på kjenneteikna ved politiske prosessar, før vi går vidare inn på design av eit kapasitetsbyggande planleggingsopplegg.

Jacobsen (1964) har gitt ein definisjon på politikk som blir mykje brukt. Han skriv at politikk kan oppfattast som ein aktivitet som går ut på å formulere problemstillingar, prøve å få problemstillingane aksepterte som bindande og eventuelt å få organisert kontinuerleg problemløysande aktivitetar omkring dei. Til samanlikning har Lundqvist (1976) definert planlegging som ein framtidsretta prosess der aktørane søker å oppnå kontroll over sine omgivnader for derigjennom å kunne gjennomføre sine intensjonar. Ein liknande definisjon er gitt av Østerud (1979:12) som skriv at samfunnsplanlegging er eit system av strategiske vedtak for å utforme framtidige handlingsvegar. Desse definisjonane uttrykker langt på veg det same, nemleg det å sette problem på den politiske dagsordenen, oppnå kontroll eller makt, for dermed å påverke produksjonen av problemløysinga.

Dersom vi oppfattar planlegging som eit reiskap i den politiske prosessen som Jacobsen definerer, blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem, og å organisere handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidsretta og intendert måte. Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme egne og andre sine ønskje, interesser og verdiar.

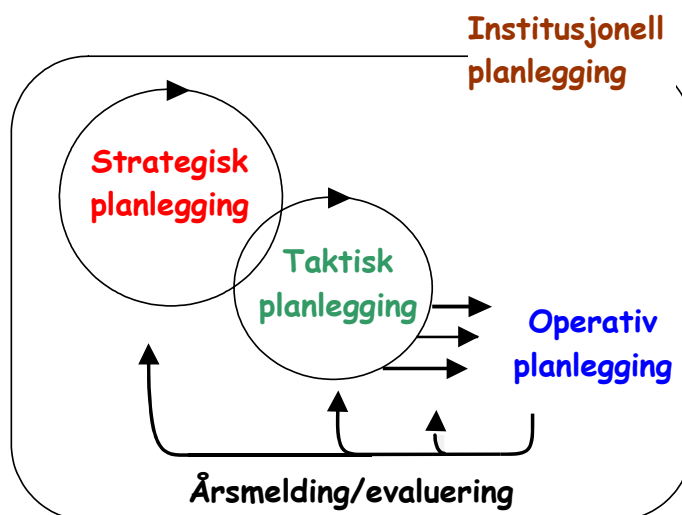
Ein vedvarande diskusjon i planleggingsforskninga er om planlegging for regional utvikling bør gjennomførast som ei fagleg utgreiing, som ein demokratisk diskurs eller som ein kombinasjon av desse. Planlegging som utgreiing blir utført etter ein modell med eit avgrensa tal personar og etter eit instrumentelt planleggingsideal (planlaging). Erfaring viser at denne forma for planlegging kan vere eigna i situasjonar der den planleggande eininga har få og aksepterte mål, og stor kontroll over handlingsdelane av planen. Men i mange samanhengar er dette vanlegvis ikkje tilfelle. Måla er ofte diffuse og konfliktfylte samstundes som det er mange aktørar som står ansvarlege for gjennomføringa. I slike situasjonar har vi erfart at ein modell med kapasitetsbyggande planlegging basert på brei demokratisk deltaking og dialog mellom aktørane, kan bidra til at folket erkjenner behovet for å ta ansvar for eiga utvikling og dermed bli ei nødvendig kraft for å få i gang ein lokal handlings- og læringsprosess (Amdam 2005).

## Institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging som modell

Institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging blir ofte samla sett framstilt som ein planleggingsmodell eller eit planleggingsystem, der dei ulike delane er ulike med omsyn til tidshorisont, søkelys, nivå, formål m.m. Dette er ein modell for planlegging som vektlegg:

- vurdering av utviklingstrekk og utfordringar
- intern og ekstern situasjonsanalyse
- søkelys på hovudutfordringar og nøkkelaktørar
- identifikasjon av suksessmål
- utvikling av strategiar for å nå desse måla
- avgjerdstaking og handling
- kontinuerleg vurdering av prosess og resultat

Vi har erfart at styrken ved denne forma for planlegging, er at planprosessen kan strukturerast etter dei ulike variablane som vi har omtalt ovanfor, men samstundes formidlar modellen ein samanheng mellom delane. Ein anna styrke ved modellen er at den vektlegg forholdet mellom interne og eksterne tilhøve. På den måten blir aktørane i prosessen merksame på sitt samfunn og sin organisasjonen si avhengigheit til omgivnaden, og aktørane sine ofte avgrensa mulegheiter til å kunne få gjort noko åleine. Denne erkjenninga er viktig å få fram i den regionale planlegginga, der samarbeid med andre aktørar ofte er heilt nødvendig for å få gjennomført ønskete handlingar. I figur 2.4 skisserer vi elementa og samanhengane mellom elementa i eit regionalt plansystem basert på denne planleggingsmodellen.



Figur 2.4 Verktøy i kapasitetsbyggande plan- og utviklingsarbeid

### *Institusjonelt planlegging*

Med institusjonell planlegging meiner vi dei rammene for aktiviteten som blir sett av overordna styringsnivå, og dei rammene som den planleggande eininga sjølv setter eller er med på å sette. Slike rammer kan vere lover og regelverk, krav til måloppnåing og resultatrapportering, tildeling av løyvingar m.m. I mange samanhengar inngår regionalt utviklingsarbeid i nasjonale og internasjonale program og då vil sjølve programmet danne rammer for korleis utviklingsarbeidet kan drivast. Vidare vil samfunnet og organisasjonen sine eigne planar og retningsliner fungere som rammer for utviklingsarbeidet. Om ein vil kan ein kalle dette ei form for *metaplanlegging* eller planlegging av planlegginga og kan forståast som metagovernance når det er snakk om styring av governancepartnerskap.

### *Strategisk planlegging*

Formålet med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg i forhold til eigen situasjon, omgivnaden og framtida, og på dette grunnlaget sette seg ein visjon og peike ut innsatsområde og strategiar for å nå denne ønskte tilstanden. Den strategiske planlegginga kan avgrensast til dei viktigaste forholda, perspektivet er langsiktig og innhaldet bør ideelt sett kunne stå uendra ei tid. Strategisk planlegging er difor eigna til å fange opp dei store utviklingslinene, og til å fokusere på dei største utfordringane. Sjølv om omgivnaden kan vere skiftande, kan hovudutfordringane likevel vere rimeleg stabile over tid. Strategisk planlegging kan difor gjennomførast som ein toppa innsats i ein avgrensa periode i til dømes ein fireårig syklus.

Våre erfaringar tyder på at dersom den strategiske planlegginga skal fungere som retningsgivande for utviklinga, må innhaldet i den strategiske planlegginga vere både kjent og erkjent. Brei deltaking i mobiliserande prosessar rundt strategisk planlegging synest å kunne bidra til å styrke planen som eit breitt akseptert måldokument. Innhaldet i den strategiske planlegginga bør avspegle det erkjeningsnivået deltakarane er på, og vi har erfart at det kan vere store skilnader i erkjenninga av situasjonen mellom samfunn og mellom organisasjonar. Der erkjenninga av utviklingstrekk og utfordringane er svak og sprikande, kan det difor ta lang tid å mobilisere folket til innsats for fellesskapet.

### *Taktisk planlegging*

I motsetning til planlegginga på det strategiske nivået, er planlegginga på det taktiske nivået fokusert på den kortsiktige ressursinnsatsen for å nå dei strategiske måla, og ho er meir detaljert og gjennomføringsorientert. Den taktiske planlegginga får sine rammer frå den strategiske planlegginga gjennom val av innsatsområde og val av strategiar. Den taktiske planlegginga gjeld innhenting, utvikling og organisering av ressursane. Taktisk planlegging fokuserer på dimensjoneringa av ressursane og fordelinga mellom ulike delområde, sektorar, lokalsamfunn, program o.l. Koplinga til budsjettering gjer at planlegginga får ein årssyklus, og gjerne med ein planhorisont på fire til fem år. Den taktiske planlegginga er heilskapleg i den forstand at ho i alle høve har som intensjon å samordne og koordinere alle aktivitetane i

den planleggande eininga. Difor blir slik planlegging også kalla administrativ planlegging i føretakslitteraturen.

Den taktiske planlegginga treng ikkje medføre endringar i den planlegginga som kommunar har halde på med før, men då kalla handlingsprogram, økonomiplan, årsbudsjett m.m. Vi har imidlertid erfart, at når den taktiske planlegginga blir knytt opp til den strategiske planlegginga, fell det lettare å skilje mellom dei tiltaka og endringane ein kan gjennomføre sjølv, i samarbeid med andre og dei berre andre kan gjennomføre. Vi må her få presisere, at det å skilje mellom desse kategoriane, ikkje minst er viktig i samband med samfunnsutviklinga som har mange aktørar.

### *Operativ planlegging*

Planlegginga på det operative nivået er mest avgrensa både i forhold til tidsperspektiv og plantema. Formålet med den operative planlegginga er å fremme den indre effektiviteten (produktiviteten) i den planleggande organisasjonen, slik at ressursane blir godt utnytta. Operativ planlegging set opp konkrete arbeidsmål for einskilde aktivitetar med basis i den strategiske og taktiske planlegginga. Operativ planlegging omfattar gjennomføringsplanlegginga av produksjonsordrane frå den taktiske planlegginga, det vil seie planlegginga av konkrete tiltak og det daglege gjennomføringsarbeidet. Den omfattar såleis også den daglege leiinga av medarbeidarar i organisasjonen.

Vi har erfart at den strategiske og taktiske planlegginga lett kan få tilslutning fordi den mellom anna berre uttrykker intensjonar om handling. Den operative planlegginga krev derimot forplikting til sjølve gjennomføringa av handlinga, og den føreset difor bindande former for samarbeid. Gjerne i form av konkrete handlingsavtalar mellom aktørane for kvart einskild samarbeidstiltak. Dette har ofte vist seg å vere eit kritisk punkt. Det synest vere lett å få til engasjement og deltaking så lenge ein ikkje treng å forplikte seg til å vere delaktig i gjennomføringa, men når dette kjem på dagsorden, kjem også fråfallet av deltakarar. Med ei spissformulering kan ein seie at ein del aktørar er med berre så lenge dei kan sette mål for andre sine aktivitetar. Følgjeleg vil måla lett kunne bli for ideelle og kanskje også heilt urealistiske med omsyn til mulegheitene for gjennomføring. Vi trur ikkje dette problemet let seg løyse ved å avgrense deltakinga til dei sentrale aktørane i gjennomføringa. Vi trur, og vi har erfaringar som tyder på at planlegging som aktivitet over tid, medfører meir realistiske mål og større forplikting til handling. Prosess- og resultatevaluering kan oppfattast som hovudnøkkelen for å få til ein slik prosess.

### *Prosess- og resultatevaluering*

Prosess- og resultatevaluering er viktig for at ein skal kunne knyte samanhengar mellom handling og kunnskap. Gjennom evalueringar kan ein få fram opplysningar om kva som fungerer og ikkje fungerer av tiltak og endringar som er gjennomførte. Denne tilbakeføringa av kunnskap kan gi grunnlag for meir aktiv læring, betre kunnskapsgrunnlaget om



situasjonen, og betre kunnskapen om kva mulegheiter og avgrensingar planlegginga har som prosess. Gjennom evalueringa kan ein kontrollere at gjennomføringa av tiltaka og endringane held seg innafør vedtekne ressursrammer, målsettingar, regelverk, og om folk får tilfredsstilt behova sine. Tilbakeføringa av erfaringar og resultat må difor knytast til både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga.

Både våre og andre sine erfaringar tyder på at slike evalueringar, trass i gode intensjonar, tenderer mot å ta med det som er målbart og det som er ønskjeleg å måle (output). Vurderingane blir difor lett instrumentelle mål- og middelvurderingar, og bidreg lite til ein prosess der også sjølve formåla og verdiane som ligg til grunn for handlingane, inngår som drøftingstema (outcome). Etter våre erfaringar kan kommunikative former for planlegging hjelpe til å inkludere også desse elementa i evalueringane.

## 2.8 Planlegging som ein legitimerande politisk prosess

I kapasitetsbyggande prosessar kan legitimitet oppfattast som å rettferdiggjere eksistensen av regionnivået som regional utviklingsaktør. Når det gjeld legitimitet, kan ein skilje mellom to former. For det første er det viktig å skilje mellom legitimitet som kjem ovanfrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedanfrå gjennom eige arbeid. Legitimitet ovanfrå er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen (in put legitimitet). Legitimitet nedanfrå er avhengig av kva ein greier som politisk institusjon å bidra til med omsyn til bygging av identitet, fellesskap og former for samarbeid som gir konkrete resultat (out put legitimitet). Vidare at ein er i stand til å lære av både suksess og fiasko.

Ovanfrå ned forma for legitimitet har eit gjensidig forhold til nedanfrå opp legitimiteten. Til dømes kan for sterk statleg styring medføre at regionar ikkje får utvikle sin eigen politikk, og at legitimiteten nedanfrå blir svekka fordi borgarane ikkje ser at nivået har nemnande innverknad på politikken. Dette fører automatisk til argument både frå borgarane og statsnivået om at regionnivået er unødvendig. For sterk regional styring kan medføre at statsnivået føler at dei misser kontroll og at det utviklar seg ulik forvaltningspraksis og tenesteproduksjon rundt om i landet. Igjen vil både borgarane og statsnivået kunne ha argument mot lokaldemokratiet. Over tid er difor ein rimeleg maktbalanse mellom det lokale og nasjonale nivået nødvendig dersom vi ønskjer regionar i styringsverket vårt.

Vidare er det viktig å skilje mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Det er den legitimiteten som er knytt til den instrumentelle logikken basert på nytte- kostnadskalkulering, som er mest vektlagt i debatten om offentleg sektor no. Det vil seie at rettferdigginginga av regionar kan grunngevest i ein teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester. Denne forma for legitimitet blir vektlagt i dei reformene som no går føre seg i offentleg sektor, og som hentar sin ideologi og sine handlingsmønster får

New Public Management, sjå mellom anna Busch mfl. (2001). Denne forma for legitimitet har fått ein svært dominerande plass i moderniseringa av offentleg sektor, men nokre hevdar at for offentleg sektor er ikkje dette nok (Eriksen 1993a). I tillegg til oppnådde prestasjonar og resultat, må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen gjennom kommunikativ logikk også må bidra til å gjere offentleg sektor meir demokratisk, gjennomsiiktig, rettferdig og human, og ikkje berre meir effektiv og resultatorientert. Dess meir avgjerdene bygger på gyldige argument og ikkje på særinteresser, makt og mytar, dess meir vil dei også uttrykke allmenne interesser, og dermed vere gjenstand for akseptering (Eriksen 1993b).

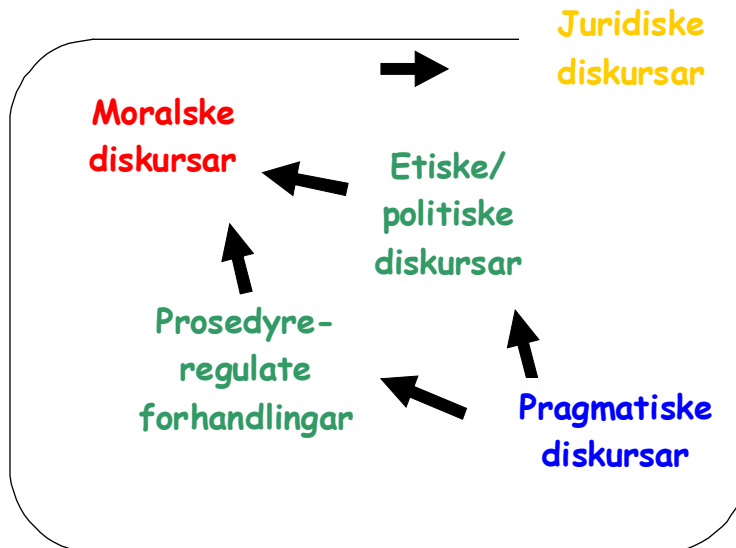
Habermas skriv at ein ikkje kan framtvinge kommunikativ logikk på aktørane, og at konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangsfrie diskursen* eller den *ideelle samtalen*. Det vil seie ein situasjon der all handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensingar er sette til side. Ved å innføre *maktlikevekt* og *grunngevingstvang* meiner han at den kommunikative logikken kan styrkast både i samfunn og organisasjonar (Habermas 1984, 1987 og 1995). Den herredømfrie eller tvangsfrie diskursen er etablert som den ideelle samtaleforma for å fremme kommunikativ handling. Når aktørar deltek i slike ideelle samtalar, er føresetnaden:

- at aktørane er interesserte i å kome fram til felles forståing og semje med kvarandre
- at dei er frie og likeverdige, og potensielt like kompetente
- at alle må innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtte med betre argument
- at alle opptre autentisk og sannferdig overfor kvarandre.

Vi tolkar ikkje desse krava slik at det ideelle regionale plan- og utviklingsarbeidet skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at plan- og utviklingsarbeid skal vere ein prosess der særinteresser blir avstemte mot kvarandre, og der ulike former for plan- og strategidokument gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptast og støttast av mange aktørar. I det moderne samfunnet har den instrumentelle logikken fått dominere over den kommunikative, men Habermas (1995) og mange med han (til dømes Dryzek 1990, Friedmann 1992, Forester 1993, Healey 1997 og 2005) meiner at i ein politisk legitimerande prosess må den kommunikative fornuften vere overordna den instrumentelle.

Det er nettopp ein betre balanse mellom dei to logikkane som Habermas (1995) argumenterer for når han skriv om sin prosessmodell for fornuftig politisk viljesdanning. Her snakkar Habermas om fleire ulike diskursar som til saman dannar ein politisk legitimerande prosess. Habermas forstår den politiske viljesdanninga som ein prosess som startar med *pragmatiske* diskursar, og som går vidare til *etisk-politiske* og *moralske* diskursar alt etter kva for konflikter ein har. Desse diskursane skal føre fram til *juridiske* diskursar. *Forhandlingar* kan vere alternative prosessar der diskursar ikkje gir tilstrekkeleg konsensus (Eriksen 1994). Vi meiner at det eksisterer klare parallellar mellom denne modellen for politisk viljesdanning og

det regionale plansystemet, og at dette er parallellar vi bør utnytte i forståinga og praktiseringa av det regionale plan- og utviklingsarbeidet (Amdam 1997a og 1997b).



Figur 2.5 Legitimerande politiske prosessar

Kjelde: Basert på Habermas (1995)

I Amdam sitt doktorgradsarbeid blir Habermas sin modell om politisk viljesdanning tilpassa til ein modell for regional planlegging og utvikling. Dette vart gjort ved å knyte samanhengar mellom utviklingsvariablar, planleggingsverktøy og diskursar i kapasitetsbyggande prosessar (Amdam 1997a, 1997b og 1998). I modellen er det fire element som er kjeda saman, og den kapasitetsbyggande prosessen er avhengig av alle elementa. Gjennom denne modellen oppnår vi å synleggjere at noverande plansystem slik lovverket omtaler det, kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og organisasjonar (Amdam og Amdam 2000). Vidare oppnår ein å gi modellen ei fast teoretisk og filosofisk forankring.

Brukt på lokalt og regionalt utviklingsarbeid kan denne modellen gi forståing for at alle elementa i utviklingsprosessen må vere til stades for at den skal fungere legitimerande på dei samarbeidande organisasjonane. I korte trekk går modellen ut på at lokalt og regionalt utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, og i gjensidig relasjon til konteksten.

- Den institusjonelle planlegginga kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet (juridiske diskursar). Utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess som kan gjevast eit push framover gjennom eit eige

prosjektarbeid. Ein slik prosjektplan for utviklingsarbeidet må difor vise både korleis prosjektet skal gjennomførast og korleis arbeidet skal førast vidare etter prosjektslutt.

- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelle i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar (moralske diskursar).
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar (etiske/politiske diskursar).
- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar i regionar bør baserast på (pragmatiske diskursar).
- Ved å knyte prosess- og resultatevaluering til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar.

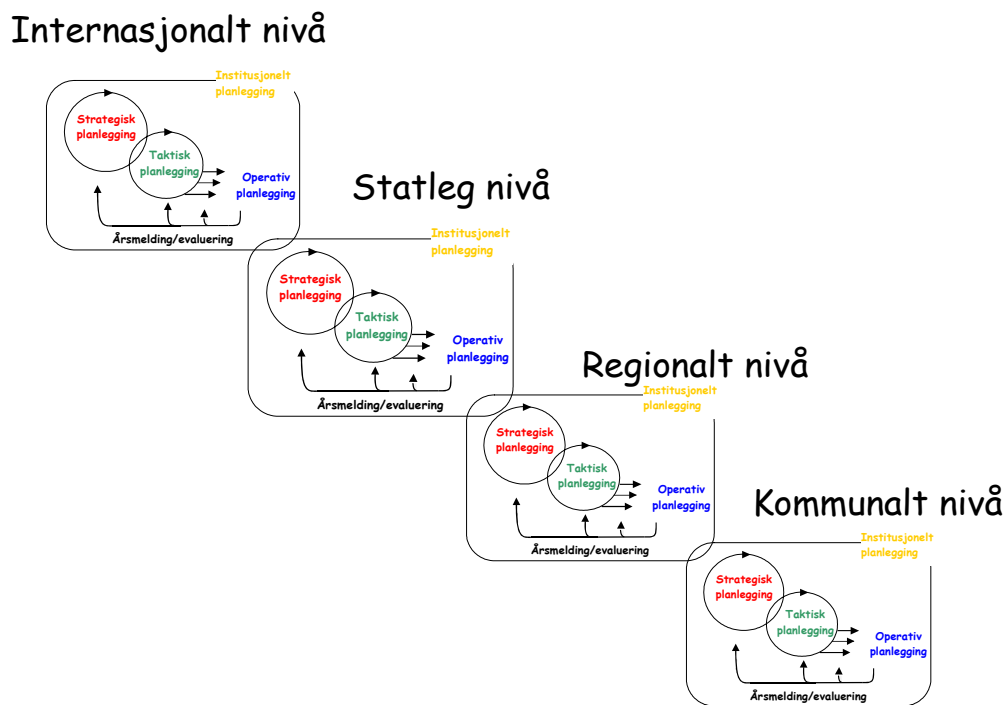
### Juridiske diskursar, institusjonell planlegging og kontekst

Dei *juridiske* diskursane gjeld sjølve styringsverket sin legitimitet og rettsreglane sin konsistens. Dette tolkar vi til å omfatte også ulike plan- og strategidokument sin normative verknad i forhold til andre planar, normer, regelverk og retningslinjer for samfunnsstyringa. Vidare vil vi ta med framforhandla og avtalt samarbeid mellom aktørane i partnerskapsorganisasjonar.

Dei governancepartnerskapa som er typiske i det regionale plan- og utviklingsarbeidet, og som ligg i skjæringsflata mellom den vertikale og horisontale maktstrukturen, er i den spesielle situasjonen at dei treng aksept og legitimitet frå begge strukturane. Det vil seie frå styringsnivåa kommunar, fylke og stat, og frå styringssystema frivillig, privat og offentleg sektor inkludert folkevalde. I regionalt utviklingsarbeid medfører det at planprosessen i praksis må inkludere aktørar frå både den horisontale og vertikale strukturane, og at plan- og strategidokument må handsamast formelt i aktuelle styringsorgan som høyrer til dei to strukturane. Når planar skal gjevast formell status, er det difor ikkje berre ein, men mange juridiske diskursar som er aktuelle. Ofte har desse diskursane ikkje innbyrdes konsistens, og følgjeleg blir legitimiteten til slike partnerskapsorganisasjonar og deira planar ofte svært låg.

For alle politiske institusjonar er den juridiske diskursen ein av dei fundamentale dimensjonane fordi den eigentleg omhandlar eksistensgrunnlaget deira og uttrykker omgivnaden sin aksept av dei. Her vil det kunne vere eit skilje mellom etablerte institusjonar og institusjonar under etablering. For etablerte institusjonar blir det å stå imot omgivnadens trykk i retning av endringar i innarbeidde strukturar, prosessar og kulturar møtt med motstand (Olsen 1988). For nye politiske institusjonar er det ein gjensidig relasjon mellom det å tilkjempe seg makt i praktisk politikk og det å oppnå ein formell posisjon i styringsverket. Vi vel difor å kalle planlegging på dette nivået for *institusjonell planlegging* for å skilje det frå strategisk, taktisk og operativ planlegging. Deltaking i slike planprosessar og tilslutning til plan- og strategidokumenta, gir grunnlag for institusjonelle partnerskap.

Slike planprosessar kan gjennomførast på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, og då fungere slik at det vi kallar operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under. I praksis blir mange utviklingsprogram gjennomført slik at eit konkret tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå partnerskapsavtalar med dei. Denne statusen vil vere med å sette rammer i dei utvalde fylka og grip såleis rett inn i det vi kallar den institusjonelle planlegginga på fylkesnivået. Liknande relasjonar kan eksistere mellom fylka og utvalde kommunar i fylka, og mellom kommunar og lokale organisasjonar. Limet i desse relasjonane skal vere partnerskapa. I sum gir dette det som blir kalla *implementeringskjeder*, sjå figur 2.6.



Figur 2.6 Ei forståing av regionale utviklingsprogram som implementeringskjeder

## Moralske diskursar, strategisk planlegging og organisering

Moralske diskursar er aktuelle når ulike verdiar og tilhøyrande handlingsmønster står mot einannan, til dømes når ein i planlegging set brei folkeleg deltaking opp mot raske avgjerder. Den moralske diskursen gjeld spørsmålet knytt til å allmenngjere folk sine handlingar, behov, interesser og verdiar innafor det vi kan kalle det gode samfunn. Denne aktiviteten kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet (Innes mfl. 1994), og kan innebere å utvikle ei brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar for kva for ein situasjon ein ønskjer, og strategiar for å nå denne situasjonen. Det vil seie å samle seg om ein politisk dagsorden (Lukes 1974), og å bygge opp ein kollektiv handlingskapasitet og eit nødvendig verdifelleskap i samfunn og organisasjonar. Dette er innhaldet i *mobilisering* og *strategisk planlegging*, og kjem til uttrykk i plan- og strategidokument som blir kalla overordna, langsiktige, strategiske m.m. Deltaking og tilslutning til slike dokument gir grunnlag for strategiske partnerskap.

I eit læringsperspektiv er denne planleggingsaktiviteten som djuplæring å rekne. Personar og organisasjonar som har lært på dette nivået, har teke inn over seg nye verdiar og gjort tilhøyrande logiske handlingssett til ein del av sitt handlingsrepertoar (Bateson 1985). Dersom fleire deler dei same verdiane og handlar tilnærma likt, vil det danne grunnlag for ein sterk identitet og ein regional kultur i form av eit moralsk fellesskap som definerer pliktar og rettar. Men for å oppnå dette må det til opne demokratiske arenaer der folk kan møtast til meiningsbryting i moralske diskursar. For å bygge slike moraldannande fellesskap er det viktig at folket deltek som heile menneske som er opptekne av kollektivet sitt beste, ikkje som kalkulerande fagpersonar som er opptekne av å fremme egne interesser. Difor er sterke og aktive sivilsamfunn og sosiale nettverk avgjerande arenaer i bygging av dei moralske fellesskapa.

Moralske fellesskap bidreg til å skape den tilliten mellom personar som er nødvendig for at dei skal stille opp for det kollektive utan frykt for å bli utnytta av personar som berre er ute etter å fremme egneinteresser utan tanke på konsekvensane for dei fellesskapa dei er ein del av. Dette skil governancenettverk frå føretaksnnettverk, kor er det meir rom for hevdning av eigeninteresser og kalkulering av andre sin åtferd. Men det er vel likevel slik at alle nettverk opererer i spenninga mellom det kollektive og det individuelle, og mellom altruisme og egoisme.

Forskinga viser at mobilisering kan starte med einskildpersonar og byggast opp til sterke politiske krefter, men desse rørsleane kan etter kvart miste sin eksistensgrunn fordi dei har makta å sette sine kampsaker på den politiske dagsordenen og gjort dei ønskje løysingane til ein del av produksjonen i det etablerte styringsverket.

## Etisk-politiske diskursar, taktisk planlegging og organisering

Etisk-politiske diskursar gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og bearbeiding av interessekonfliktar innafor sosiale fellesskap som samfunn eller organisasjonar. Vi knyter dette til den *taktiske planlegginga* som gjeld å skaffe, fordele og *organisere* bruken av avgrensa ressursar innafor dei visjonane og innsatsområda som den strategiske planlegginga trekker opp. Denne forma for planar kjem til uttrykk i meir kortsiktige dokument som budsjett og handlingsprogram m.m.

I høve til maktdimensjonar gjeld denne forma for planlegging å ha autoritet til å treffe vedtak, eventuelt å hindre at vedtak blir fatta (Lukes 1974). Difor blir dette eit spesielt sentralt tema for regionalt plan- og utviklingsarbeid der partnerskap blir rekna som ein suksessfaktor. Den taktiske planlegginga er som regel ein konfliktfylt møteplass mellom visjonar for fellesskapen og dei ulike aktørane sine nyttekalkuleringar og egneinteresser. Det vil seie ein del av prosessen der den kommunikative og instrumentelle logikken står spesielt sterkt mot kvarandre.

I alle samfunn vil det vere ein viss tettleik av organisasjonar og relasjonar mellom dei. Amin og Thrift (1995) har vist at stor organisasjonstettleik er gunstig for ein region si relative makt og dynamikk. Det inneber at det eksisterer organisasjonar som åleine eller saman med andre har kompetanse til å ta på seg nye oppgåver som situasjonen krev. Men dette føreset at det finst partnerskap som er i stand til å fatte vedtak som bind dei deltakande organisasjonane. Ofte ser ein at slike partnerskap kan bli handlingslamma i einskilde saker fordi ein eller fleire aktørar greier å hindre at det blir fatta vedtak. I konsensusbaserte partnerskapsorganisasjonar er der difor ikkje uvanleg å operere med ein del såkalla ikkje-saker, det vil seie saker som ikkje skal takast opp til debatt fordi konfliktintensiteten i dei representerer ein overhengande fare for at partnerskapsorganisasjonen då kan gå i oppløysing.

## Pragmatiske diskursar, operativ planlegging og implementering

Den *pragmatiske* diskursen gjeld samanhengar mellom årsak og verknad, og korleis denne kunnskapen kan utnyttast til å utforme middel for å nå gitte mål. Dette inneber ofte nytte-/kostnads kalkuleringar om korleis vi som individ kan realisere det gode liv for oss. Vi knyter difor denne diskursen i hovudsak til den instrumentelle rasjonaliteten og den *operative planlegginga* som kjem til syne i *implementeringa* av vedtak, tiltak, prosjekt m.m.

I eit maktperspektiv inneber instrumentell rasjonalitet og operativ planlegging å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk vedteke, men det inneber også å kunne hindre gjennomføringa av slike vedtak (Lukes 1974). I ein plan- og utviklingsprosess inneber dette å ha hand om nødvendige ressursar. Først og fremst økonomiske midlar, men også areal, bygningar, personell m.m. Viktig er også kunnskap med argumentativ tyngd. Slik kunnskap kan vere både tilgjengeleg vitenskap eller erfaringsbaserte kunnskap. I politiske

prosessar er det ofte slik at administrasjonen og andre ekspertar framset kunnskap som den einaste objektive sanninga, og på den måten kveler den politiske diskusjonen (Offerdal 1992).

Sett frå ein demokratisk ståstad er det avgjerande om den administrative makta som slik blir utøvd, er i samsvar med gjeldande lov, normer, planer og vedtak. Særleg i den operative planlegginga og gjennomføringa av tiltak ser ein ofte at teknokratiet overkøyrer demokratiet med å argumentere for det som er fagleg tvingande nødvendig. Dette er særleg uheldig når vi veit at mykje av den gjeldande kunnskapen er basert på verdiar og slett ikkje er å rekne som objektiv fakta (Morgan og Smircich 1980).

## Evaluering, rapportering og læring

I Habermas sin modell er læring knytt opp til alle diskursane fordi modellen over tid skal fungere som ein prosess der læring er ei nødvendig følgje av argumentasjonen. Dette bør vere eit ideal også for planlegging, men i regionalt plan- og utviklingsarbeid blir gjerne læring også knytt opp til rapporteringsrutinar som årsmeldingar m.m. Difor finn vi grunn til å presisere at desse prosessane og dokumenta bør utformast med sikte på å fremme læring både på operativt, taktisk, strategisk og institusjonelt nivå.

Læring på operativt nivå inneber *rutinelæring* i form av sementering av handlingsmønster til kollektive rutinar, prosedyrar, arbeidsdeling, regelverk m.m. Slik rutinisert gjennomføring kan planleggast eller programmerast gjennom operativ planlegging. Læring på dette nivået vil kunne føre til auka produktivitet ved at ein bruker mindre ressursar til å løyse oppgåva. På sikt vil læring på dette nivået likevel ikkje kunne vidareutvikle regionen si kapabilitet fordi læring som er avgrensa til dette nivået ikkje medfører endra produksjonsmåte og produkt.

Læring på taktisk nivå er det ein kallar *erfaringslæring*. Slik læring har ein når ein ikkje berre ser på produktet, men også reflekterer over systemet som produserer produktet. Det vil seie å stille kritiske spørsmål til organisasjonen, eller meir korrekt, til struktur, prosessar, kultur, teknologiar m.m. I plansamanheng vil ein då ofte fokusere på budsjett, handlingsprogram, arbeidsdeling, spesialisering, koordinering m.m.

Læring på strategisk nivå er det ein kan kalle *djuplæring* fordi det her er snakk om refleksjon over verdiar, teoriar, modellar og situasjonsoppfatningar som ligg til grunn for utforminga av organisasjonen eller produksjonen. For å oppnå slik læring må ein i offentleg sektor stille kritiske spørsmål om det er ei offentleg oppgåve å løyse det aktuelle problemet, eller om det skal overlatast til privat eller frivillig sektor, eller om ein skal samarbeide om problemløysinga. Dette er kjente tema for strategisk planlegging.

Læring på institusjonelt nivå vil vi sette lik *metalæring*. I følgje Bateson (1985) refererer denne forma for læring til eit system si evne til å reflektere over eiga rutine-, erfarings- og djuplæring og gjere læring til ein del av sitt styringssystem. Det handlar om å lære og lære, eller å utvikle system for læring som tek vare på alle formene for læring i systemet. Når vi



bruker omgrepet metalæring i planlegging, vil vi knyte det til det vi kallar institusjonell planlegging. Det vil seie at ein i planlegginga av plan- og utviklingsprosessen må bygge inn system for læring som sikrar læring på alle dei tre nivåa, og at denne læringa i sum kan bidra til å rettferdiggjere planlegginga og eksistensen av den planleggande institusjonen.

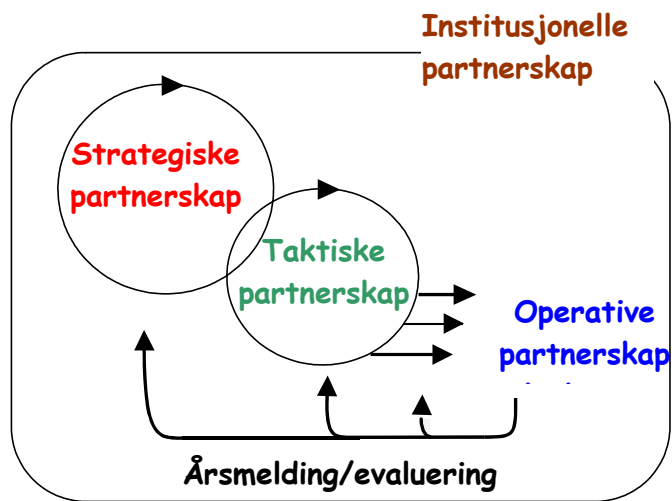
## 2.9 Krav til planlegging og partnerskap som kan utleiast av dette

### Kontekst, institusjonell planlegging og institusjonelle partnerskap

Governancepartnerskap må som andre partnerskap i stor grad rettferdiggjere seg sjølv og vinne tillit og aksept hos både sideordna og overordna, og er dermed avhengig av ein velfungerande og komplett legitimerande prosess. Reint logisk vil governancepartnerskap difor få den aksepten og legitimiteten som medlemsorganisasjonane gir dei, og den aksepten og legitimiteten som nettverksorganisasjonane sjølve greier å bygge opp. Desse to formene for legitimitet er sjølvsagt også relatert til kvarandre slik at dei kan verke i same retning, men dei kan også vere i innbyrdes konflikt. For dei som bygger opp governancepartnerskap, ligg det difor mykje makt i å kunne velje ut medlemsorganisasjonane. Samstundes er det også slik at governancepartnerskapa sitt arbeid er avhengig av om medlemsorganisasjonen er utstyrt med eit sterkt eller svakt mandat. Slike tilhøve må avklarast i avtalefesta samarbeid på eit institusjonelt nivå gjennom institusjonell planlegging og nedfelle seg i avtalar/kontraktar som ein kan kalle *institusjonelle partnerskap*. Slike partnerskap må oppfattast som rammer for relativt varige samarbeid mellom fleire organisasjonar som ser verdien i å samarbeide meir enn i einskildsaker.

Institusjonell planlegging og partnerskap er vanlegvis prosessar og strukturar som er oppretta for å implementere program og tiltak som er å rekne som operative planlegging på nivået ovanfor, jf. det vi har skive tidlegare om implementeringskjeder. Institusjonelle partnerskap har difor behov for aktørar som er sterke i P-funksjonen til Adizes, men samstundes vil det også vere behov for nytenking og entreprenørskap for mellom anna å kunne tilpasse løysingar til lokale behov (E-funksjonen). Slik sett har institusjonelle partnerskap eit behov for mange type leiarar, truleg både ”teknokraten”, ”rambukken” og ”nettverkspendlaren”.

Men her bør ein merke seg at hovudfunksjonen til institusjonelle partnerskap er å sette rammer for plan- og utviklingsarbeidet og å stimulere andre partnerskap til å utføre sin del av prosessen. Institusjonelle partnerskap har difor kjenneteikn som stor grad av formalisering, ein etablert legitimitet og aksept, eit avgrensa tal medlemar, eit uttrykt formål, og er i praksis overordna dei andre partnerskapa.



Figur 2.7 Ulike former for governancepartnerskap i samfunnsplanlegginga

### Mobilisering, strategisk planlegging og strategiske partnerskap

Legitimiteten og i røynda heile eksistensen til governancepartnerskap, er avhengig av medlemane si oppslutning om nettverksorganisasjonen. Reint prinsipielt kan denne oppslutninga vere basert på vurdering av eigennytte eller av altruisme. Det å vere ueigennyttig eller å ville gjere noko for andre utan tanke på eiga vinning, er ein godt skatta eigenskap i governancepartnerskap. Denne eigenskapen må likevel oppfatast som svært ideell, og det er ein eigenskap som ikkje utan vidare eksisterer i regional planlegging og utvikling. Det er likevel slik medlemane gjennom ei mobiliserande og kommunikativ planlegging kan utvikle eit felles verdigrunnlag og delte oppfatningar om sentrale utviklingstrekk og utfordringar. Det å danne governancepartnerskap med sikte på å fremme ei bestemt verkelegheitsoppfatning, og å sette bestemte saker på den politiske dagsordenen oppfatar vi som ein *strategiske partnerskap*. I desse partnerskapa er det viktig å utvikle felles forståing av korleis vi har det, ønskjer å ha det og kva vil må gripe fatt i av mulegheiter og truslar. I-funksjonen blir derfor framtreddande, og behovet for å få med visjonære leiartypar er stort. Dette er leiarar som kan skape begeistring og å sette saker og tiltak på den politiske dagsorden, samt å bidra til å halde dei på dagsordenen.

Strategiske partnerskap har kjenneteikn som liten grad av formalisering og eit relativt flatt hierarki. Vidare er aktiviteten ujamn og talet på medlemar usikkert og skiftande. Ofte fungerer slike partnerskap ved at ein kjerne av medlemar mobiliserer andre når behovet er der, og då er det ønskeleg med mest muleg ”medlemar” for å sette makt bak ønska til partnerskapen.

## Organisering, taktisk planlegging og taktiske partnerskap

Nettverksorganisasjonar har normalt eit lågt hierarki og vil difor vere det vi kallar flate strukturar med tilnærma lik makt mellom deltakande organisasjonar. I kapasitetsbyggande prosessar vil det vere ein avgjerande fase i overgangen mellom den strategiske planlegginga til den taktiske planlegginga. Skal den taktiske planlegginga vere reell, må aktørane binde seg til nettverksorganisasjonens handlingsprogram og dei aktuelle prosjekta som inngår der. Dei ulike medlemane må reint konkret binde seg til å bidra med ressursar i form av arbeid og kapital til aktuelle prosjekt og på aktuelle tidspunkt. Her vil sjølvstøtt medlemane sine nyttekalkuleringar kome inn og vere avgjerande for deira vidare deltaking. I prinsippet har ikkje governancepartnerskap plass til gratispassasjerar. I fungerande partnerskap vil slike gratispassasjer normalt bli møtt med alternativa om å delta aktivt, trekke seg frivillig eller å bli ekskludert frå det vidare arbeidet. Slike samarbeid som blir danna omkring eit knippe av prosjekt eller tiltak, vil vi kalle *taktiske partnerskap*. Taktiske partnerskap handlar mykje å finne løysingar mellom det visjonære og ønskelege og det realistiske og praktiske. Det er i slike partnerskap eit behov for leiartypar som evnar å finne løysingar som fungerer (praktikaren), men også leiartypar som kan koordinere aktivitetar og lage prosedyrar, reglar og avtalar med alle nødvendige detaljar som trengst for å regulere samhandlinga mellom aktørar (teknokraten). Det er med andre ord Adizes sin A-funksjon som blir framtrедande i dei taktiske partnerskapa.

Taktiske partnerskap har såleis kjenneteikn som stor grad av formalisering, avgrensa tal medlemar, sterkt behov for tillit mellom medlemane og behov for aksept og legitimitet av felles handlingsprogram.

## Gjennomføring, operativ planlegging og operative partnerskap

I governancepartnerskap blir det følgjeleg også veldig viktig med bindande og konkrete planar for kvart einskild tiltak og aktivitet. Desse planane er viktige for å koordinere framdrifta og å kontrollere om kvar partner gjennomfører sin del av planane. Gjennomføring i governancepartnerskap krev mykje instrumentell makt, difor er det svært viktig at den institusjonelle, strategiske og taktiske planlegginga har fungert legitimerande og skapt ein politisk vilje til å støtte opp om gjennomføringa og den operative planlegginga. Denne viljen må nedfelle seg i *operative partnerskap* og konkrete avtalefesta tiltak. Det ligg til den taktiske planlegginga å formulere desse avtalane og til dei operative partnerskapa å gjennomfør dei. Her er det behovet for sterkt handlingsorienterte leiartypar som "rambukken", men kanskje også "teknokraten" som kan halde "rambukken" i øyrene. I høve til Adizes sine omgrep er det P-funksjonen som blir vektlagt i dei operative partnerskapa.

Operative partnerskap har kjenneteikn som stor grad av formalisering, eksternt gitt legitimitet, avgrensa tal medlemar, klar arbeidsdeling, klart og tydeleg hierarki, og har eit klart fokus på produksjon.

## Evaluering og læring

I governancepartnerskap er det ei form for læring som i alle høve vil gå føre seg, og det er læringa knytt til kva for aktørar som er til å stole på, og som ein ønskjer å trekke med i nye governancepartnerskap. Men for kvar einskild nettverksorganisasjon kan denne aktuelle læringa om dei andre aktørane sin funksjon kome for seint, og kan medføre at governancepartnerskap bryt saman før dei får gjennomført noko. Opparbeiding av tillit er noko som tek tid og som medfører ei noko konservativ framferd frå alle dei involverte i etableringsfasen av governancepartnerskap. Governancepartnerskap er i utgangspunktet svake organisasjonar som er avhengige av at planprosessen fungerer kapasitetsbyggande og legitimerande, og ikkje minst at læringa fungerer på alle dei definerte læringsnivåa. Berre på den måten kan ein styrke og oppretthalde governancepartnerskap sin legitimitet og aksept over tid.

## 3 Presentasjon av empiri frå to kommunar

### 3.1 Om regionen, casekommunane og nettverksorganisasjonane

#### Om Sunnmørsregionen

I denne pilotstudien har vi gjort eit strategisk utval, der vi rettar merksemda på to kommunar i Møre og Romsdal. Desse to kommunane er Vanylven kommune på Søre Sunnmøre og Norddal kommune på Indre Sunnmøre. Begge kommunane har uttynningsutfordringar og begge kommunane ligg kommunikasjonsmessig ugunstig til i høve dei meir sentrale delane av Sunnmøre.

Sunnmørsregionen har og utfordringar i tida framover. Samla sett har Sunnmørsregionen stor sysselsetting innan produksjon og låg innan tenesteyting og har såleis store omstillingsutfordringar i det postindustrielle samfunnet. Spesielt er det uroande at Ålesundsregionen har lågare relativ tenestesyssselsetting enn landsgjennomsnittet (Amdam mfl. 2005). Vidare har regionen utfordringar knytt til nedgang i folketalet i distriktskommunane og auka sentralisering, utflytting av ungdom og unge vaksne, redusert tenestetilbod i utkantane m.m.

#### Om Vanylven kommune – situasjon og utfordringar

Vanylven kommune er ein utkantkommune med 3.536 innbyggjarar pr. 01.01.2007. Kommunen har hatt nedgang i folketalet dei siste åra. Folketalsendringa i perioden 1990 til 2004 har vore – 13,0 prosent (Kjelde: SSB 2006).

Regionalt sett er kommunen delvis knytt til Ulstein-regionen og delvis til Ørsta/Volda-regionen (Amdam mfl. 2000). I Juvkvam (2002) si bu- og arbeidsmarknadsinndeling er Vanylven skilt ut som eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Reisetida frå kommunesenteret Fiskåbygd med bil og ferje til Ulsteinvik er om lag 1 time, til Ålesund om Ulsteinvik om lag 2 timar, til Ørsta/Volda om lag 1 time med bil og ferje og til Måløy og Nordfjordeid om lag 1 time. Dette gjer at kommunesenteret i praksis er utanom pendlingsavstand til aktuelle mellomstore og større regionsenter. Kommunen består elles av fleire bygder. Dei større bygdene er Rovde, Syvde, Eidså, Åram, Fiskå, Sylte og Åheim.

Hovudnæringane i kommunen har vore industri og jordbruk. Dei største arbeidsplassane i Vanylven i 2006 var Vanylven kommune, North Cape Minerals AS, Ulstein verft AS og Rovde Shipping. Vanylven fekk omstillingsstatus av Møre og Romsdal fylke for perioden 2005 - 2009, under programmet "Lokal og regional mobilisering" i Regionalt Utviklingsprogram (RUP) for Møre og Romsdal. Bakgrunnen for omstillingsstatusen kan særleg knytast til at staten i 2001 - 2002 selde hjørnesteinsverksemda Olivin til North Cape Minerals AS. Vanylven miste om lag 360 arbeidsplassar - noko som tilsvarar over 25 prosent av arbeidsplassane i kommunen - i perioden 2000 - 2004 etter omstrukturering i den tidlegare

statseigde verksemda Olivin. I tillegg opplevde ein omstruktureringar og nedleggingar også innan skipsbyggingsindustrien og innan meieridrift m.m. i den same perioden.

Kommunen hadde ved utgangen av 2003 heile 485 utpendlarar, noko som tilsvara om lag 28 prosent av den yrkesaktive befolkninga. I 2005 låg kommunen på landstoppen i fråflytting - med 1,5 prosent av folketalet. I Møre og Romsdal fylke si vurdering i høve til handsaminga av omstillingsstatusen til kommunen vart det påpeika at Vanylven kommune har særlege og varige omstillingsutfordringar som krev ein særskilt og langvarig innsats, og at kommunen har vist vilje og evne til å møte dei omstillingsutfordringane situasjonen gjev. Dette har kommunen vist mellom anna ved å vinne Nærings- og Handelsdepartementet (NHD) sin "Solsikkepris" i 2004. Utfordringane i høve til næringsutvikling er imidlertid framleis store. I Strategisk utviklingsanalyse for Vanylven kommune (Sintef MRB AS 2005) vart det uttrykt at gründerkulturen nærast er ikkje - eksisterande i Vanylven kommune. Dette har mellom anna samanheng med at industriverksemdene i kommunen som vart etablerte frå tida kring 1970 og utover i stor grad har vore eigd eller styrt utanfrå. Desse verksemdene har hatt sine egne forsynings- og vedlikehaldslinjer som i svært liten grad gav opphav til knoppskyting av nye verksemder. Vanylvingane arbeidde i hovudsak som lønsmottakarar, vesentleg som fagarbeidarar eller på lågare administrasjonsnivå. Utfordringane ein har no, er mellom anna å gjere lønsarbeidarar i verksemdene til sine egne arbeidsgjevarar eller skaparar av nye verksemder. Dette er ei mental omstilling som krev tid. Ei ny utfordring frå 2004 har og vore bortfallet av den differensierte arbeidsgjevaravgifta. Sjølv med delvis kompensasjon, og transportstøtte, gjorde dette situasjonen vanskelegare for verksemdene i Vanylven.

Desse nemnde elementa og utfordringane vart påpeika i søknaden til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hausten 2006 om statleg omstillingspakke for Vanylven kommune. Bakgrunnen for søknaden kan knytast til kompensasjon for omstruktureringa av statsverksemda Olivin og formuleringar i den siste distrikts- og regionalmeldinga (St.meld. nr. 21, 2005 – 2006) om statleg ekstrainsats i omstillingsområde. I søknaden frå Vanylven kommune til departementet vart det uttrykt at ein har sett i verk eit omstillingsprogram som liknar på det som staten tidlegare initierte, og at dette programmet til no har vore gjennom både ei forprosjektfase og ei utviklingsfase. Søknaden frå Vanylven kommune vart handsama i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2007, og resulterte i eit forslag om å løyve 25 millionar kroner til det ekstraordinære omstillingsarbeidet i kommunen.

### **Om kommuneorganisasjonen**

Vanylven kommune har frå 2006 vore administrativt organisert med ein tilnærma etatsstruktur gjennom at sektoretatar som naturleg høyrer saman, har blitt slått saman til meir samkøyrde sektorar med felles leiing (helse- og sosialsektoren, plan- og miljøsektoren, kultur- og oppvekstsektoren). "Vanylven-modellen" vert såleis ein mellomvariant av tonivåmodellen og ein tradisjonell etatsmodell. Fordelane med ein slik modell kan knytast til at ein har freista å

få til ei samling av ansvar og myndigheit på ei tett samarbeidande leiargruppe samansett av rådmann og tre kommunalsjefar - med styrka fokus på heilskapen for kommuneorganisasjonen. Kommunalsjefane har fått overordna ansvar for kvar sine sektorar, og dei får også eit heilskapsansvar som del av ei tett samarbeidande leiargruppe.

Politisk er kommunen organisert med ein utvalsmodell med eige driftsutval og eige livsløpsutval.

### **Om Vanylven Vekst KF**

I Vanylven kommune har ein sett i verk eit omstillingsprogram, og som ein del av dette omstillingsprogrammet etablerte kommunen Vanylven Vekst KF i 2004 som eit eige kommunalt føretak. Dette føretaket har eit eige styre der fleirtalet av styrerepresentantane er frå det lokale næringslivet. Det kommunale føretaket er ikkje samlokalisert med kommuneorganisasjonen i Vanylven. Næringsarbeidet (unntatt landbruk) i Vanylven kommune er såleis sett ut til eit eige føretak, men der Vanylven kommune er eigar av føretaket. Vanylven Vekst KF vart etablert etter at ein over tid har sett at Vanylven kommune har aukande omstillingsutfordringar. Finansieringa til omstillingsarbeidet kjem frå Vanylven kommune og Møre og Romsdal fylke og er knytt til eit forpliktande samarbeid om nyskappings- og omstillingsarbeid i kommunen. Vanylven kommune får tre million kroner årleg frå Møre og Romsdal fylke, under føresetnad at Vanylven kommune løyver eit beløp tilsvarande 25 prosent til omstillingsprogrammet.

Målet med Vanylven Vekst KF er å bidra til nyskaping og omstilling i næringslivet, og dermed redusere fråflyttinga. Målsettingane for omstillingsprosessen er å bidra til etablering av nye robuste næringar, bistå i omstilling av næringslivet, samt auka fokus på Vanylven som buplass – og bidra til nye kommunikasjonar som gir fortrinn for Vanylven-samfunnet. ”Reiseliv”, ”Kompetanse”, ”Auka Busetting” og ”Kommunikasjonar” er døme på område Vanylven Vekst vil vere aktive innan. ”Entreprenørskap” og ”Kompetanse” er definert som særlege satsingsområde for Vanylven Vekst KF, knytt til rådgiving for etablerarar og næringsverksemdar i høve til ulike aktivitetar og tiltak. Ein har mellom anna tilgang til rådgiving med Sintef MRB AS, og ein har høve til ei distribuert inkubatorløysing gjennom Kunnskapsparken Ålesund.

Omstillingsstatusen har medverka til at Vanylven har fått eit særskilt fokus i verkemiddelapparatet. Vanylven Vekst KF har eit eige styre, der fire medlemar kjem frå næringslivet, og to frå det politiske miljøet i kommunen. Rådmannen i Vanylven kommune, ein representant frå Innovasjon Norge og ein representant frå Møre og Romsdal fylke er observatørar i styret for Vanylven Vekst KF. Styret er underlagt kommunestyret i Vanylven, som og er generalforsamling for Vanylven Vekst KF. Føretaket har tilsett dagleg leiar som har ansvar for område som mellom anna etablerarretteiing, søknader om tilskot, kompetanseutvikling, marknadsføring for selskapet og Vanylven kommune. I tillegg har

føretaket tilsett prosjektmedarbeidarar med delansvar innafør områda ”Reiseliv” og ”Auka busetting”.

Sidan omstillingsarbeidet byrja i 2004, har ein vore involverte i ei rekkje utviklingsprosessar. Som rådgjevande nettverksorganisasjon skal Vanylven Vekst KF ha fokus på omstilling, samt etablering av nye einingar. Ein har til no gjennomført ei strategisk utviklingsanalyse som gav plattform for ein ny handlingsplan for prioriteringane framover.

Vanylven har breiband, og ein har fullført arbeidet med å bygge ut høghastigheits infrastruktur (fiber) mellom alle telefonsentralane i heile kommunen. Dette gjev næringslivet nye mulegheiter, og opnar for nye løysingar.

Strategisk Handlingsplan for Vanylven Vekst KF (2007) formulerer følgjande hovudaktivitetar og tiltak knytt til omstilling, nyskaping og etableraropplæring for Vanylven:

- Styrke og utvikle næringslivet (gjennom omstilling og nyskaping, samt utvikling av nettverk og kompetanse)
- Balansert satsing på næring og kommunal teneste
- Gjere kommunen attraktiv for ungdom og framtidig busetting
- Kommunikasjon og samferdselsutvikling

I årsmeldinga 2006 for Vanylven Vekst KF vart det uttrykt at i høve til dei vedtekne målsettingane for verksemda, har ein i perioden 2004 - 2006 vore involvert i rådgjeving som har skapt 100 nye arbeidsplassar i nye verksemder. Vidare har ein har vore med i prosessar som har gitt om lag 30 arbeidsplassar i eksisterande verksemder – i tillegg kjem omstillingar som har trygga eksisterande verksemder. Det er også etablert om lag 150 nye arbeidsplassar i verksemder utanom handlingsplanen.

## Om Norddal kommune – situasjon og utfordringar

Norddal kommune er ein utkantkommune med 1.817 innbyggjarar pr. 01.01.2007. Kommunen har hatt nedgang i folketalet dei siste åra. Folketalsendringa i perioden 1990 til 2004 har vore – 9,7 prosent (SSB 2006). I Juvkvam (2002) si inndeling i bu- og arbeidsmarknadsregionar utgjer Norddal og Stranda ein eigen region. Norddal kommune grenser i nordvest til Stordal, i nord og aust til Rauma, i søraust til Skjåk, og i sør og aust til Stranda. I tillegg til kommunesenteret Valldal finn ein bygdene Fjørå, Tafjord, Norddal og Eidsdal. Reisetida frå kommunesenteret Valldal til Ålesund er om lag 1,5 time.

Norddal er ein kommune som er stor i flatevidde. Store delar av kommunen er fjellområde, mellom anna fell store delar av kommunen inn under Reinheimen Landskapsområde. Ein del av kommunen, som grensar mot Geirangerfjorden, er definert inn i verdsarvområdet ”Vestnorske fjordlandskap”. Landbruk, vasskraft og reiseliv har vore viktige næringar for utviklinga i kommunen.



Kommunen vert i perioden 01.01.2006 – 31.12.2010 pilotkommune i Miljøverndepartementet (MD) og Kommunenes Sentralbyrå (KS) sitt program ”Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling”. Norddal kommune deltek her i pilotnettverket innan ”Overordnet planlegging og samfunnsutvikling”.

I kommuneplanen sin samfunnsdel (2007 – 2018) vert miljø og berekraftig utvikling formulert som eit overordna mål. Berekraftprinsippet skal leggjast til grunn for utviklinga i kommunen, ikkje minst gjeld dette arealforvaltninga. Visjonen til Norddal kommune er mellom anna knytt til Norddal som verdsarvkommunen. Eitt av hovudmåla i kommuneplanen er innan natur, kultur og helse, der mange av dei ulike delmåla er knytt opp til miljøarbeid i vid forstand. Det er dei naturgjevne føresetnadane i kommunen som er bakgrunnen for visjonar og målsettingar knytt til berekraft og miljø. Delar av kommunen fell som nemnt inn under verdsarvområdet ”Vestnorske fjordlandskap” (Tafjord-området) med dei krav som der vert sett til landskapspleie og landskapsvern, og store delar av Norddal kommune fell inn under Reinheimen Landskapsområde. Kommunen deltek også i prosjektet ”Nasjonal Turistveg” (strekninga Trollstigen – Geiranger) som inneber kommunal tilrettelegging for miljøbaserte etableringar knytt til Gudbrandsjuvet i Norddal kommune. I høve til helsesatsinga deltek Norddal som partnerkommune i Møre og Romsdal fylke sitt program ”God Helse”, som har eit vesentleg miljøaspekt ved seg.

### **Om kommuneorganisasjonen**

Norddal kommune har vore gjennom ein omorganiseringsprosess, og kommunen har gått over til flat struktur. Kommunen er organisert etter ein tonivåmodell med 10 verksemdsleiarar direkte under rådmannsnivået. Ein har vidare oppretta stab-/støttefunksjon som skal bistå verksemdene og leiargruppa ved behov. I tillegg har desse sjølvstendige oppgåver innan fagområda sine.

### **Om Destinasjon Geirangerfjord - Trollstigen AS (DGT AS)**

Norddal kommune er næraste nabo til to av dei store fyrtårna i norsk reiseliv; Geirangerfjorden og Trollstigen. Dei siste åra har det skjedd endringar i organisasjonsstrukturen innan reiselivsnæringa i området ved at ein har etablert reiselivsselskapet Destinasjon Geirangerfjord - Trollstigen AS (DGT AS). Tidlegare var Norddal kommune med i reiselivssamarbeidet knytt til ”The Golden Route” i samarbeid med mellom anna Rauma kommune. Dette samarbeidet er no avslutta, og ein har satsa på marknadsføring av området og produktutvikling gjennom reiselivsselskapet DGT AS.

I 2006 gjennomførte styret og administrasjonen for DGT AS ein prosess knytt til omstrukturering av eigarmassen i selskapet. Føremålet har vore å få til ein meir direkte kontakt mellom selskapet og den einskilde næringsaktør ved at desse har blitt aksjonærar med eigne avtalar for innbetaling av driftsmidlar til DGT AS sitt årlege driftsbudsjett. Etter ein retta emisjon i samband med omstruktureringa av selskapet hausten 2006, vart mellom anna

47 av Norddal Reiselivslag sine 51 aksjar overdrege til 28 ulike næringsaktørar og organisasjonar i nærområdet. Selskapet har etter omstruktureringa 55 aksjonærar fordelt blant næringsaktørar i og utanfor kjerneområdet, diverse næringsorganisasjonar og vertskommunane. Norddal og Stranda kommunar er hovudaksjonærar i reiselivsselskapet DGT AS med ein eigardel på 39 prosent i selskapet (DGT AS Driftsåret 2006 – Orientering fra administrasjonen). DGT AS ha eit eige styre der nokre av styremedlemene og varamedlemene representerer vertskommunane Stranda og Norddal, medan andre representerer ulike verksemder og bransjar i området. Ein har også vore oppteken av å sikre geografisk representasjon frå ulike deler av området i forhold til styresamansettinga.

Visjonen for DGT AS er i følgje gjeldande strategiplan for selskapet å foredle kvalitetane i natur og kultur til attraktive reiselivsprodukt som gjev auka verdiskaping. DGT AS har to personar fast tilsett i administrasjonen og ein prosjektleiar for verdsarv arbeidet. Verdsarvprosjektet vart oppretta etter initiativ av DGT AS hausten 2004. Finansieringa kom frå vertskommunane Stranda og Norddal, Møre og Romsdal fylke og reiselivsnæringa i Geiranger. Prosjektleiaren er formelt tilsett i DGT AS, men rapporterer til eit eige Verdsarvstyre. Etter siste omorganisering hausten 2006 består Verdsarvstyret no av representantar frå landbruks- og reiselivsnæringa i verdsarvområdet, vertskommunane Stranda og Norddal og Møre og Romsdal fylke.

DGT AS er også formell samarbeidspart i Innovasjon Norge sitt pilotprosjekt "Geoturisme i Noreg". Dette i nært samarbeid med Nærøyfjord-området .

### 3.2 Omgrepsavklaring

*Kva legg informantane i utvalet i omgrepa lokalt/regionalt partnerskap og samfunnsutviklingsarbeid?*

Innleiingsvis i samtalanene med sentrale aktørar i Vanylven Vekst KF og DGT AS spurde vi om kva informantane legg i omgrepa lokalt/regionalt partnerskap og samfunnsutviklingsarbeid. Det vart mellom anna vektlagt av informantar at deltakinga i partnerskap må vere gjensidige og likeverdige. Dette gjennom samarbeid med konkrete avtalar og forpliktingar over lengre tid. Informantar frå Vanylven karakteriserte mellom anna omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF som "utanrikspolitik". Dette knytt til søknadsarbeidet inn mot Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om nasjonal omstillingsstatus på bakgrunn av formuleringane i St.meld. nr. 21. (2005-2006) om behov for statleg ekstrainsats i omstillingsområde. Informantar frå Norddal uttrykte mellom anna at ein no er i ein omstillingsfase etter omorganiseringa av selskapet der ein går over til å vere eit lokalt/regionalt partnerskap mellom kommunar og ulike organisasjonar/verksemder. Vidare vart det påpeika behov for samarbeid mellom kommunar og andre aktørar som til dømes Møre og Romsdal fylke, Innovasjon Norge m.m. i høve til utvikling av lokale/regionale partnerskap.

Informantar frå Vanylven legg mellom anna vekt på samfunnsutviklingsarbeid som langsiktige føringar for lokalsamfunnsutviklinga. I høve til dette vart det mellom anna påpeika viktigeita med forankring i kommunale planverk og planprosessar.

Vidare vart det påpeika at omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF i hovudsak er knytt til næringsutvikling. I tillegg kjem innsats inn mot infrastruktur, servicetilbod, kulturtilbod m.m. Ein søker gjennom omstillingsarbeidet å etablere nye nettverk og nye alliansar lokalt og regionalt, til dømes samarbeid med Bremanger Vekst, Måløy Vekst og Selje Vekst i Nordfjord-regionen. Ein har hovudfokus på å utvikle eit robust næringsliv, men har også satsingar inn mot busetnad, kommunikasjonar/samferdsel, infrastruktur/IKT, dvs. samfunnsutvikling i vid tyding.

Det vart også påpeika at ordførarrolla den seinare tida har blitt meir ”amerikanisert” gjennom at media vender seg i stor grad direkte til ordføraren. Dette knytt til formidlingsverksemd og informasjon om ulike satsingar, aktivitetar m.m. i høve til omstillingsarbeidet. Vidare vart det påpeika at omstillingsarbeidet har både vore positivt og utfordrande når det gjeld ordførarrolla. Kommunestyret i Vanylven har vore samla om at ordføraren skulle vere styremedlem i Vanylven Vekst KF og såleis delta formelt i omstillingsarbeidet. Dette mellom anna for å sikre forankring i det politiske miljøet i kommunen.

Informantar frå Norddal vektlegg også utviklinga av samfunnet i vid tyding. Dette gjennom eit breitt perspektiv på utviklingsarbeidet knytt til mellom anna å betre rammevilkåra lokalt/regionalt og der organisasjonar generelt har eit breiare fokus og verkeområde enn berre kortsiktige økonomiske vurderingar. Vidare vart det trekt fram behov for mellom anna politisk arbeid og nettverksutvikling, også over kommunegrensar, med eit breitt fokus i høve til næringsutviklingsutvikling, trivsel, helse, bulyst m.m.

*Kva legg informantane i omgrepet NPM og kva for endringar har blitt gjennomført i eigen sektor/basisorganisasjon?*

Informantar i utvalet påpeika at endringane særleg har vore knytt til at nettverksarbeid og utoverretta aktivitetar stadig vert viktigare. Generelt vart det påpeika at dei fleste organisasjonar opplever dilemma når det gjeld balansen mellom prioriteringar av dei daglege driftsoppgåvene versus det meir strategisk retta arbeidet i organisasjonen. Vanylven Vekst KF har ei katalysatorrolle i omstillingsarbeidet lokalt, medan rådmannen og kommuneadministrasjonen elles har ei viktig rolle i høve til gjennomføring av tiltak. Vidare vart det uttalt at brukarorienteringa og brukarperspektivet knytt til mellom anna auka tilgjenge for brukarar stadig vert sterkare. I tillegg sterkare fokus på effektivisering av kommunale driftsoppgåver gjennom bruk av KOSTRA m.m.

*Kva for konsekvensar har NPM-inspirerte reformer hatt på vilkåra for leiarar for å delta i samfunnsutviklingsarbeidet gjennom Vanylven kommune - Vanylven Vekst KF/Norddal kommune - DGT AS?*

Informantar i utvalet uttrykte dilemma og spenningar knytt til prioriteringar i høve til ombodsmannsrolla. Dette mellom anna i forhold til det politiske miljøet og opinionen versus det meir overordna og langsiktige strategiarbeidet lokalt og regionalt. Det vart vidare påpeika frå informantar i utvalet frå Vanylven at det kommunale utviklingsarbeidet gjennom etableringa av Vanylven Vekst KF har blitt flytta ut frå det politiske miljøet.

### **Ansvar og roller i partnerskapsarbeidet**

Informantar frå Vanylven påpeika mellom anna at Vanylven Vekst KF er kommunen si viktigaste "verktøykasse". Dette knytt til at ein har hatt - og har - behov for sterke verkemiddel i høve til omstillingsarbeidet i Vanylven utifrå den situasjonen kommunen har vore i. Kommunen initierte etableringa av Vanylven Vekst KF nettopp utifrå denne situasjonen, og ein har fått mandat av kommunestyret til omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF. Vidare vart det påpeika at kommuneorganisasjonen har eit avgrensa ansvar fordi ein har eit KF med eige styre og administrasjon. Samstundes vart det påpeika at kommuneorganisasjonen har ei viktig samordningsrolle både på kort sikt og i høve til det meir langsiktige arbeidet i Vanylven Vekst KF. Både Møre og Romsdal fylke og Innovasjon Norge har observatørar i styret for Vanylven Vekst KF. Møre og Romsdal fylke har særleg medverka i høve til (hovud-) finansiering av omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF. Innovasjon Norge si rolle i høve til Vanylven Vekst KF har i første rekkje vore som tilbydar av ulike tenester og kompetanse; som samtalepartner, som rådgjevar, som koplar i høve til andre miljø, kompetanseutvikling m.m. og som revisorar i høve til forvaltning av økonomiske midlar.

Informantar frå Norddal påpeika mellom anna at Norddal kommune er ein av hovudaksjonærane i DGT AS med om lag ein fjerdedel av aksjane i selskapet. Såleis har Norddal kommune hatt eit ansvar og ei rolle gjennom eit direkte økonomisk engasjement inn mot DGT AS som ein av hovudaksjonærane i selskapet. Reiselivssatsinga/-utviklinga i kommunen har blitt overført til DGT AS gjennom delegering av oppgåver, aktivitetar m.m. Styreleiaren for DGT AS er til dagleg tilsett som administrerande direktør for Kunnskapsparken Ålesund, men Kunnskapsparken Ålesund har ingen formell rolle i høve til DGT AS. Styreleiaren forsøker å overføre generell kunnskap og kompetanse inn mot DGT AS slik at styret kan agere som eit AS. Styreleiaren har lokal kjennskap til området, har kompetanse gjennom mellom anna NCE Maritime og har også kompetanse som bedriftsleiar.

## **3.3 Utfordringar for omstillingsarbeidet/reiselivsarbeidet**

### Vanylven

*Kva oppfattar informantar i Vanylven som dei største utfordringane for omstillingsarbeidet?*

Informantar frå Vanylven påpeika at meir overordna utfordringar for Vanylven-samfunnet er knytt til å prøve å redusere sårbarheita i høve store hjørnesteinsverksemdar i kommunen.

Vidare å følgje opp og stimulerer eigen ungdom i høve til tilbakeflytting. Dette mellom anna gjennom ulike samarbeidstiltak med den vidaregåande skulen i Vanylven.

Når det gjeld konkrete utfordringar for omstillingsarbeidet vart det understreka viktigeita av å skape lokal aksept og legitimitet for omstillingsarbeidet. Vidare har ein utfordringar knytt til å bruke opp dei økonomiske midlane som har blitt tildelt omstillingsprogrammet. Dette grunna føringar om bruk av omstillingsmidlar som til no har ført til at midlar ikkje har blitt nytta, og dei har såleis mellomtids blitt overført til eit disposisjonsfond. Andre informantar frå Vanylven påpeika behov for å spisse det strategiske arbeidet i høve til konkrete satsingar og tiltak. Dette samstundes som ein må utvikle målbare og gode indikatorar i høve til omstillingsarbeidet. Særleg til dei formulerte arbeidsplassmålsettingane for omstillingsprogrammet. Det vart og uttrykt frå informantar i Vanylven at utfordringar for omstillingsarbeidet i tida framover vert å sikre kontinuitet i arbeidet, redusere den organisatoriske sårbarheita og å ha sterkare fokus og forankring mot felles definerte målsettingar. Særleg vart det understreka behov for konsentrasjon og fokusering i høve til dei ulike satsingsområda. Samstundes må ein vere fleksible undervegs i omstillingsarbeidet.

#### Norrdal

*Kva oppfattar informantar i Norrdal som den største utfordringa for reiselivsarbeidet?*

Informantar frå Norrdal uttrykte at dei største utfordringane for reiselivsarbeidet i tida framover vert å utvikle produkta og tilboda lokalt/regionalt slik at ein kan freiste å skape heilårsturisme. Dette gjennom mellom anna utvikling av gode kommunikasjonar (samferdselstiltak/infrastrukturtiltak), marknadsføring og samhandling mellom ulike aktørar i området. Det vart mellom anna påpeika at det er viktig å skape eit godt samarbeidsklima for å kunne utvikle nye og gode reiselivsprodukt lokalt/regionalt. I høve til dette vart det uttrykt som viktig med god forankring av satsingane lokalt/regionalt. Vidare vart det uttrykt at ein vil kunne få utfordringar framover knytt til halde oppe aktivitetsnivået i selskapet. Det vart mellom anna påpeika behov for økonomiske ressursar i høve til planlagde tiltak og aktivitetar. Andre utfordringar framover i følgje informantar i utvalet frå Norrdal er knytt til spissing og fokusering av dei ulike reiselivssatsingane. Vidare har ein behov for auka marknadsføring av både området og reiselivsprodukta, og vidareutvikling av reiselivsprodukta i høve til innhaldet i dei.

### 3.4 Institusjonell planlegging, legitimitet og kontekst

#### Vanylven

*Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling generelt i Vanylven kommune?*

Informantar frå Vanylven påpeika at ein har rimeleg gode vilkår for å drive samfunnsutvikling i Vanylven. Dette knytt til at det økonomiske handlingsrommet i kommunen er relativt bra, sjølv om utfordringane er store. Truleg er rammevilkåra korkje betre eller verre enn i andre mindre utkantkommunar vart det hevda. Utfordringane er imidlertid knytt til at

lokalsamfunnet på ulike måtar er fragmentert. Dette gjeld særleg tettstadstrukturen med tre mindre tettstader og der kommunesenteret Fiskå er eit konstruert senter (jf. Amdam mfl. 2000). Samstundes er hovudtyngda av næringslivet lokalisert i nordområdet av kommunen. Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at det har vore viktig å freiste å skape balanse mellom dei ulike tettstadane i Vanylven. Det positive i høve til rammevilkåra for kommunen er vidare opprettinga av Vanylven Vekst KF og dei omstillingsmidlane kommunen har blitt tildelt av Møre og Romsdal fylke gjennom omstillingsstatusen. Men det vart understreka at ein samstundes ikkje må gløyme at Vanylven er ei fråflyttingskommune med dei utfordringane dette medfører mellom anna i høve til kommuneøkonomi, utbygging av servicetilbod m.m.

Det vart vidare påpeika at det er eit stort forventningspress til omstillingsarbeidet lokalt/regionalt. Andre sektorar må i noko grad stå på vent fordi ein vil prioritere omstillingsprogrammet. I høve til dette vart det uttalt at ein må gjere kvalifiserte val, men det vart understreka frå informantar i utvalet at dei lovpålagde oppgåvene ikkje vert skadelidande. Utfordringa er knytt til det sterke fokuset på næringsutvikling. Dette kan skape reaksjonar blant ulike interessentgrupper lokalt. Det vart påpeika frå informantar i Vanylven at omstillingsarbeidet i hovudsak er avgrensa til næringsutvikling gjennom Vanylven Vekst KF og då vil samfunnsutviklingstiltak innan infrastruktur, busetting m.m. såleis bli noko nedprioritert.

Den administrative organiseringa av kommunen vart av informantar i utvalet vurdert som positiv. Dette knytt til at ein har tre kommunalsjefar som kan fungere saman med rådmannen som ein samordna leiargruppe og ein eigen arena som kan stimulere til samspel, samarbeid og heilskapstenking i forhold til samfunnsutviklingsarbeidet.

#### *Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling innfor Vanylven Vekst KF?*

Rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling innfor Vanylven Vekst KF vart vurdert som relativt gode. Dette fordi Møre og Romsdal fylke gjev støtte til kommunen og Vanylven Vekst KF gjennom omstillingsstatusen. Ein har mellom anna lagt det næringsretta arbeidet (inkludert forvaltninga av næringsfond m.m.) inn under Vanylven Vekst KF. Vanylven Vekst KF vert såleis "næringsverktøykassa" til kommunen. Dette med unntak av landbruket som forvaltar eigne midlar m.m. Men gode økonomiske rammevilkår er ikkje nok i følge informantar i utvalet. Ein er i det vidare avhengige av både det politiske miljøet, næringslivet, det sivile samfunnet m.m. i høve til samfunnsutviklingsarbeidet lokalt. Det vart mellom anna påpeika frå informantar i Vanylven at ein særleg har gode rammevilkår i høve analysearbeid, utgreiingsarbeid m.m. i Vanylven Vekst KF. Når det gjeld analysearbeid, utgreiingsarbeid m.m. vart det uttrykt at Vanylven Vekst KF har betre økonomiske rammevilkår enn kommuneorganisasjonen. Ein har mellom anna nytta ulike utgreiingar og eksterne analysar inn mot det strategiske handlingsplanarbeidet i Vanylven Vekst KF. Den siste revideringa av handlingsplanen er vidare i noko grad basert på Innovasjon Norge sine innspel knytt til avgrensingar av satsingsområde og tiltak.

Vidare vart det påpeika at Vanylven Vekst KF er oppretta av Vanylven kommune, og Vanylven kommune sine handlingar og rammevilkår får konsekvensar for Vanylven Vekst KF. Det var lokalpolitikarane som etablerte Vanylven Vekst KF, men det har vore noko usemje i det politiske miljøet høve til ønskje om detaljstyring av verksemda versus å gi slepp på styringa av det kommunale føretaket. Ein har vidare hatt utfordringar knytt til utskiftingar i styret og noko vanskar med rekruttering av nye medlemar til styret for Vanylven Vekst KF. Dette av ulike årsaker. Mellom anna kan dette ha samanheng med den tidlegare næringsstrukturen som i hovudsak har vore landbruk, statleg hjørnesteinsverksemd og filialverksemder i forhold til den maritime klynga på Sunnmøre. I tillegg har ein i utgangspunktet få personar å rekruttere frå i ein liten utkantkommune.

### Norrdal

*Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling generelt i Norrdal?*

Informantar frå Norrdal påpeika at Norrdal kommune er - og har vore - ein svært samfunnsaktiv kommune. Kommunen tar aktivt del i samfunnsutviklingsarbeidet lokalt. Dette har vore ei bevisst rolle frå kommunen si side. Ein har hatt ei proaktiv rolle i høve til deltaking og medverking mellom anna i forhold til nasjonale/regionale program, prosjekt, satsingar m.m. Kommunen har såleis vore ei drivkraft i høve til det lokale utviklingsarbeidet knytt til å hente inn prosjektmidlar, knytte seg på ulike nasjonale program/prosjekt m.m. Ein kan nemne KS-programmet om "Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling", "God Helse-programmet" i Møre og Romsdal fylke m.m. Særleg vart det uttrykt at det politiske miljøet og den politiske leiinga i kommunen over tid har hatt ei bevisst rolle når det gjeld samfunnsutviklingsarbeid. Dette kan mellom anna knytast til at kommunen er ein liten utkantkommune og manglar til dømes økonomiske motorar i næringsutviklingsarbeidet, dvs. solide private næringsaktørar m.m. lokalt. Difor vert rolla til kommunen særleg viktig i høve til samfunnsutviklingsarbeidet lokalt/regionalt.

Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at rammevilkåra for samfunnsutviklingsarbeid i Norrdal kommune er rimeleg gode knytt til at kommuneøkonomien er relativt bra, og at ein har engasjerte og aktive innbyggjarar i kommunen. Vidare har kommunen særlege komparative fortrinn knytt til dei naturgjevne ressursane i kommunen. Desse naturgjevne ressursane lokalt har ein hatt merksemd på mellom anna i høve til det overordna kommuneplanarbeidet i Norrdal (jf. temaområde "Natur, Kultur, Helse") og som ein har freista å trekkje koplingar til i forhold til God Helse-programmet og KS – programmet "Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling".

Utfordringane lokalt har elles vore knytt til at ein har ein veldig spreitt struktur i Norrdal kommune. Dette på grunn av dei geografiske tilhøva som gjer kommunen til ein relativt kostbar kommune å drive. Dette gjeld både infrastrukturiltak, investeringar, reisetid m.m. i kommunen.

*Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling innafor reiselivssatsinga i Norddal?*

Det vart uttrykt frå informantar i høve til Norddal at rammevilkår for å drive samfunnsutvikling innafor reiselivssatsinga er rimeleg gode gjennom at ein har bygd opp ein reiselivsadministrasjon m.m. i høve til reiselivssatsinga. Ein har prioritert dette over lengre tid gjennom at reiselivet har vore eit satsingsområdet i kommunen. Samstundes vart det påpeika at til no har tiltaka innan reiselivet vore for svake i Norddal. Dette trass i ein uttrykt satsing på reiselivsutvikling lokalt/regionalt. Det vart mellom anna påpeika at potensialet i høve til reiselivsutviklinga er mykje større enn det ein til no har oppnådd. Kommunane og dei ulike bygdelaga i DGT-området må samarbeide endå meir i høve til å utvikle reiselivet vidare vart det uttalt. Informantar i utvalet uttrykte at mulegheitene er store i Norddal kommune knytt til dei naturgjevne føresetnadane og ressursane i området. Dette potensialet har auka den seinare tida gjennom Verdsarvstatusen. Ein har alt det som vil bli etterspurt i marknaden framover vart det hevda. Dette har ein og arbeidd med i plansamanheng i den overordna delen av kommuneplanen, mellom anna gjennom temaområde slik som "Naturbasert næringsutvikling", "Nytt landbruk" m.m. I tillegg ligg Norddal kommune nær mellom anna Geiranger og med dei mulegheitene dette gjev. I høve til økonomiske verkemiddel har ein frå kommunen vore aktive gjennom mellom anna bruk av kommunen sitt kraftfond inn mot reiselivsnæringa. Dette i kombinasjon med midlar frå mellom anna Møre og Romsdal fylke/Fylkesmannen i Møre og Romsdal (BU-midlar m.m.). Men det vart og påpeika frå informantar i utvalet at sjølv om ein har gode rammevilkår for reiselivsutvikling i kommunen, så manglar ein kanskje noko i høve til erkjenning lokalt om behovet for å satse på reiselivet samanlikna med andre reiselivskommunar. Dette hemmar reiselivssatsinga og samfunnutviklingsarbeidet noko fordi ein eventuelt ikkje har forankring lokalt. Framover vil ein mellom anna ha sterkare fokus på produktutvikling m.m. for å freiste å forlenge turistsesongane, og då vert erkjenning og forankring lokalt viktig.

### Vanylven

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å skape aksept/legitimitet for samfunnsutviklingsarbeidet lokalt og regionalt?*

Det vart uttrykt frå informantar i Vanylven at ein i utgangspunktet har fått aksept og legitimitet for omstillingsarbeidet gjennom omstillingsstatusen regionalt, og at ein såleis har rimeleg god støtte i lokalmiljøet. Det vart påpeika frå informantar i utvalet at aksepten og legitimiteten kanskje er noko sterkare regionalt enn lokalt. Ein har forsøkt å skape aksept og legitimitet lokalt gjennom informasjon om og formidling frå omstillingsarbeidet. Ein har såleis vore synlege lokalt og forsøkt å vise til resultatane knytt til omstillingsarbeidet fram til no. Slik sett har ein hatt særleg fokus på å skape forankring for omstillingsarbeidet lokalt/regionalt og ein har nytta ulike informasjonstiltak i høve til å skape forankring. Dette for å freiste å snu negative tankar knytt til at lokalsamfunnet var nede i ein alvorleg bølgedal med nedleggingar i næringslivet, pessimisme m.m. Det vart uttrykt at ein har klart å snu



denne trenden, og at den kanskje viktigaste kanalen når det gjeld informasjonsarbeidet har vore lokalavisa "Synste Møre". Vanylven Vekst KF har mellom anna ein eigen spalte i lokalavisa der dagsaktuelle tema vert presentert. Ein annan viktig kanal har vore det meir generelle samarbeidet lokalt og regionalt mellom ulike aktørar. Særleg gjennom Innovasjon Norge og Møre og Romsdal fylke sine tenester og instansar i høve til mulege etablerarar og grunderarar som til dømes "hoppid.no." Samstundes vart det påpeika at ein erkjenner at endå meir kunne vore gjort for å skape sterkare aksept og legitimitet lokalt. Kommuneorganisasjonen har hatt fokus på omstillingsarbeidet mellom anna knytt til arbeidet med den strategiske handlingsplanen og ein har regelmessige tema- og informasjonsmøte, rapporteringar m.m. i kommunestyret om omstillingsarbeidet, også med innspel frå inviterte sentrale lokale og regionale næringslivsaktørar. Men Vanylven Vekst KF kan også bli opplevd som eit mellomnivå i høve til mellom anna kommuneplanen og økonomiplanen. Slik sett vart det påpeika at kommuneorganisasjonen og Vanylven Vekst KF har utfordringar i høve til å skape aksept og legitimitet lokalt, medan ein regionalt har skapt legitimitet gjennom mellom anna omstillingsstatusen. Det vart mellom anna understreka behov for å auke informasjonen til kommunestyret og formannskapet i Vanylven og behov for framleis god dialog mellom kommuneorganisasjonen og det politiske miljøet i Vanylven og Vanylven Vekst KF. Vidare vart det påpeika at det vert viktig framover å involvere det regionale næringslivet slik som til dømes aktørar i den maritime klynga på Sunnmøre endå meir i utviklingsprosessane.

*Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma arbeidet?*

Informantar frå Vanylven påpeika at omstillingsarbeidet generelt har fungert godt, og at Vanylven Vekst KF har fått rimeleg aksept lokalt. Ein har mellom anna oppfylt målsettingane om talet på arbeidsplassar. Vidare har ein relativt gode økonomiske ressursar i Vanylven Vekst KF på grunn av omstillingsmidlane. Samstundes vart det påpeika at ein har utfordringar når det gjeld balansegangen internt i kommunen mellom ulike sektorar og interessegrupper. Ein har såleis truleg informasjonsutfordringar lokalt i høve til legitimitet i opinionen, kanskje særleg i kommunestyret vart det hevda. Dette i forhold til dei mange andre gode føremåla og ulike interessentgrupperingar i lokalsamfunnet slik som eldreomsorg m.m.. I tillegg har ein hatt utfordringar knytt til gjennomtrekk og utskiftingar av styrerepresentantar i Vanylven Vekst KF, både blant representantar frå det politiske miljøet og blant representantar frå næringslivet. Dette har i følgje informantar i utvalet hemma styrearbeidet i Vanylven Vekst KF, særleg i høve til strategiutviklingsarbeidet.

Det vart vidare påpeika at situasjonen i kommunen var svært alvorleg ved oppstarten av omstillingsarbeidet, noko som medførte at ein måtte setje i verk fleire tiltak og aktivitetar straks. Sjølv om ein kanskje burde tatt dei meir overordna diskusjonane i høve politiske prioriteringar m.m. innleiingsvis i omstillingsarbeidet, så kunne ein ikkje vente slik at ein kunne inkludere satsingar i kommuneplanprosessar m.m. Ein måtte kome i gong med ein

gong med ulike aktivitetar utifrå den vanskelege situasjonen då ein miste så mange arbeidsplassar i løpet av ein kort tidsperiode. Det vart påpeika at dette vert eit vurderingsspørsmål, men at det kanskje har blitt eit politisk vakuum som ein no freistar å tette gjennom arbeidet med mellom anna den strategiske delen av kommuneplanen.

Informantar i utvalet påpeika at pådrivarar i arbeidet med å skape aksept og legitimitet har vore dagleg leiar i Vanylven Vekst KF, ordføraren og fleire formannskapsmedlemar. I tillegg har Møre og Romsdal fylke vore aktive i dette arbeidet. Bremsar har vore enkeltmedlemar i kommunestyret og enkeltinteressantar i næringslivet vart det hevda.

Dei ulike aktørane i Vanylven Vekst KF har hatt ulike roller i høve til å skape aksept og legitimitet for omstillingsarbeidet og samfunnsutviklingsarbeidet. Mellom anna har ein hatt ein svært synleg, oppsøkande og utoverretta ordførar i høve til omstillingsarbeidet. Dette mellom anna knytt til at Vanylven vart "Solsikkekommune" gjennom Innovasjon Norge si nasjonale kåring for nokre få år sidan. Ordføraren har, saman med dagleg leiar for Vanylven Vekst KF, freista å vere stimulerande og engasjerande overfor mulege entreprenørar og grunderar. Rådmannen i kommunen har både hatt ei pådrivarrolle for omstillingsarbeidet og ei rolle i høve til å bidra til konfliktdemping. Dette mellom anna i samband med gjennomgangen av vedtektene og den strategisk handlingsplanen for Vanylven Vekst KF. Rådmannen har vore observatør i styret for Vanylven Vekst KF. Vidare har Møre og Romsdal fylke har hatt ei aktiv rolle i høve til omstillingsarbeidet i Vanylven, sjølv om representanten frå Møre og Romsdal fylke berre har vore observatør i styret for Vanylven Vekst KF.

*I kva grad blir partnerskapen no rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet påpeika at Vanylven Vekst KF no er ein naturleg del av utviklingsarbeidet i kommunen, og særleg regionalt og også nasjonalt vert partnerskapen vurdert som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør gjennom omstillingsstatusen. Ein har relativt god dialog og samhandling mellom kommune og Vanylven Vekst KF gjennom ulike samarbeidsmøte. Dette har skapt tillit, aksept og forankring i høve til utviklingsarbeidet vart det hevda. Samstundes vart det påpeika frå informantar i utvalet at ein har kontrollbehov overfor Vanylven Vekst KF blant einskilde i det politiske miljøet. Det vart vidare opplyst at Vanylven Næringsforum også har blitt ein viktig aktør i høve til auka samhandling lokalt mellom ulike aktørar gjennom at ein den seinare tida har fått i gong aktivitetar att i Vanylven Næringsforum.

Når det gjeld det vidare arbeidet med aksept og legitimitet vart det uttrykt at forankring lokalt i Vanylven er viktig. Det vert mellom anna viktig å klare å kommunisere resultatata frå omstillingsarbeidet til opinionen og også årsakene til at resultatata har blitt positive. Ein har kanskje slitt noko i høve til legitimiteten i det politiske miljøet lokalt. Konkret har det mellom anna vore diskutert den fysiske lokaliseringa av Vanylven Vekst KF, der Vanylven Vekst KF

har vore klare på at lokaliseringa må vere utafør kommuneorganisasjonen. Dette mellom anna for å skilje mellom kommunale driftsoppgåver og omstillingsarbeidet med sine løyvingar frå Møre og Romsdal fylke.

Informantar i utvalet uttrykte at i Møre og Romsdal fylke har Vanylven Vekst KF og omstillingsarbeidet i Vanylven veldig sterk aksept.

*Kva planlegg ein i partnerskapen å gjere for å auke aksepten og legitimiteten?*

For å auke aksepten og legitimiteten lokalt vart det påpeika at ein mellom anna vil halde fram med informasjonsverksemda overfor det politiske miljøet i kommunen. Dette for å vidareutvikle dialogen og skape bevisstheit lokalt. Kommunestyremøta og formannskapsmøta vert mellom anna innleia med informasjon om aktivitetar og tiltak m.m. gjennom Vanylven Vekst KF. Utfordringane for det politiske miljøet i kommunen har mellom anna vore knytt til at dei positive tiltaka og dei meir utviklingsorienterte sakene i kommunen går føre seg i Vanylven Vekst KF, medan kommunale driftsoppgåver vert att i det politiske miljøet, dvs. korleis skal ein balansere mellom det politiske versus partnerskapen.

Norrdal

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å skape aksept/legitimitet for samfunnsutviklingsarbeidet lokalt og regionalt?*

Det vart uttrykt frå informantar i Norrdal at aksepten og legitimiteten lokalt og regionalt for reiselivssatsinga har hatt ei positiv utvikling over tid. Dette gjennom at det har vore semje om at kommunen skal vere ei reiselivskommune, og Norrdal kommune har mellom anna medverka med økonomiske midlar gjennom løyvingar frå det kommunale kraftfondet. I følgje informantar i utvalet har det nok vore usemje internt i DGT AS om organisering, satsingsområde, marknadsføringsstrategiar, prioritering av tiltak m.m., men både lokalt og regionalt har det vore semje om at ein skal satse på reiselivsnæringa. Ein var mellom anna relativt tidleg ute med å etablere Norrdal Reiselivslag i kommunen. Dette vart i hovudsak gjort gjennom dugnadsarbeid og frivillig arbeid. Seinare engasjerte kommuneorganisasjonen seg mellom anna gjennom initiering av prosjektmidlar frå Møre og Romsdal fylke (mellom anna BU-midlar frå Fylkesmannen i Møre og Romsdal) og kommunen har vore aktive i forhold til å få skapt forståing lokalt og regionalt for reiselivssatsinga. Kommunen har og vore aktive i høve til tilrettelegging av ulike infrastrukturtiltak ved at ein mellom anna fekk kommunalt tilsett reiselivssekretær på 1980 - talet. Ein funksjon som seinare vart organisert i eit eige selskap då reiselivsnæringa tok over arbeidsgjevaransvaret for reiselivsmedarbeidaren. Næringa sjølv har hatt ønskje om å styre reiselivssatsinga, med økonomisk støtte og tilrettelegging frå kommunen. Såleis har det politiske miljøet i kommunen arbeidd med rammevilkår, infrastrukturtiltak m.m., og reiselivsnæringa har hatt styringa av det daglege arbeidet.

Vidare vart det påpeika frå informantar i Norrdal at ein har prøvd å synleggjere reiselivsarbeidet gjennom mellom anna samfunnsdelen av kommuneplanen. Reiselivsarbeidet

lokalt og regionalt har såleis forankring i den overordna planlegginga i kommunen. Samstundes vart det frå andre informantar uttrykt at ein har gjort for lite for å skape aksept og legitimitet for reiselivsarbeidet lokalt og regionalt. Dette gjeld både i DGT AS og i Norddal kommune, og dette har vore noko av bakgrunnen for at ein gjennom omorganiseringa og aksjeemisjonen som vart gjennomført i 2006 har fått auka den politiske representasjonen i styret m.m. Vidare vart det påpeika at ein har hatt for stort fokus på andre geografiske område (særleg Geiranger og Geirangerfjorden) og at merksemda i for stor grad har vore retta mot ekstern marknadsføring av området m.m. Framover har ein mellom anna ønskje om meir internt arbeid i Norddal kommune knytt til produktutvikling m.m. for å skape auka innhald i reiselivsprodukta lokalt. Dette særleg gjennom aktiv deltaking og involvering frå dei ulike bygdelaga i kommunen (jf. kommuneplanen sin samfunnsdel). I tillegg vart det uttrykt at DGT AS tidlegare har vore for lite forpliktande i forhold til dei ulike aktørane og at ulike aktørar såleis kanskje har hatt eit noko manglande eigarforhold til DGT AS.

*Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma arbeidet?*

Informantar i utvalet påpeika at dei meir overordna strategiske prosessane og diskusjonane for å skape aksept og legitimitet lokalt og regionalt i noko grad har mangla. Ein har kanskje ikkje formidla tilstrekkeleg frå dei interne diskusjonane i selskapet. I tida framover vil ein arbeide med strategiutviklingsarbeidet i det nye styret for DGT AS og i høve til dette vil ein mellom anna leggje fram utkast til diskusjon og innspel frå dei ulike aktørane. Til dømes knytt til det årlege haustmøtet i DGT AS. Det vart vidare påpeika at både kommunen og reiselivsnæringa sjølv - saman med det tidlegare styret - har vore pådrivarar i høve til å skape aksept og legitimitet for reiselivsarbeidet gjennom DGT AS. I det vidare arbeidet vil den nye styreleiaren vere aktiv pådrivar. Dette mellom anna gjennom strategiutviklingsarbeidet for DGT AS.

*I kva grad blir partnerskapen no rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet uttrykte at DGT AS no vert rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør. DGT AS vert mellom anna opplevd som eit verkemiddel for å kunne nå meir overordna målsettingar lokalt og regionalt, men at det har vore ulike meiningar lokalt og regionalt knytt til organisering, satsingsområde, tiltak m.m. Det vart mellom anna påpeika at ein erkjenner lokalt og regionalt eit behov for DGT AS, men at ein manglar økonomiske ressursar for å kunne gjennomføre alle dei gode føremåla i området.

Samstundes vart det uttrykt at DGT AS kanskje har lågare aksept og legitimitet lokalt i Norddal samanlikna med situasjonen tidlegare då ein hadde "Golden Route" – samarbeidet med mellom anna Rauma kommune. Slik sett har DGT AS truleg noko sterkare legitimitet regionalt enn lokalt. Vidare vart det påpeika at i Norddal kommune har ein vore aktive i forhold til å påverke reiselivsarbeidet og samfunnsutviklingsarbeidet frå det politiske miljøet i

kommunen gjennom strategiske diskusjonar m.m. Særleg gjeld dette ordføraren, men og kommunestyret og formannskapet.

*Kva planlegg ein i partnerskapen å gjere for å auke aksepten og legitimiteten?*

For å auke aksepten og legitimiteten for DGT AS vil ein framleis halde god kontakt mellom ulike næringsaktørar og kommunen. Dette mellom anna gjennom informasjonsutveksling om resultat og konkrete tiltak og planar framover. Ein har til dømes nytta det årlege haustmøtet til DGT AS i forhold til gjensidig informasjon for å involvere breitt lokalt. Vidare så har ein allereie tette koplingar og bindingar i DGT AS gjennom aksjonær-/styrerepresentasjon både frå det offentlege og frå næringslivet. I tillegg vart det uttrykt at det nye styret for DGT AS i tida framover særleg vil arbeide med strategiutviklingsprosessar for verksemda.

### 3.5 Strategisk planlegging, mobilisering og agendasetting

#### Vanylven

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet lokalt og regionalt? I basisorganisasjonane?*

Informantar i utvalet uttrykte at for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet lokalt har ein i Vanylven Vekst KF særleg arbeidd med agendasetting m.m. gjennom arbeidet med den strategiske handlingsplanen til Vanylven Vekst KF. Dette gjennom informasjonsarbeid m.m. i høve til omstillings- og næringsutviklingsarbeidet. Vanylven Vekst KF har informert om omstillingsarbeidet overfor både næringslivet, det sivile samfunnet og det politiske miljøet lokalt. Regionalt har særleg dagleg leiar for Vanylven Vekst KF hatt kontakt med fleire utviklingselskap i Nordfjordregionen og ulike offentlege og private aktørar for å skape felles forståing for omstillingsarbeidet.

I forkant av arbeidet med den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF fekk ein utarbeidd ein eigen strategisk utviklingsanalyse for Vanylven. Den strategisk handlingsplanen vart utarbeidd av styret for Vanylven Vekst KF og planen vart vedtatt formelt av kommunestyret i Vanylven kommune for å forankre satsingane politisk. I det politiske miljøet i kommunen har ein særleg diskutert kva oppgåvene til Vanylven Vekst KF skal vere. Dette særleg i forhold til prioriteringar av innsatsen. Konkret har dette særleg vore knytt til i kva grad Vanylven Vekst KF skal involvere seg i samferdselsutvikling og infrastrukturtiltak lokal og regionalt. Kommunestyret har vidare den overordna økonomistyringa for verksemda gjennom godkjenning av dei årlege budsjetta til Vanylven Vekst KF.

Regionalt har fleire ulike avdelingar i fylkesadministrasjonen fått grundige orienteringar om omstillingsarbeidet i Vanylven og har såleis blitt godt kjent med situasjonen i Vanylven. Delegasjonar frå fylket har og vore på ulike synfaringar i Vanylven. Dette for å skape felles forståing for omstillingsarbeidet lokalt og regionalt.

Informantar i utvalet uttrykte at mobiliseringsarbeidet i høve til å sette samfunnsutvikling på dagsorden har fungert positivt i kommunen. Det vart og uttrykt at ein må gjere endå meir i tida fram over når det gjeld å informere og mobilisere det politiske miljøet i kommunen. Samstundes vart det uttrykt at det politiske miljøet i kommunen både har vore kreative og har hatt fokus på omstillingsarbeidet og på ulike konkrete tiltak.

Personfokuset til no i høve til mobiliseringsarbeidet og agendasetting har i stor grad vore knytt til ordføraren i kommunen og til dagleg leiar. Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at dette har vore naturleg slik situasjonen har vore. Ein ønskjer og på lengre sikt å synleggjere meir styret og styreleiar for Vanylven Vekst KF i høve til omstillingsarbeidet lokalt og regionalt. Internt i Vanylven Vekst KF har ein brukt mykje tid og ressursar på å få ein struktur på omstillingsarbeidet. Fleire forslag og tiltak har kome fram i prosessen. Ein har forsøkt å velje ut og sile aktivitetar og tiltak for å følgje den strategiske handlingsplanen. Dette fordi ein mellom anna har hatt avgrensingar i forhold til den administrative gjennomføringskapasiteten i Vanylven Vekst KF.

*I kva grad fungerer partnerskapen sine overordna mål no som retningslinjer for vidare detaljplanlegging lokalt og regionalt?*

Det vart påpeika frå informantar i utvalet at Vanylven Vekst KF sine overordna mål fungerer som retningslinjer for det vidare arbeidet lokalt og regionalt. Ein har god dialog med administrasjonen i Vanylven kommune og ein har mellom anna etablert eit system med årlege rulleringar av den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF. Samstundes vart det påpeika at ein har eit noko uavklart ansvarsforhold mellom kommuneorganisasjonen og Vanylven Vekst KF. Dette særleg i høve til gjennomføring av ulike tiltak og prosjekt. Utfordringane er knytt til at kommuneorganisasjonen manglar både personellressursar og økonomiske ressursar. I tida framover vil Vanylven Vekst KF, som ein konsekvens av reviderings-/strategiarbeidet, truleg redusere talet på satsingsområde og aktivitetar. Det vart vidare uttrykt at det er viktig å sikre gjennomføring av ulike tiltak og aktivitetar i samarbeid mellom ulike aktørar og til dømes verkemiddelapparatet. Dei ulike økonomiske midlane som ein samla sett har i Vanylven (næringsfondsmidlar, kompensasjonsmidlar, omstillingsmidlar) er rimeleg godt samordna i følgje informantar i utvalet. Spørsmålet vert meir om ein er gode nok til å samordne seg med anna utviklingsarbeid i kommunen som til dømes ulike infrastrukturtiltak, plan- og reguleringsarbeid m.m. Slike prosessar er ofte krevjande. Ein har samordning, men likevel er ein skilt organisasjonsmessig. Interessene er ikkje motstridande vart det uttrykt frå informantar i utvalet, men det vert viktig med fokusering og integrasjon framover mot felles overordna målsettingar. Det vart elles påpeika frå informantar i utvalet at det har vore viktig å køyre omstillingsarbeidet i Vanylven utanfor dei tradisjonelle politiske strukturane gjennom at ein har fått delegert mandat, vedtekter og økonomiske rammer frå det politiske miljøet i kommunen.

Når det gjeld kommuneplanarbeidet vart det påpeika at kommuneplanen for Vanylven kommune verkar som eit overordna rammeverktøy for Vanylven Vekst KF. Dei overordna målsettingane for Vanylven Vekst KF vil truleg bli integrert i kommuneplanen. Forslaga til målsettingar for Vanylven Vekst KF har kome frå styret for Vanylven Vekst KF og ikkje frå kommunestyret, men dei overordna målsettingane for omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF er ikkje avvikande for Vanylven kommune sine målsettingar. Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at det imidlertid vert viktig med god politisk forankring av omstillingsarbeidet framover i høve til vidare strategiar og satsingar. Tilsvarande vert det vidare arbeidet med kommuneplanen viktig for å sette omstillingsarbeidet meir på den politiske dagsordenen. I tillegg vil både Innovasjon Norge og Møre og Romsdal fylke informere aktivt om tiltak og aktivitetar gjennom omstillingsarbeidet overfor det politiske miljøet lokalt i tida framover.

Ein ønskjer i høve til informasjonsutveksling og formidling å halde fram med samhandlingsmøta mellom formannskapet og styret i Vanylven Vekst KF. Samhandlingsmøta har vore ein god arena, og ein arena som ein vil nytte meir framover i følgje informantar i utvalet. Ikkje minst for å skape forankring til omstillingsarbeidet m.m. i det politiske miljøet etter kommunestyrevalet hausten 2007.

#### Norrdal

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet lokalt og regionalt?*

Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at i Norrdal kommune har ordføraren og den politiske leiinga hatt ei svært synleg og aktiv rolle i høve til samfunnsutviklingsarbeidet generelt. Den omfattande reiselivssatsinga i Norrdal kommune må sjåast i lys av eit slikt perspektiv. Ein har mellom anna arbeidd med reiselivsutvikling i kommunen gjennom den overordna kommuneplanen knytt til mellom anna dei naturgjevne føresetnadane og dei komparative fortrinna ein har lokalt.

DGT AS har forsøkt å mobilisere og skape forståing m.m. lokalt og regionalt gjennom mellom anna arbeidet med partneravtalar der ulike aktørar og deltakarar forpliktar seg i selskapet. Vidare har ein arrangert opne seminar med ulike aktuelle tema m.m. der ein har trekt inn eksterne foredragshaldarar m.m. Arena for dette har særleg vore det årlege haustseminaret i DGT AS. Samstundes vart det påpeika frå informantar i utvalet at ein til no gjennom DGT AS har vore svake og gjort relativt lite i høve til å skape felles forståing m.m. DGT AS har til no særleg arbeidd i høve til marknadsføring av området og produktutvikling m.m. Ein har aldri hatt samfunnsutvikling som eiga sak i selskapet i følgje informantar i utvalet. Dette har vore meir integrert gjennom dei ulike aktivitetane og tiltaka i selskapet. I tida framover vil ein arbeide meir i selskapet med å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing m.m. gjennom det strategiske utviklingsarbeidet i DGT AS. Det nye styret for DGT AS vil ha ei pådrivarrolle i forhold til dette arbeidet. Dette mellom anna utifrå

at vidareutvikling av merkevaren er avhengig av samarbeid mellom kommunar, bygdelag, ulike lag og organisasjonar lokalt og regionalt m.m.

Forventningane frå aktørane er - og har vore - svært store i forhold til reiselivssatsinga lokalt og regionalt. I følgje informantar i utvalet må forventningane imidlertid tilpassast meir dei rammevilkåra og dei tilhøva som DGT AS har. Det vart mellom anna påpeika at DGT AS er eit selskap som ikkje har økonomiske ressursar til å kunne drive lokalt utviklingsarbeid knytt til mellom anna større infrastrukturiltak (vegar, kaianlegg m.m.). Ulike aktørar trur kanskje at selskapet kan drive med lokal utvikling gjennom infrastrukturiltak og liknande, men det har ein ikkje ressursar til vart det hevda. DGT AS skal leggje føringar m.m. i høve til dei overordna satsingane knytt til å utvikle reiselivet i området, meir enn å gjennomføre ulike tiltak m.m.

*I kva grad fungerer partnerskapen sine overordna mål no som retningsliner for vidare detaljplanlegging lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet uttrykte at DGT AS sine overordna mål fungerer som retningsliner for vidare detaljplanlegging lokalt og regionalt. Det vart vidare påpeika at ein no er inne i ein fase der dei gjeldande overordna målsettingane for selskapet truleg vil bli endra og ein vil få nye målsettingar for DGT AS.

*Kva planlegg ein i partnerskapen å gjere for å sette reiselivet meir på den politiske dagsordenen?*

Informantar i utvalet påpeika at reiselivet er rimeleg godt ivareteke i det politiske miljøet lokalt. Ingen særskilde tiltak vil såleis bli gjennomført i høve til å sette reiselivet meir på den politiske dagsordenen. Samstundes vart det påpeika at ein kjem ikkje inn i den politiske debatten samanlikna med situasjonen som ein hadde under "Golden Route" – samarbeidet. Då var ein mellom anna meir synlege og aktive i media m.m. og dette vil ein forsøke å gjere meir med framover. Vidare vart det uttrykt at ein manglar økonomiske ressursar både frå kommunane og private aktørar lokalt og regionalt i forhold til å gjennomføre ulike tiltak og aktivitetar gjennom DGT AS. Det vert mellom anna viktig å få med seg andre offentlege aktørar som til dømes Møre og Romsdal fylke, Innovasjon Norge m.m. framover i følgje informantar i utvalet.

### 3.6 Taktisk planlegging, organisering og avgjerdstaking

#### Vanylven

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å få organisert og vedtatt bindande handlingsprogram m.m. for samfunnsutviklinga lokalt og regionalt? Har det vore spenningar knytt til dette?*

Informantar i utvalet uttrykte at ein har gjennomført ulike revideringar av den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF. Ein har også gjennomført omfattande



strategiprosessar i høve til styret for Vanylven Vekst KF og administrasjonen. Pådrivar i høve til dette har mellom anna vore dagleg leiar for Vanylven Vekst KF. Ein har mellom anna nytta "PLP-metodikken" til Innovasjon Norge og ein har fått gjennomført ulike analysar og utgreiingar som grunnlagsmateriell i høve til omstillingsarbeidet. Strategiutviklingsarbeidet i Vanylven Vekst KF har fungert bra i følgje informantar i utvalet. Ein har mellom anna fått nyttige innspel gjennom eksterne representantar i styret, Møre og Romsdal fylke og Innovasjon Norge, i høve til konkrete tiltak som mellom anna reiselivsutvikling, friluftaktivitetar og generelt strategiarbeid m.m. Det vart vidare uttrykt at dei langsiktige retningslinene gjennom strategisk handlingsplan for Vanylven Vekst KF er viktig for den legitimiteten ein må ha i høve til det daglege omstillingsarbeidet.

Det har i seinare tid i noko grad vore spenningar i kommunestyret i Vanylven kommune knytt til revideringa av den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF, men det har ikkje vore spenningar internt i Vanylven Vekst KF. Ein har berre hatt diskusjonar i det kommunale føretaket under til dømes dei årlege strategisamlingane vedkommande ulike satsingar, tiltak m.m. Tidlegare gjorde ein nærast vedtak i kommunestyret utan endringar i høve til den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF vart det hevda. Men i følgje informantar i utvalet viste kommunestyret i Vanylven vilje til handlekraft i høve til strategisk fokus m.m. ved den siste revideringa av handlingsplanen. Konkret var dette knytt til at satsingar inn mot kommunikasjonar og samferdsle, landbruk og havbruk i mindre grad skulle vere ansvarsområde for Vanylven Vekst KF. Kommunestyret har berre høve til å påverke Vanylven Vekst KF gjennom godkjenning av den strategiske handlingsplanen og godkjenning av budsjettet for det kommunal føretaket, og ved siste revideringa av handlingsplanen påverka ein såleis Vanylven Vekst KF gjennom endringar og avgrensingar i høve til reduksjon av satsingsområda. Dette mellom anna utifrå strategiske forhold knytt til at ein har avgrensa økonomiske rammer og ressursar i høve til omstillingsarbeidet. Informantar i utvalet påpeika at det er viktig med frie rammer i høve til omstillingsarbeidet, men omstillingsarbeidet må henge saman med andre satsingar i kommunen sitt næringsutviklingsarbeid. I tillegg vart det påpeika at det politiske miljøet lokalt bør få meir informasjon om aktivitetane gjennom Vanylven Vekst KF for å få best muleg forankring av omstillingsarbeidet. Dette vil ein mellom anna gjere i samband med politikaropplæringa til dei nye folkevalde i kommunestyret hausten 2007.

*Kor bindande er partnerskapen sine vedtekne planar og tiltak for handlingsprogram, budsjett og dagleg arbeid lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet uttrykte at føretaket sine vedtekne planar og tiltak er bindande. Det vart uttrykt at det kan vere utfordringar i det vidare utviklingsarbeidet knytt til konkrete tiltak og satsingar, til dømes etablering av industripark og liknande, gjennom Vanylven Vekst KF som ikkje er med i kommunen sin økonomiplan, men som det vert forventa at kommunen engasjerer seg i.

### Norddal

*Kva har ein gjort i partnerskapen for å få organisert og vedtatt bindande handlingsprogram m.m. for samfunnsutviklinga lokalt og regionalt? Har det vore spenningar knytt til dette?*

Informantar i utvalet uttrykte at ein har hatt diskusjonar og debattar i det politiske miljøet lokalt knytt til den praktiske organiseringa av DGT AS m.m., men ikkje særlege spenningar utover dette.

I følgje informantar i utvalet har det tidlegare styret for DGT AS og administrasjonen i selskapet arbeidd med revideringa av strategiplanen for selskapet. Det vart uttrykt at dette arbeidet har vore både interessant og givande, og ein har hatt rimeleg konsensus om satsingane m.m. Ein har i høve til dette arbeidet freista å involvere ulike aktørar i selskapet som igjen har drøfta ulike tema m.m. inn mot ulike lag og organisasjonar lokalt og regionalt. Slik sett har ein hatt vekselverknad frå selskapet og tilbake til basisorganisasjonane (partnerorganisasjonane) gjennom dei ulike representantane i styret. Vidare vart det uttrykt at det meir administrative arbeidet (budsjett m.m.) i DGT AS har fungert rimeleg bra, men ein har mangla økonomiske ressursar i selskapet i forhold til ønska tiltak og aktivitetar.

Samstundes vart det uttrykt at det meir overordna arbeidet (strategiutvikling, målsettingar m.m.) ikkje heilt har vore på plass for selskapet. Det vart hevda frå informantar i utvalet at DGT AS i noko grad har vore styrt av administrasjonen og at det tidlegare styret har vore lite aktive. Det vart påpeika at framover vil det nye styret og den nye styreleiaren vere pådrivarar og aktive i høve til mellom anna arbeidet med målsettingar og strategiar for selskapet. Ein er mellom anna i gang med ein ny strategiutviklingsprosess i DGT AS. Dette med bakgrunn i behova framover i forhold til satsingar m.m. og endringane som vart gjennomført i 2006 i høve til omorganisering der ein har fått eit meir direkte eigarskap i DGT AS.

*Kor bindande er partnerskapen sine vedtekne planar og tiltak for handlingsprogram, budsjett og dagleg arbeid i samfunnet lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet uttrykte at selskapet sine vedtekne planar og tiltak er bindande, både for aksjeselskapet og for basisorganisasjonane. Alle aktørane som er med i DGT AS må til dømes underskrive avtale om forplikting i høve til ulike oppgåver m.m. Vidare vart det uttrykt frå informantar i utvalet at kommunane i området har forplikta seg langsiktig, og dette vert viktig for å utvikle selskapet vidare.

## 3.7 Operativ planlegging, gjennomføring og tiltak

### Vanylven

*Kva har partnerskapen fått gjennomført av konkrete tiltak i samfunnet lokalt og regionalt? I kva grad har basisorganisasjonane klart å oppfylle sine forpliktingar?*

Vanylven Vekst KF har i stor grad oppnådd fleire av dei formulerte målsettingane for partnerskapen i følgje informantar i utvalet. Ein har arbeidd med mobilisering,

haldningsskapande prosessar og aktivitetar med fokus på grunderverksemd, entreprenørskap, etablering av verksemdar m.m. Vidare har ein arbeidd med infrastruktur i høve til mellom anna industrilokalisering og IKT (breiband), merkevarebygging og informasjonsverksemd knytt til mellom anna tilflyttings- og kompetanseutviklingstiltak. Ein har mellom anna etablert kontor i Kunnskapsparken Ålesund og ein har vore med i "FRAM-prosjektet".

Det vart påpeika at kommuneorganisasjonen i Vanylven i rimeleg grad har oppfylt sine forpliktingar. Dette særleg i høve til teknisk sektor der ein har brukt store ressursar. Dei politiske diskusjonane har særleg vore knytt til ansvarsområda for Vanylven Vekst KF. Ordføraren har hatt ei viktig rolle i høve til å støtte opp under omstillingsarbeidet og å inkludere ulike aktørar i nettverksarbeidet. Rådmannen har til no hatt ei noko tilbakehalden rolle som observatør i partnerskapen, men har samstundes hatt ein viktig og sentral funksjon i forhold til samordninga mellom Vanylven Vekst KF og kommuneorganisasjonen.

Dei andre samarbeidsaktørane - Møre og Romsdal fylke og Innovasjon Norge - har og klart å oppfylle sine forpliktingar gjennom mellom anna omstillingsstatus og løyvingar av økonomiske midlar, rådgjeving m.m. Desse aktørane har berre vore observatørar i styret for Vanylven Vekst KF. Det vart uttrykt frå informantar i utvalet at ein kanskje har hatt forventningar lokalt om etablering av offentlege arbeidsplassar i Vanylven, men det har til no ikkje vore aktuelt. Vidare vart det uttrykt frå informantar i utvalet at det økonomiske handlingsrommet vil auke dersom søknaden til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om nasjonal omstillingsstatus vart positivt vurdert.

Når det gjeld kapasiteten til å gjennomføre planar og tiltak vart det uttrykt at ein har eit relativt godt handlingsrom i Vanylven Vekst KF grunna løyvingar av økonomiske midlar frå Møre og Romsdal fylke gjennom omstillingsstatusen. Det økonomiske handlingsrommet har i stor grad vore medverkande til at ein har oppnådd målsettingane for Vanylven Vekst KF i høve til mellom anna etablering av nye arbeidsplassar. utfordringane har til no vore knytt til å få brukt opp dei økonomiske midlane som har vore til rådvelde. Dette knytt til generelle retningslinjer og vilkår m.m. utforma av Innovasjon Norge i høve til bruk av omstillingsmidlar. Midlane har førebels blitt plassert i eit eige disposisjonsfond.

Vidare vart det påpeika frå informantar i utvalet at partnerskapen kanskje har femna over for mange ulike temaområde og satsingar, og at det såleis har vore for lite fokusering i høve til mellom anna spesifikke satsingsområde. Ein har i tillegg i følgje informantar i utvalet mangla personellressursar i det kommunale føretaket for å kunne gjennomføre dei planlagde tiltaka. Ein har samla sett hatt 1,8 årsverk i Vanylven Vekst KF til disposisjon i høve til omstillingsarbeidet. Det kommunale føretaket vart difor blant informantar i utvalet karakterisert som ein relativt liten og sårbar organisasjon i forhold til gjennomføring av tiltak og aktivitetar. Det vart også uttrykt at samarbeidsaktørar som til dømes Innovasjon Norge

også har mangla personellressursar, men har ønska å kunne medverke aktivt inn mot omstillingsarbeidet både som pådrivar og som samtalepart og rådgivar.

Ein har også eit relativt godt handlingsrom i Vanylven kommune, men det vart uttrykt at Vanylven ikkje kan samanliknast med andre kommunar på Sunnmøre slik som til dømes Haram, Herøy og Ulstein der ein har eit robust og variert næringsliv, privat kapital m.m. Sjølv om det økonomiske handlingsrommet er relativt godt, så vart det påpeika frå informantar i utvalet at kommuneorganisasjonen ”drukner” i driftsoppgåver. Kommunen forsøker likevel å vere strategiske i høve til omstillingsarbeidet og det overordna lokale utviklingsarbeidet. Ein arbeidar no mellom anna med revidering av samfunnsdelen av kommuneplanen. Samanlikna med Vanylven Vekst KF manglar ein imidlertid økonomiske midlar til analysearbeid, utgreiingsverksemd m.m.

*Kva planlegg ein i partnerskapen å gjere for å auke kapasiteten til å gjennomføre dei vedtekne planane og tiltaka?*

For å auke kapasiteten i Vanylven Vekst KF sende Vanylven kommune i 2006/2007 søknad til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om nasjonal omstillingsstatus og økonomiske midlar. Dette for om muleg kunne disponere risikokapital frå Innovasjon Norge sitt nasjonale omstillingsfond for omstillingsområde i tillegg til eigne (lokale) omstillingsmidlar. Søknaden hadde bakgrunn i privatiseringa av statsverksemda Olivin og vart aktualisert på nytt gjennom formuleringar i St. meld. nr. 21 (2005 – 2006) om muleg innsats for særleg utsette område. Kommunen er som tidlegare nemnt ein eigen ABS-region og er slik sett sårbare ved reduksjon i servicetilbod, endringar i næringsstruktur m.m. Ein har mellom anna særlege behov i kommunen i forhold til å betre infrastrukturtilhøva lokalt.

Internt i det kommunale føretaket vart det i følgje informantar i utvalet arbeidd med å avgrense satsingane i Vanylven Vekst KF for å få til meir høveleg bruk av dei tilgjengelege ressursane.

#### Norrdal

*Kva har partnerskapen fått gjennomført av konkrete tiltak i samfunnet lokalt og regionalt? I kva grad har basisorganisasjonane klart å oppfylle sine forpliktingar?*

Dei gjennomførte tiltaka lokalt og regionalt gjennom DGT AS har i hovudsak vore knytt til aktivitetar og ei aktiv rolle inn mot informasjonstiltak/ekstern marknadsføring av området og produktutviklingstiltak.

I følgje informantar i utvalet vert utfordringane framover for selskapet knytt til at mykje av det vidare arbeidet må gjennomførast som dugnadsinnsats i dei ulike basisorganisasjonane i forhold til selskapet. Dette gjennom prosjekt og aktivitetar i dei lokale reiselivslaga, næringslaga, bygdeutviklingslaga m.m.

Det vart vidare påpeika at Norddal kommune har klart å oppfylle sine forpliktingar overfor selskapet gjennom mellom anna løyvingar av økonomiske midlar til DGT AS, men at næringslivet og dei ulike næringsaktørane i kommunen har hatt noko vanskar når det gjeld å oppfylle alle forpliktingane overfor selskapet. Dette knytt til at dei lokale private aktørane er relativt små, og slik sett ikkje har hatt økonomisk evne til å kunne medverke inn mot selskapet i tilstrekkeleg grad. Det vart og påpeika at kommunen saknar samarbeidet som ein hadde med Rauma kommune gjennom "Golden Route" – satsinga tidlegare.

Informantar i utvalet uttrykte vidare at gjennomføringa av dei konkrete tiltaka og aktivitetane m.m. lokalt og regionalt gjennom selskapet har fungert rimeleg bra. Mellom anna har dagleg leiar i DGT AS vore synleg og aktiv i høve til meir utoverretta verksemd og ulike marknadstiltak. Samstundes vart det uttrykt at dei økonomiske ressursane er relativt avgrensa i forhold til ambisjonane til selskapet og dei ulike samarbeidsaktørane. I følgje informantar i utvalet har selskapet ein veldig svak gjennomføringsevne og manglar også klare retningslinjer og prioriteringar og strategiar for arbeidet. Det vart i forhold til dette påpeika at utviklingsarbeid og nytenking generelt er arbeidskrevjande prosessar, og at ein til no mellom anna har mangla ressursar til informasjons- og formidlingsarbeid om selskapet sine ulike aktivitetar. Manglande formidling av aktivitetar gjennom selskapet kan på lengre sikt skape misnøye lokalt og regionalt vart det uttrykt. Det vart vidare uttrykt at utfordringane framover er knytt til "mismatchen" mellom personellressursar i selskapet (2 årsverk på heiltid, i tillegg fleire deltidstilsette i sommarsesongen) og dei tiltaka ein skal gjennomføre. Det er såleis mange oppgåver og gjeremål å fylle fordelt på relativt få personar i selskapet vart det hevda.

*Kva planlegg ein i partnerskapen å gjere for å auke kapasiteten til å gjennomføre dei vedtekne planane og tiltaka?*

Informantar i utvalet uttrykte at ein allereie har gjennomført handlingar og tiltak for å auke gjennomføringskapasiteten til selskapet. Dette særleg gjennom omstruktureringa av selskapet og aksjeemisjonen som vart gjort for DGT AS i 2006 mellom anna for få inn nye aktørar og økonomiske midlar i selskapet. Ein vil i det vidare forsøke å få til ein tottrinnsprosess i selskapet der ein fokuserer meir på satsingane og satsingsområda, og deretter synleggjer resultat for å kunne generere økonomiske midlar lokalt og regionalt inn mot selskapet. Framover vil det nye styret arbeide aktivt med målsettingar, strategiutvikling m.m. for DGT AS. Ein håper vidare å få tilsett ein medarbeidar til i DGT AS i løpet av 2007/2008.

### 3.8 Rapportering, evaluering og læring

#### Vanylven

*Kva har ein i partnerskapen gjort for å stimulere læring om samfunnsutvikling i sjølve partnerskapen, i basisorganisasjonane og i samfunnet lokalt og regionalt?*

Informantar i utvalet påpeika at etableringa av Vanylven Vekst KF og prosessane knytt til omstillingsprogrammet i seg sjølv har vore banebrytande handlingar for lokalsamfunnet. Prosessar der Vanylven Vekst KF har utvikla seg til å bli ei "verktøykasse" for kommunen. På kommunalt nivå har ein vidare arbeid generelt med næringsutvikling m.m. særleg gjennom samfunnsdelen av kommuneplanen. Ein har i forhold til dette gjennomført folkemøte og liknande. Vanylven Næringsforum har mellom anna hatt sekretariatsfunksjonen i høve til temaområde i kommuneplanen som har omhandla næringsutvikling.

Når det gjeld Vanylven Vekst KF vart det uttrykt at dei årlege strategisamlingane for føretaket har medverka positivt og har vore ein viktig arena for evaluering og læring. Ein har mellom anna i desse samlingane nytta Innovasjon Norge si "Programstatusvurdering" aktivt. Innovasjon Norge har og medverka gjennom ulike fagdagar og nasjonale samlingar retta mot daglege leiarar i omstillingsorganisasjonar som Vanylven Vekst KF har teke del i. Innovasjon Norge har ei observatørrolle i det kommunale føretaket, og har forsøkt å bringe inn Innovasjon Norge sine tenester, kompetanse m.m. i føretaket. Innovasjon Norge har såleis i følge informantar i utvalet vore ein viktig link mellom det nasjonale støtteapparatet og det lokale utviklingsarbeidet. Det vart vidare uttrykt at utfordringane framover vert knytt til å halde på kompetansen i selskapet og sikre vidare kontinuitet i omstillingsarbeidet. Dette i forhold til at Vanylven Vekst KF i utgangspunktet er ein liten og sårbar organisasjon.

Samarbeidsaktørane for Vanylven Vekst KF, Innovasjon Norge og Møre og Romsdal fylke, har informert om og formidla frå omstillingsprogrammet internt gjennom ulike orienteringar, rapporteringar, årsmeldingar m.m. Det vart vidare uttrykt at ein gjennom omstillingsprogrammet og deltakinga i styret for Vanylven Vekst KF har fått god innsikt i Vanylven kommune og dei utfordringane som lokalsamfunnet står overfor. Dette har vore nyttig og verdifull eigenutvikling for desse aktørane. Det vart også uttrykt at truleg har alle dei ulike aktørane som til no har vore med i omstillingsprogrammet og prosessane knytt til Vanylven Vekst KF hatt utbytte av og tatt lærdom av dette omstillingsarbeidet. Dette gjeld både det lokale og regionale næringslivet, kommuneadministrasjonen og det politiske miljøet i kommunen, verkemiddelapparatet m.m. I tida framover vert det i følge informantar i utvalet imidlertid viktig med vidare samhandling og dialog mellom ulike lokale og regionale aktørar.

#### Norddal

*Kva har ein i partnerskapen gjort for å stimulere læring om samfunnsutvikling i sjølve partnerskapen, i basisorganisasjonane og i samfunnet lokalt og regionalt?*

Det vart påpeika frå informantar i utvalet at ein berre i liten grad har gjennomført særskilde tiltak og aktivitetar i selskapet i høve til læring om samfunnsutvikling m.m., men at ein har hatt kursverksemd m.m. for deltakarar og aktørar i DGT AS utifrå dei behova for opplæringstiltak m.m. dei ulike aktørane har i forhold til å utvikle innhaldet i reiselivsprodukta vidare. I tida framover vil ein ha meir fokus på kurs og opplæringstiltak m.m. knytt til behova til dei ulike reiselivsaktørane i området. Ein har eit breitt spekter av

aktørar lokalt og regionalt, både store og små aktørar, og saman dannar desse ulike fora i høve til reiselivssatsinga. Det vart uttrykt at det er viktig at fleire ulike partar og interessentar vert med i reiselivsutviklinga for å satse breitt og utvikle produkta, dvs. at både offentlege og private aktørar, ulike bygdslag m.m. er med i det vidare arbeidet.

Norddal kommune har arbeidd generelt med reiselivssatsinga over lengre tid både lokalt og regionalt. I den seinare tida har ein konkret arbeidd med reiselivet gjennom samfunnsdelen av kommuneplanen. Ein har i høve til dette gjennomført folkemøte og liknande. Det vart uttrykt at administrasjonen i kommunen har hatt ei relativt passiv rolle gjennom praktisk og teknisk tilrettelegging m.m. i høve til reiselivssatsinga lokalt og regionalt. Dette må sjåast i samanheng med at det politiske miljøet i kommunen i hovudsak har styrt dette arbeidet, der særleg den politiske leiinga i kommunen har hatt ei pådrivarrolle i høve til behovet for merksemd retta mot til dømes lokal og regional produktutvikling m.m.

## 4 Samanfating og konklusjon

I ulike samanhengar vert det diskutert kva det vil krevjast av kommunane i tida framover for å vere utviklingskraftige og robuste knytt til samfunns- og næringsutvikling i vid tyding. Problemstillingar i høve til dette innsatsområde er særleg knytt til kva som er fordelar og kva er ulemper i høve til ulike former for organisering og implementering av arbeidet. Skal ein til dømes kanalisere ressursar gjennom kommuneorganisasjonen eller skal ein organisere ulike satsingar og aktivitetar gjennom organisasjonsformer som til dømes kommunale føretak, utviklingselskap, lokale og regionale vekstselskap eller andre former for samarbeidsløysingar? Mulegheitene er fleire, og det vert stadig viktigare å vere medvitne til mulege lokalpolitiske og forvaltningsmessige konsekvensar knytt til dei ulike modellane eller formene for samarbeid.

### 4.1 Samanfating av datamaterialet

I det vidare vil vi kort samanfatte noko av dei meir sentrale punkta som kom fram i intervjuar med sentrale aktørar i dei to kommunane. Samanfatinga er ordna etter same struktur som gjennomgangen av datamaterialet ovanfor.

#### NPM – mulege endringar og konsekvensar

Informantane våre peika på at endringar som har blitt gjennomført i eigne organisasjonar som følgje av NPM, gjer at nettverksarbeid og utoverretta aktivitetar stadig vert viktigare. Dei uttalte at dei fleste kommuneorganisasjonar opplever dilemma i høve til daglege driftsoppgåver versus det meir strategisk retta arbeidet i organisasjonen. Mellom anna vart det uttalt at Vanylven Vekst KF har ei katalysatorrolle i omstillingsarbeidet lokalt, medan rådmannen og kommuneadministrasjonen har ei viktig rolle i høve til gjennomføring av ulike tiltak. Når det gjeld kva konsekvensar NPM-inspirerte reformer har hatt på vilkåra som leiarar for å delta i samfunnsutviklingsarbeidet gjennom desse to nettverksorganisasjonane, vart det mellom anna uttalt frå informantar i Vanylven at det kommunale utviklingsarbeidet gjennom etableringa av Vanylven Vekst KF har blitt flytta ut frå det politiske miljøet. Informantar frå Norddal uttalte at Norddal kommune er ein av hovudaksjonærane i DGT AS, og såleis har Norddal kommune hatt eit ansvar og rolle gjennom økonomisk engasjement inn mot DGT AS, og at reiselivssatsinga i kommunen har blitt overført til DGT AS gjennom delegering av oppgåver, aktivitetar m.m.

Her kan det leggast til at særleg Norddal kommune deltek i mange regionale og nasjonale nettverk og partnerskap som alle har samfunnsutvikling som formål, og at det truleg berre er ein svært samfunnsengasjert ordførar som har hindra at dette arbeidet ikkje blir oppfatta som fragmentert. Vanylven er også engasjert i mange utviklingsprogram, men her har truleg



omstillingsarbeidet vore så dominerande at arbeidet med samfunnsutviklinga ikkje blir oppfatta som fragmentert.

### Institusjonell planlegging, legitimitet og kontekst

Når det gjeld kva ein har gjort i Vanylven Vekst KF for å skape aksept og legitimitet for samfunnsutviklingsarbeidet lokalt og regionalt, hevda informantar i utvalet at ein i utgangspunktet har fått aksept og legitimitet for omstillingsarbeidet gjennom omstillingsstatusen regionalt. Ein har såleis fått rimeleg god støtte i lokalmiljøet. Innovasjon Norge har ei observatørrolle i Vanylven Vekst KF, og har forsøkt å bringe inn Innovasjon Norge sine tenester, kompetanse m.m. i organisasjonen. Innovasjon Norge har i følge informantar i utvalet vore ein viktig link mellom det nasjonale støtteapparatet og det lokale utviklingsarbeidet. Det vart påpeika frå informantar i utvalet at aksepten og legitimiteten kanskje er noko sterkare regionalt enn lokalt. Samstundes vart det påpeika at ein erkjenner at endå meir kunne ha vore gjort i det kommunale føretaket for å skape sterkare aksept og legitimitet lokalt. Situasjonen er no slik at kommuneorganisasjonen har fokus på omstillingsarbeidet mellom anna knytt til arbeidet med den strategiske handlingsplanen og ein har regelmessige tema- og informasjonsmøte, rapporteringar m.m. i kommunestyret om omstillingsarbeidet, også med innspel frå inviterte sentrale lokale og regionale næringslivsaktørar. Men det kommunale føretaket kan bli opplevd som eit mellomnivå i forhold til mellom anna kommuneplanen og økonomiplanen. Slik sett vart det påpeika at kommuneorganisasjonen har utfordringar i høve til å skape aksept og legitimitet lokalt, medan ein regionalt har skapt legitimitet gjennom mellom anna omstillingsstatusen. Det vart understreka behov for å auke informasjonen til kommunestyret og formannskapet i Vanylven kommune, og behov for framleis god dialog mellom kommuneorganisasjonen og det politiske miljøet i Vanylven og Vanylven Vekst KF. Vidare vart det påpeika at det vert viktig framover å involvere det regionale næringslivet endå meir i prosessane. På spørsmål om i kva grad Vanylven Vekst KF vert rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør lokalt og regionalt, påpeika informantar i utvalet at Vanylven Vekst KF no er ein naturleg del av utviklingsarbeidet i kommunen, og særleg regionalt og også nasjonalt vert føretaket vurdert som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør gjennom omstillingsstatusen. Ein har vidare relativt god dialog og samhandling mellom kommunen og Vanylven Vekst KF gjennom ulike samarbeidsmøte. Dette skaper tillit, aksept og forankring i høve til utviklingsarbeidet. Samstundes vart det påpeika frå informantar i utvalet at einskilde i det politiske miljøet har kontrollbehov overfor Vanylven Vekst KF.

For å auke aksepten og legitimiteten lokalt vart det påpeika at ein mellom anna vil halde fram med informasjonsverksemda overfor det politiske miljøet i kommunen. Dette for å vidareutvikle dialogen og skape bevisstheit lokalt. Kommunestyremøta og formannskapsmøta vert til dømes innleia med informasjon om aktivitetar og tiltak m.m. gjennom Vanylven Vekst KF. Utfordringane for det politiske miljøet i kommunen har mellom anna vore knytt til at dei

positive tiltaka og dei meir utviklingsorienterte sakene i kommunen no går føre seg i Vanylven Vekst KF, medan kommunale driftsoppgåver vert att i det politiske miljøet, dvs. korleis skal ein balansere mellom det politiske versus partnerskapen?

Når det gjeld kva DGT AS har gjort for å skape aksept og legitimitet for samfunnsutviklingsarbeidet lokalt og regionalt vart det uttrykt frå informantar i Norddal at aksepten og legitimiteten lokalt og regionalt for reiselivssatsinga har arbeidd seg fram gjennom lengre tid. Dette gjennom at det har vore semje om at kommunen skal vere ein reiselivskommune, og Norddal kommune har mellom anna medverka til dette med økonomiske midlar gjennom løyvingar frå det kommunale kraftfondet. I følgje informantar i utvalet har det nok vore usemje internt i DGT AS om organisering, satsingsområde, marknadsføringsstrategiar, prioritering av konkrete tiltak m.m., men lokalt og regionalt har det vore semje om at ein skal satse på reiselivsnæringa. Ein var mellom anna relativt tidleg ute med å etablere Norddal Reiselivslag i kommunen. Vidare vart det påpeika frå informantar i Norddal at ein har prøvd å synleggjere reiselivsarbeidet gjennom mellom anna langsiktig del/samfunnsdelen av kommuneplanen. Reiselivsarbeidet lokalt og regionalt har såleis forankring i den overordna planlegginga i kommunen. Samstundes vart det frå andre informantar uttrykt at ein har gjort for lite for å skape aksept og legitimitet for reiselivsarbeidet lokalt og regionalt. Dette gjeld både i DGT AS og i Norddal kommune, og dette har vore noko av bakgrunnen for at ein gjennom omorganiseringa og aksjeemisjonen som vart gjennomført i 2006 har fått auka den politiske representasjonen i styret m.m. Vidare vart det påpeika at ein har hatt for stort fokus på andre geografiske område og at merksemda i for stor grad har vore retta mot ekstern marknadsføring av området m.m. Framover har ein mellom anna ønske om meir internt arbeid i Norddal kommune knytt til produktutvikling m.m. for å skape auka innhald i reiselivsprodukta lokalt. Dette særleg gjennom aktiv deltaking og involvering frå dei ulike bygdelaga i kommunen. I tillegg vart det uttrykt at DGT AS tidlegare har vore for lite forpliktande i høve til dei ulike aktørane og at ulike aktørar såleis kanskje har hatt eit noko manglande eigarforhold til DGT AS. På spørsmål om i kva grad DGT AS no vert rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør lokalt og regionalt, uttrykte informantar i utvalet at DGT AS mellom anna vert opplevd som eit verkemiddel for å kunne nå meir overordna målsettingar lokalt og regionalt. Samstundes vart det understreka at det har vore ulike meiningar lokalt og regionalt knytt til organisering, satsingsområde, tiltak m.m. Det vart mellom anna påpeika at ein erkjenner lokalt og regionalt eit behov for DGT AS, men at ein manglar økonomiske ressursar for å kunne gjennomføre alle dei gode føremåla. For å auke aksepten og legitimiteten for DGT AS vil ein framleis halde god kontakt mellom ulike næringsaktørar og kommunen. Dette mellom anna gjennom informasjonsutveksling om resultat og konkrete tiltak og planar framover. Ein har til dømes nytta det årlege haustmøtet til DGT AS i høve til gjensidig informasjon for å involvere breitt lokalt. Vidare har ein allereie tette koplingar og bindingar i selskapet gjennom aksjonær-

/styrerepresentasjon både frå det offentlege og frå næringslivet. I tillegg vil det nye styret for DGT AS i tida framover særleg arbeide med strategiutviklingsprosessar for verksemda.

## Strategisk planlegging, mobilisering og agendasetting

Informantar i utvalet i Vanylven uttrykte at for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet lokalt har ein i Vanylven Vekst KF arbeidd med agendasetting m.m. gjennom arbeidet med den strategiske handlingsplanen til Vanylven Vekst KF. Den strategisk handlingsplanen vart utarbeid av styret for Vanylven Vekst KF og planen vart vedtatt formelt av kommunestyret i Vanylven kommune for å forankre satsingane politisk. I det politiske miljøet i kommunen har ein særleg diskutert kva oppgåvene til Vanylven Vekst KF skal vere. Dette særleg i høve til prioriteringar av innsatsen. Informantar i utvalet uttrykte vidare at mobiliseringsarbeidet for å sette samfunnsutvikling på dagsorden har fungert positivt i kommunen. Det vart og uttrykt at ein må gjere endå meir i tida framover i forhold til å informere og mobilisere det politiske miljøet i kommunen. Det vart også påpeika frå informantar i utvalet at det kommunale føretaket sine overordna mål fungerer som retningsliner for det vidare arbeidet lokalt og regionalt. Ein har god dialog med administrasjonen i Vanylven kommune og ein har mellom anna etablert system med årlege rulleringar av den strategiske handlingsplanen for Vanylven Vekst KF. Samstundes vart det påpeika at ein har eit noko uavklart ansvarsforhold mellom kommuneorganisasjonen og Vanylven Vekst KF. Dette særleg når det gjeld gjennomføringa av ulike tiltak og prosjekt. utfordringane er knytt til at kommuneorganisasjonen manglar både personellressursar og økonomiske ressursar. I tida framover vil Vanylven Vekst KF, som ein konsekvens av reviderings-/strategiarbeidet, truleg redusere talet på satsingsområde og tiltak.

Det vart vidare uttrykt at det er viktig å sikre gjennomføring av ulike tiltak og aktivitetar i samarbeid mellom fleire ulike aktørar. Dei ulike økonomiske midlane som ein samla sett har i Vanylven er rimeleg godt samordna i følgje informantar i utvalet. Spørsmålet vert meir om ein er gode nok til å samordne seg med anna utviklingsarbeid i kommunen som til dømes ulike infrastrukturtiltak, plan- og reguleringsarbeid m.m. Slike prosessar er ofte krevjande. Ein har samarbeid, men ein er skilt organisasjonsmessig vart det hevda. Interessene er imidlertid ikkje motstridande vart det uttrykt frå informantar i utvalet, men det vert viktig med fokusering og integrasjon framover mot felles overordna målsettingar. Det vart elles påpeika frå informantar i utvalet at det har vore viktig å køyre omstillingsarbeidet i Vanylven utanfor dei tradisjonelle politiske strukturane gjennom at ein har fått delegert mandat, vedtekter og økonomiske rammer frå det politiske miljøet i kommunen. I høve til kommuneplanarbeidet vart det påpeika at kommuneplanen for Vanylven kommune verkar som eit overordna rammeverktøy for Vanylven Vekst KF, og dei overordna målsettingane for Vanylven Vekst KF vil truleg bli integrert i kommuneplanen.

Informantar i utvalet frå Norddal uttalte at ordføraren og den politiske leiinga i Norddal kommune har hatt ei svært synleg og aktiv rolle i høve til å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å lage overordna mål for samfunnsutviklingsarbeidet generelt. Den omfattande reiselivssatsinga i Norddal kommune må sjåast i lys av dette. Ein har mellom anna arbeidd med reiselivsutvikling i kommunen gjennom den overordna kommuneplanen knytt til mellom anna dei naturgjevne føresetnadane og dei komparative fortrinna ein har lokalt. DGT AS har forsøkt å mobilisere og skape forståing lokalt og regionalt gjennom mellom anna arbeidet med avtalar der ulike aktørar og deltakarar forpliktar seg i selskapet. Det vart påpeika frå informantar i utvalet at ein til no gjennom DGT AS har vore svake og gjort relativt lite i høve til å skape felles forståing m.m. I følgje informantar i utvalet må forventningane framover tilpassast meir rammevilkåra og dei tilhøva som DGT AS har. Det vart mellom anna påpeika at DGT AS er ein organisasjon som ikkje har økonomiske ressursar til å kunne drive lokalt utviklingsarbeid knytt til mellom anna større infrastrukturtiltak. DGT AS skal leggje føringar for dei overordna satsingane knytt til å utvikle reiselivet i området, meir enn å gjennomføre ulike tiltak. I høve til å sette reiselivet meir på den politiske dagsordenen påpeika informantar i utvalet at reiselivet er rimeleg godt teke i vare i det politiske miljøet lokalt. Men samstundes vart det uttrykt at ein manglar økonomiske ressursar både frå kommunane og private aktørar lokalt og regionalt for å kunne gjennomføre ulike tiltak og aktivitetar gjennom DGT AS. Det vert mellom anna viktig å få med seg andre offentlege aktørar som til dømes Møre og Romsdal fylke, Innovasjon Norge m.m. i tida framover.

### Taktisk planlegging, organisering og avgjerdstaking

I Vanylven vart det mellom anna uttrykt at det kan vere utfordringar i det vidare utviklingsarbeidet knytt til konkrete utbyggingstiltak og satsingar gjennom Vanylven Vekst KF som ikkje er med i kommunen sin økonomiplan, men som det vert forventa at kommunen engasjerer seg i.

I Norddal vart det mellom anna uttrykt at i revideringa av strategiplanen for selskapet hadde ein freista å involvere ulike aktørar i selskapet som igjen har drøfta ulike tema m.m. inn mot ulike lag og organisasjonar lokalt og regionalt. Slik sett har ein hatt vekselverknad frå selskapet og tilbake til medlemsorganisasjonane gjennom dei ulike representantane i styret. Informantar i utvalet uttalte vidare at DGT AS sine vedtekne planar og tiltak er bindande, både for aksjeselskapet og for partnerorganisasjonane. Alle aktørane som er med i DGT AS må til dømes underskrive avtale om forplikting i høve til ulike oppgåver og konkrete tiltak.

### Operativ planlegging, gjennomføring og tiltak

Det vart påpeika at kommuneorganisasjonen i Vanylven i rimeleg grad har oppfylt sine forpliktingar. Dei andre samarbeidsaktørane som Møre og Romsdal fylke og Innovasjon Norge har også klart å oppfylle sine forpliktingar ved å bidra til å oppnå omstillingsstatus og

med tilføring av økonomiske midlar, rådgjeving m.m. Desse aktørane har berre vore observatørar i styret for Vanylven Vekst KF. Når det gjeld kapasiteten til å gjennomføre planar og tiltak vart det uttrykt at ein har eit relativt godt handlingsrom i Vanylven Vekst KF grunna løyvingar frå Møre og Romsdal fylke som dei har mottatt gjennom omstillingsstatusen. Det vart også uttrykt at partnerorganisasjonar som til dømes Innovasjon Norge også har mangla personellressursar, men har ønskja å kunne medverke aktivt inn mot omstillingsarbeidet både som pådrivar og som samtalepart og rådgjevar. Sjølv om det økonomiske handlingsrommet er relativt godt, så vart det påpeika frå informantar i utvalet at kommuneorganisasjonen ”druknar” i driftsoppgåver. Kommunen forsøker likevel å vere strategiske i omstillingsarbeidet og det overordna lokale utviklingsarbeidet. Ein arbeidar no mellom anna med revidering av samfunnsdelen av kommuneplanen. Samanlikna med Vanylven Vekst KF manglar kommuneorganisasjonen imidlertid økonomiske midlar til analysearbeid, utgreiingsverksemd m.m.

I følge informantar i utvalet i Norddal vert utfordringane framover for DGT AS knytt til at mykje av det vidare arbeidet må gjennomførast som dugnadsinnsats i dei ulike partnerorganisasjonane. Dette gjennom prosjekt og aktivitetar i dei lokale reiselivslaga, næringslaga, bygdeutviklingslaga m.m. Informantar i utvalet uttrykte at gjennomføringa av dei konkrete tiltaka og aktivitetane lokalt og regionalt gjennom selskapet har fungert rimeleg bra. Samstundes vart det uttrykt at dei økonomiske ressursane er relativt avgrensa i forhold til ambisjonane til selskapet og dei ulike samarbeidsaktørane. I følge informantar i utvalet har selskapet ein veldig svak gjennomføringsevne og manglar også klare retningsliner og prioriteringar og strategiar for arbeidet.

## Rapportering, evaluering og læring

Når det gjeld Vanylven Vekst KF vart det uttrykt at dei årlege strategisamlingane for føretaket har medverka positivt og dei har vore ein viktig arena for evaluering og læring. Det vart også uttrykt at truleg har alle dei ulike aktørane som til no har vore med i omstillingsprogrammet og prosessane knytt til Vanylven Vekst KF hatt utbytte av og tatt lærdom av dette omstillingsarbeidet. Dette gjeld både det lokale og regionale næringslivet, kommuneadministrasjonen, det politiske miljøet i kommunen og verkemiddelapparatet. I tida framover vert det i følge informantar i utvalet viktig med vidare samhandling og dialog mellom ulike lokale og regionale aktørar.

Når det gjeld DGT AS vart det påpeika frå informantar i utvalet at ein berre i liten grad har gjennomført særskilde tiltak og aktivitetar i selskapet i forhold til læring om samfunnsutviklingsarbeidet, men at ein har hatt kursverksemd m.m. for deltakarar og aktørar i DGT AS utifrå dei behova for opplæringstiltak dei ulike aktørane har for å kunne utvikle innhaldet i reiselivsprodukta vidare. Framover vil ein ha meir fokus på kurs og opplæringstiltak knytt til behova til dei ulike reiselivsaktørane i området.

## 4.2 Konklusjonar og implikasjonar

Gjennomgangen av intervjuar med sentrale informantar i det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet gjennom Vanylven Vekst KF og DGT AS syner at ein i tida framover truleg står overfor fleire ulike problemstillingar knytt til både legitimering, mobilisering, organisering og implementering av tiltak og handlingar i det regionale utviklingsarbeidet. I det vidare vil vi peike på nokre av desse problemstillingane, drøfte mulege dilemma, og relatere desse til dei teoretiske perspektiva skissert innleiingsvis i rapporten. Særleg vil vi rette merksemd på nettverksorganisasjonar og governancepartnerskap.

### Kva slags nettverksorganisasjon er desse to organisasjonane?

For det første kan vi slå fast at både Vanylven Vekst KF og DGT AS er organisasjonsformer som er typiske for den nye regionalpolitikken og dermed også governanceregimet. Vidare er det nok rett å kalle dei for *governancenettverk* fordi dei inneberer eit nettverkssamarbeid mellom offentleg og privat sektor. Vidare kan dei to organisasjonane reknast som *nettverksorganisasjonar* fordi deltaking i desse organisasjonane bygger på gjensidigheit og frivilligheit, og fordi organisasjonane ikkje har høve til å sanksjonere mot dei deltakarane som ikkje gjer det dei lover å gjere.

Innleiingsvis i rapporten skisserte vi ulike definisjonar og avgrensingar av partnerskapsomgrepet der merksemda særleg var knytt til at partnerskapsorganisering kan - og truleg også bør - omfatte gjennomføringsevne i forhold til uttrykte målsettingar gjennom allokering og sameining av ressursar frå fleire ulike aktørar, sjå mellom anna Nelson og Zadek (2000). Spørsmålet vi stiller er om Vanylven Vekst KF og DGT AS eigentleg er partnerskapsorganisasjonar i forhold til desse nemnde vektleggingane og avgrensingane av partnerskapsomgrepet. Begge desse organisasjonane er formelt organisert som tradisjonelle selskap og føretak, men dei oppfattar seg sjølve, og blir truleg oppfatta av omgivnaden, som partnerskapsorganisasjonar. Ein har i begge kommunane organisert utviklingsarbeidet i ulike former for interne styringsstrukturar etter føringar m.m. i aksjelova og kommunelova. Men samstundes har dette i noko grad ført til uavklara roller knytt til organisering og gjennomføring. Dette særleg i høve til at det vert uttrykt frå informantar i utvalet at dei respektive styra for organisasjonane skal gjere vedtak og avklaringar om ulike handlingar og satsingar, men at det er administrasjonen som skal gjennomføre tiltaka. I noko grad kan dette medføre uavklara rolleoppfatningar og rolleutøvingar og uavklara ansvarsliner internt i høve til organisering og implementering av konkrete tiltak og handlingar. Til dømes vart det uttrykt frå informantar i utvalet i høve til DGT AS at reiselivet er rimeleg godt ivareteke i det politiske miljøet lokalt, men at ein manglar økonomiske ressursar både frå kommunane og private aktørar lokalt og regionalt i forhold til å gjennomføre ulike tiltak og aktivitetar gjennom DGT AS. Det vert mellom anna viktig å få med seg andre offentlege aktørar som til dømes Møre og Romsdal fylke, Innovasjon Norge m.m. i tida framover i følge informantar i

utvalet. utfordringane framover er såleis knytt til at mykje av det vidare arbeidet må gjennomførast som dugnadsinnsats i dei ulike partnerorganisasjonane i DGT AS fordi dei økonomiske ressursane er relativt avgrensa i forhold til ambisjonane til selskapet og dei ulike samarbeidsaktørane. Selskapet har ein svak gjennomføringsevne og manglar også klare retningslinjer, prioriteringar og strategiar for arbeidet, vart det hevda.

Informantar i utvalet påpeika at ein erkjenner lokalt og regionalt eit behov for DGT AS, samstundes som ein manglar økonomiske ressursar for å kunne gjennomføre alle dei gode føremåla. Styret har ikkje økonomiske ressursar vart det vidare hevda, men er då DGT AS eit reelt partnerskap knytt til dei vanlege avgrensingane og definisjonane av partnerskapsomgrepet? Eller uttrykt med andre formuleringar: Er ein aktør eller ein part i eit partnerskap dersom ein ikkje har høve eller vilje til å medverke likeverdig med ressursar inn i organisasjonen? Har ein eit partnerskap dersom det er slik at det er styret for aksjeselskapet som tek avgjerdene, administrasjonen iverkset og gjennomfører innafor gjevne økonomiske rammer og føringar, og alt anna må dei ulike medlemsorganisasjonar gjere som dugnadsinnsats?

I tillegg kan det påpeikast i forhold til om dette er partnerskapsorganisasjonar etter dei vanlegaste avgrensingane og definisjonane av partnerskap, at noko av dei meir grunnleggande føresetnadane truleg manglar ved at selskaps- og føretaksorganiseringa berre i mindre grad stiller krav om gjensidigheit knytt til mellom anna forplikting og ressursallokering. Dette blir synleggjort til dømes ved at involverte samarbeidsaktørar i Vanylven Vekst KF er observatørar i styret og slik sett ikkje reelle likeverdige partar i føretaket. I følgje informantar i utvalet har Innovasjon Norge vore ein viktig link mellom det nasjonale støtteapparatet og det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet, men kan ein observatør vere medlem i eit reelt partnerskap? utfordringa framover vert uansett i høve til dette å utvikle organisasjonar basert på likevekt og gjensidigheit mellom ulike samarbeidande partar.

I forhold til desse momenta kan Vanylven Vekst KF og DGT AS om muleg meir forståast som selskaps- og føretaksorganisasjonar for organisering og implementering av ulike satsingar og tiltak, enn som reelle *governancepartnerskap* der partane må forplikte seg gjensidig i sterkare grad. Dei framstår og verkar truleg meir som offentleg-private gjennomføringsorganisasjonar og som katalysatorar i forhold til det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet. Kanskje vi då kan seie at dei er uttrykk for dei to kommunane sin *metagovernance* og dermed forsøk på å styre samfunnsutviklingsarbeidet. I så fall kan vi kalle dei for hovudsakleg *institusjonelle partnerskap* som gjennom opprettinga og samansettinga har fått tilført legitimitet utanfrå av kommunen, fylket, staten og næringslivet, men som så langt ikkje har tilstrekkeleg utvikla fullstendige institusjonell kapasitetsbyggande prosessar.

## Behov for meir fullstendige kapasitetsbyggande prosessar

Forankring av satsingar og tiltak i overordna plandokument- og prosessar er viktig i høve til lokalt utviklingsarbeid. Det vart uttrykt frå informantar i utvalet frå Norddal at for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet lokalt har den politiske leiinga (ordføraren) i Norddal kommune hatt ei synleg og aktiv rolle. Den omfattande reiselivssatsinga i Norddal kommune må sjåast i lys av dette. Ein har mellom anna arbeidd med reiselivsutvikling i kommunen gjennom samfunnsdelen av kommuneplanen knytt til mellom anna dei naturgjevne føresetnadane og dei komparative fortrinna ein har lokalt. Reiselivsarbeidet lokalt og regionalt har såleis forankring i den overordna planlegginga i kommunen. Frå informantar i utvalet i Vanylven vart det påpeika at kommuneplanen for Vanylven kommune verkar som eit overordna rammeverktøy for Vanylven Vekst KF, og dei overordna målsettingane for Vanylven Vekst KF vil truleg bli integrert i kommuneplanen.

Desse nemnde forholda har parallellar til evalueringane våre av prosjektet "Haram på kartet" eller "Haram-modellen" (Tangen 1999, Amdam og Tangen 2001, Tangen og Amdam 2002, Amdam og Tangen 2004). Her peika vi på at dette lokale utviklingsprosjektet kunne vere eit døme på institusjonell kapasitetsbygging og eit noko breiare partnerskap enn det som til no har vore vanleg innan lokalt og kommunalt plan- og utviklingsarbeid i Noreg. Noko av den kanskje mest synlege måloppnåinga i høve til ambisjonane i det prosjektet gjaldt integreringa av visjonar og hovudinnsatsområda frå prosjektdelen over til kommuneplanen sin strategiske del. I Haram har ein hatt fokus på vesentlege innsatsområde knytt til samfunnsutvikling i vid tyding gjennom arbeidet med prosjektet, og har i rimeleg grad lukkast med å synleggjere innsatsområda, og også klart å setje dei på den kommunale politiske og administrative agendaen.

Vi vurderer det som positivt at ein i desse to kommunane i noko grad har klart å integrere strategiar og målsettingar for satsingane i det overordna kommuneplanarbeidet. Utfordringa i tida framover vert mellom anna kontinuerleg å innrette det vidare arbeidet i forhold til situasjon og utfordringar uttrykt gjennom mellom anna den strategiske delen av dei respektive kommuneplanane. Vidare vert det viktig at satsingar, aktivitetar og tiltak i Vanylven Vekst KF og DGT AS vert samordna med anna utviklingsarbeid i kommunane som til dømes ulike infrastrukturtiltak, plan- og reguleringsarbeid m.m. Dette mellom anna fordi slike prosessar ofte er både tid- og ressurskrevjande. Vi ser at kommuneorganisasjonane og dei to utviklingsorganisasjonane har omfattande dialog og samarbeid, men informantane rapporterer likevel om uklar arbeidsdeling, noko som er typisk for governance fordi tradisjonelle grenser mellom privat og offentleg sektor blir utviska. Det er såleis positivt med utsegn frå informantar i utvalet om at interessene ikkje er motstridande, men at det vert viktig med fokusering og integrasjon framover mot felles overordna målsettingar.



Når det gjeld Vanylven vart det påpeika at sjølv om det økonomiske handlingsrommet er relativt godt, så druknar kommuneorganisasjonen i driftsoppgåver og forsømmer det regionale utviklingsarbeidet. Kommunen forsøker likevel å vere strategiske i høve til omstillingsarbeidet og det overordna lokale utviklingsarbeidet. Ein har arbeidd mellom anna med revidering av samfunnsdelen av kommuneplanen og det vert opplevd som positivt i kommuneorganisasjonen at ein har organisert verksemda som ein mellomvariant av tonivåmodellen og ein tradisjonell etatsmodell. Fordelen med ein slik organisasjonsmodell er knytt til at ein har freista å få til ei samling av ansvar og myndigheit på ei tett samarbeidande leiargruppe samansett av rådmann og tre kommunalsjefar og med styrka fokus på heilskapen for organisasjonen. Samstundes vart det påpeika frå informantar i utvalet at samanlikna med Vanylven Vekst KF så manglar kommuneorganisasjonen økonomiske midlar til analysearbeid, utgreiingsverksemd og frie midlar til ulike tiltak og satsingar innan nærings- og samfunnsutvikling.

I kapasitetsbyggande prosessar er det å mobilisere mange personar til å delta i debattar om dei sentrale strategiske spørsmåla om korleis ein har det, ønskjer å ha det og korleis ein skal gå fram for å endre situasjonen til det ein ønskjer, ein prosess som kan skape motivasjon og vilje til endring og deltaking i utviklingsarbeidet. I begge kommunane har utplasseringa av delar av samfunnsutviklingsarbeidet til to institusjonelle partnerskap fragmentert arbeidet med samfunnsutviklingsarbeidet. Tar vi Norddal kommune som døme, så har dei bestemt seg for å vere ei reiselivskommune. Men eit slikt strategisk vedtak har ikkje berre implikasjonar for sjølve reiselivsnæringa, men for heile kommunesamfunnet og regionen med omsyn til arealbruk, kulturlandskap, infrastruktur, språkferdigheiter, serviceinnstilling m.m. Det kan difor ikkje overlatast til DGT AS med sitt avgrensa mandat å sysle med alle desse oppgåvene åleine. Vidare har kommunen som organisasjon gjennom opprettinga av aksjeselskapet medverka til å bygge ned sin eigen administrative kapasitet på samfunnsutviklingsarbeidet samstundes som driftsoppgåvene til kommuneorganisasjonen aukar og krev administrasjonen og dei folkevalde si merksemd.

Situasjonen i Vanylven og Norddal kan tolkast som ein indikasjon på at innføring av NPM-inspirerte organisasjonsoppskrifter i kommunal sektor medfører nedprioritering av arbeidet med samfunnsutviklinga, og vanskar med å få til fungerande governancepartnerskap fordi kvar organisasjon blir oppteken av å kvittere for eigne mål. Dersom samfunnsutviklingsarbeid ikkje er ein del av desse måla, vil arbeidet bli prioritert ned. Men det er også slik at samanlikna med Haram utnyttar ingen av dei to kommunane tilnæringsvis det kapasitetsbyggande potensialet som ligg i arbeidet med kommunen sin samfunnsplan/arealplan til å gi retning til samfunnsutviklingsarbeidet, til å forankre sine strategiske satsingsområde og til å skape brei aksept for og deltaking i arbeidet. Det grunnleggande spørsmålet som truleg berre i mindre grad blir drøfta i dei to kommunane er om utplasseringa av *delar* av samfunnsutviklingsarbeidet er tenleg, eller om det faktisk vil

vere eit betre grep å utplassere alt samfunnsutviklingsarbeidet inkludert samfunnsplanlegginga til ein ny nettverksorganisasjon, og la kommunane halde fram som ein rein driftsorganisasjon for dei velferdsstatsoppgåvene som staten til ei kvar tid pålegg dei. Dette inneber å ta ein grundig drøfting av organiseringa av samfunnsplanlegginga og samfunnsutviklinga. Særleg for Norddal sin del eksisterer det eit spesielt behov for å sjå alle samfunnsutviklingsprogramma i samanheng og å bygge ein overbyggande organisasjonsstruktur som kan verke kapasitetsbyggande for heile samfunnet og regionen (metagovernance). I dette arbeidet er det eit stort behov for å trekke dei folkevalde med. Gjennom opprettinga av dei to utviklingsselskapa har viktige politiske arenaer for politikkkutforming og politisk markering overfor veljarane, kome på ein armlengds avstand frå dei folkevalde i begge kommunane. Forskinga viser at det å ha både folkevalde og tilsette i kapasitetsbyggande prosessar bidreg til betre balanse mellom kommunikativ og instrumentell logikk, og til legitimering av avgjerder og handlingar. Begge kommunane har såleis behov for ein grundig gjennomgang av korleis dei folkevalde kan oppnå meir styring av, og deltaking i samfunnsplanlegginga og samfunnsutviklinga.

### I kva grad kan situasjonen forklarast med leiarane sine roller i partnerskapa?

Det mest slående resultatet frå informantintervjua er kor lite reflekterte deltakarane i desse to selskapa er på direkte spørsmål om eiga og andre si rolle i det dei sjølve oppfatar som partnerskap. Vi opplevde faktisk å få mangelfulle data slik at vi i praksis ikkje er i stand til å foreta ei inngåande drøfting av dei ulike rollene aktørane spelar. Det som kom tydelegast fram var at ein av partnerane oppfatar seg som observatør, og at det generelt var behov for rolleavklaringar. Den forklaringa vi kan gi på dette er at sjølve mandatet og oppnemninga av medlemmar til dei to utviklingsorganisasjonane strukturerar og skaper mangelfull og uklare forventingar til kva rolle deltakarane skal spele. Som vi har poengtert før er dei to utviklingsorganisasjonane i sin funksjon hovudsakleg å rekne som institusjonelle partnerskap. Det vil seie at dei to organisasjonane sjølve må drive kapasitetsbyggande arbeid slik at dei kan auke sin legitimitet og aksept som samfunnsutviklingsaktør.

For å auke aksepten og legitimiteten lokalt vart det påpeika frå informantar i utvalet at ein mellom anna vil halde fram med informasjonsverksemda overfor det politiske miljøet i kommunane. Dette for å vidareutvikle dialogen og skape bevisstheit lokalt. Kommunestyremøta og formannskapsmøta i til dømes Vanylven vert innleia med informasjon om aktivitetar og tiltak m.m. i Vanylven Vekst KF. Utfordringane for det politiske miljøet i kommunen har mellom anna vore knytt til at dei positive tiltaka og dei meir utviklingsorienterte sakene i kommunen går føre seg i Vanylven Vekst KF, medan kommunale driftsoppgåver vert att i det politiske miljøet, dvs. korleis skal ein kunne balansere mellom det politiske versus partnerskapen. Det vart vidare påpeika frå informantar i utvalet i Vanylven at det lokale og kommunale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet gjennom etableringa av Vanylven Vekst KF har blitt flytta ut frå det politiske miljøet. Dette vart

opplevd som uheldig frå einskilde i det politiske miljøet, særleg på bakgrunn av at ein på kommunalt nivå dei seinare åra har vore gjennom generelle budsjettreduksjonar som har medført at ein har hatt mindre frie midlar til disposisjon i høve til lokalt utviklingsarbeid. Dei folkevalde har såleis truleg fått redusert handlingsrommet i høve til utviklarrolla lokalt både knytt til fokuset på dei kommunale driftsoppgåvene i kombinasjon med at ein også på kommunalt nivå i større grad har oppretta eigne nettverksorganisasjonar utanfor kommuneorganisasjonen som skal drive med overordna nærings- og samfunnsutvikling. Det vart påpeika frå andre informantar i utvalet at det har vore viktig å køyre omstillingsarbeidet i Vanylven utanfor dei tradisjonelle politiske strukturane gjennom at ein har fått delegert mandat, vedtekter og økonomiske rammer frå det politiske miljøet i kommunen. Samstundes har det vore noko usemje i det politiske miljøet i Vanylven i høve til ønskje om detaljstyring av verksemda versus å gi slepp på styringa av det kommunale føretaket. Vidare har ein hatt utfordringar knytt til utskiftingar i styret for Vanylven Vekst KF og - kanskje noko overraskande - i noko grad hatt vanskar med rekruttering av nye medlemar til styret. Overraskande i forhold at ein her har høve til å kunne påverke aktivt og medverke inn mot dette spanande lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet i kommunen. Rekrutteringsproblema kan imidlertid ha samanheng med at ein framleis har ein relativ tradisjonell næringsstruktur og at ein i utgangspunktet har få personar å rekruttere frå i ein liten utkantkommune.

Når det gjeld DGT AS vart det uttrykt at omorganiseringa og aksjeemisjonen som vart gjennomført i 2006 har auka den politiske representasjonen i styret. Dette mellom anna for å skape aksept og legitimitet for reiselivsarbeidet lokalt og regionalt. Reiselivssatsinga/-utviklinga i kommunen har såleis blitt overført til DGT AS gjennom delegering av oppgåver, aktivitetar m.m. Styreleiaren for DGT AS er til dagleg tilsett som administrerande direktør for Kunnskapsparken Ålesund, men Kunnskapsparken Ålesund har ingen formell rolle i høve til DGT AS. Ein forsøker imidlertid å overføre generell kunnskap og kompetanse inn mot DGT AS slik at styret kan agere som eit AS i følgje informantar i utvalet.

Desse nemnde endringane i handlingsrommet lokalt og dei ulike valde organisasjonsformene i høve til det lokale utviklingsarbeidet og omstillingsarbeidet, syner mellom anna organisatoriske utfordringar for ulike aktørar på ulikt nivå. I det vidare vil ein truleg måtte gjere nærare avvegingar knytt til mellom anna ulike leiarroller i høve til det lokale utviklingsarbeidet. Dette både i forhold til politikarrolla generelt, leiarrolla i høve til kommuneorganisasjonen og leiarrolla i høve til dei ulike nettverksorganisasjonane.

## Konklusjon

Denne drøftinga fører oss fram til ein konklusjon om at Vanylven Vekst KF og DGT AS er å rekne som governancenettverk og dermed som ein del av utviklingsregimet som dominerer den nye regionalpolitikken. Det vil seie oppretting av samarbeidsorganisasjonar mellom

privat, offentlig og eventuelt frivillig sektor på ei armlengd avstand frå folkevalde styresmakter og med det formål å drive samfunnsutviklingsarbeid. Vidare kan dei to organisasjonane reknast som nettverksorganisasjonar fordi deltaking i desse organisasjonane bygger på frivilligheit og gjensidigheit, og fordi organisasjonane ikkje har høve til å sanksjonere mot dei deltakarane som ikkje gjer det dei lover å gjere. I alle fall ikkje utan at dette er regulert i avtalar som deltakarane har akseptert. Fordi desse nettverksorganisasjonane er oppretta i medhald i lov og regelverk om aksjeselskap og kommunale føretak, og at det i tillegg er inngått forpliktande avtalar mellom partnerane, vil vi også seie at dette er governancepartnerskap, men vi vil avgrense oss til å seie at dei fungerer hovudsakleg som institusjonelle partnerskap. Det vil seie at det er trekt opp visse rammer for samansetting og mandat, men dei kan vere uklare om ansvar, arbeidsmåtar og samarbeid med andre i samfunnsplanlegging. Desse rammene og mangel på rammer strukturerer deltakarane sine roller slik at dei ikkje fungerer optimalt i høve til å bygge strategiske, taktiske og operative partnerskap og på den måten kan fungere som ein fullstendig kapasitetsbyggande prosess. Her som på mange andre plassar blir partnerskap oppfatta som ein statisk organisasjonsstruktur, men sidan dei tilhøyrer governance og lever i skuggen av government, er det behov for å sjå desse organisasjonane som prosessar som bidreg til å auke aksepten og legitimiteten til governancepartnerskap. Skal desse partnerskapa bidra til kapasitetsbygging i dei to samfunna må dei i langt større grad få til prosessar som kan føre til legitimering av strategiske, taktiske og operative partnerskap. Til det treng dei å ha hand om samfunnsplanlegging som verktøy. Men så langt har kommuneorganisasjonen det overordna ansvaret for dette arbeidet og dei to utviklingsorganisasjonane er saman med andre organisasjonar i samfunnet som underleverandørar å rekne til denne forma for planlegging.

Til slutt kan det seiast at dei NPM inspirerte reformene som er gjennomført i dei to kommunane, inkludert opprettinga av dei to governancepartnerskapa, kan oppfattast som forsøk på å drive heilskapleg samfunnsutviklingsarbeidet på kommunalt nivå, men at dei mange nasjonale sektorforankra utviklingsprogramma som kommunane kan delta i, gjer ei slik heilskapsorientert planlegging vanskeleg. Kommunane har difor eit stort behov for ein gjennomgang av korleis samfunnsutviklingsarbeidet skal organiserast, og ikkje minst gi rom for dei folkevalde i dette arbeidet.

## Referansar

- Adizes, I. 1980: *Ledelsens fallgruver og hvordan man unngår dem*. Oslo: Hjemmet Fagpresseforlaget.
- Algotsson, K.-G. 2001: "From majoritarian democracy to vertical separation of powers: Sweden and the European Union". *Scandinavian Political Studies* 21.1: 51-65.
- Almås, R. 1995: *Bygdeutvikling*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, J., Dyrhol, I. og Yttredal, E.R. 2005 : *Kommunar organisert etter konsernmodellen*. Arbeidsrapport nr. 176. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J. 2003: "Structure and Strategy for Regional Learning and Innovation – Challenges for Regional Planning" *European Planning Studies*, Vol. 11. No. 4. 439 – 59.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Samlaget
- Amdam, J. og Tangen, G. 2006: *Kva kunnskapsbehov har småsamfunn? Kartlegging av lokale forskings- og utviklingsbehov*. Arbeidsrapport nr. 200. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J. og Veggeland, N. 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J., Beite, K., Båtevik, F.O., Olsen, Mattland G., Hanken, T. og Tangen, G. 2000: *Vurdering av funksjonalitet og attraktivitet til sentra Brattvåg, Fiskåbygd og Ulsteinvik*. Arbeidsrapport nr. 98. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J., Selstad, T. og Vike, H. 2004: *Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktørar*. Forskningsrapport nr. 59. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, R. 1997a: *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 1997b: *Den forsømde regionen. Evaluering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 1998: "Vilkåra for vellukka plan- og utviklingsarbeid". *Plan* 1-2/98: 54-65.
- Amdam, R. 1999: *Learning regions as a collective good*. Notat 13/99. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. 2001a: "Empowering new regional political institutions - a Norwegian case". *Journal of Planning Theory & Practice* 2,2: 169-185.
- Amdam, R. 2001b: "Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling". *Nordisk Samhøllsgeografisk Tidsskrift* 32, mai: 27-44.
- Amdam, R. 2002: "Sectoral versus territorial regional planning and development in Norway". *Journal of European Planning Studies*, 10,1: 99-112.
- Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. og Tangen, G. 2001: *Haram kommune i partnerskap – Evaluering av prosjektet Haram på kartet*. Forskningsrapport nr. 48. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.

- Amdam, R. og Tangen, G. 2004: "Kapabilitet og partnerskap i Haram kommune", i Amdam, R. og Bukve, O: *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Amin, A. og Thrift, N. 1995: "Globalization, institutional "thickness" and the local economy" economy", i Healey, P. mfl: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Andersen, O. J. 2002: Det fristilte partnerskapet: Kommersiell bedriftsutvikler eller lokal utviklingskatalysator? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 2/2002.
- Andersen, O. J. 2003: "Offentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering?", i Finstad, N. og N. Aarsæther (red.) *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Arbo, P. 2002: "Partnerskap – den nye universalløsningen?". *Plan* nr. 6/2002
- Arbo, P. og Bukve, O. 1990: "Regionalpolitiske snuoperasjoner og lokale handlingsmiljø", i Baldersheim (red.) *Fornyelse nedenfra. Desentralisering av den nordiske regionalpolitikken*. København. NordREFO.
- Axelrod, R. 1984: *Evaluation of cooperation*. New York: BasicBooks.
- Bache, I. og Olsson, J. 2001: "Legitimacy through partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden". *Scandinavian Political Studies* 24, 3: 215-237.
- Baldersheim, H. 2000: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 1/2000. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Bateson, G. 1985 (1972): *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine Books.
- Beetham, D. m.fl. 2002: *The State of democracy: democracy assessments in eight nations around the world*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bennett, R.J. og McCoshan, A. 1993: *Enterprise and human resource development. Local capacity building*. London: Paul Chapman Publishing.
- Böhme, K. 2002: *Nordic Echoes of European spatial planning*. Nordregio R2002:8. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Boland, P. 1996: "Regional Development Strategies in Europe", i Alden og Boland (red.) *Regional Development Strategies*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Brattvoll, M. 2003: "Aksjeselskap som organisatorisk virkemiddel for lokal utvikling", i Finstad, N. og Aarsæther, N. (red.) *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bukve, O. 2001: *Lokale utviklingsnettverk. Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar*. Rapport nr. 5/2001. Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Bukve, O. og Amdam R. 2004: "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" og "Regimeskifte på norsk", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Bukve, O. og Offerdal, A. (red.) 2002: *Den nye kommunen : kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.

- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.) 2001: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cameron, G., Danson, M. og Halkier, H. 2000: "Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives", i Danson, M., Halkier, H., og Cameron, G. (red.): *Governance, Institutional Change and Regional development*. Ashgate. Aldershot.
- Cars, G. og von Sydow, Å. 2001: "Governance and Partnerships in Sweden". Swedish Planning – in Times of Diversity. *PLAN*. Stockholm.
- Christensen, T. 2004: "Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management". Underlagsdokument til NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. 2004: *The fragmented state – the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Working paper 3 – 2004. Bergen: Stein Rokkan centre for social studies.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Læg Reid, P. og Roness, P.G. 2002: *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cochrane, A. 1993: *Whatever happened to local government?* Buckingham: Harvester/Wheatsheaf.
- Coleman, J.S. 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dølvik, T. m.fl. 2006: *Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokale opplevelser*. Rapport nr. R5472/2006. Sandvika: AGENDA Utredning & Utvikling AS 2006.
- Dryzek, J. S. 1990: *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elander, I. 1998: "Fragmentering, partnerskap och samordning – utmaningar för kommunal planering och politikk". *PLAN*. 5:1998. Stockholm.
- Eriksen, E.O. 1993a: *Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø/Bergen: Tano.
- Eriksen, E.O. 1993b: *Grenser for staten?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E.O. 1994: *Politikk og offentlighet. En introduksjon til Jürgen Habermas' politiske teori*. LOS-senter Notat 9405. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Fimreite, A.L. og Selle, P. 2006: Den egentlige regiondebatten. *Plan* nr. 3-4/2006
- Finstad, N. og Aarsæther, N. 2003: *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fockhart, J.E. og Halkier, H. 2002: "The Danish cases – bottom-up initiatives between regional and national environments", i Östhol, A. og Svensson, B. (red): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.

- Forester, J. 1993: *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany NY: University of New York Press.
- Friedmann, J. 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Gjertsen, A. 2002: "The Norwegian Cases – Partnership Out of Step? The Regional Level under Pressure", i Östhol, A. og Svensson, B. (red): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Gjertsen, A. og Halkier, H. 2004: "Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gregory, R. 2001: "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management", i Christensen, T. og Læg Reid, P. (red.): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Habermas, J. 1984: *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- Habermas, J. 1987: *The Theory of Communicative Action. Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston MA: Beacon Press.
- Habermas, J. 1995: *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Halkier, H. 2000: "Regional Policy – An Inter-organisational Approach". *Regional and Industrial Policy Research Paper Series, EPRC, University of Strathclyde No. 37*.
- Hansen, J.C. og Selstad, T. 1999: *Regional omstilling - strukturbestemt eller styrbar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press LTD.
- Healey, P. 2005: "Governance capacity, policy network, and territorial specificities", i Albrechts, L. og Mandelbaum, S.J. (red.) *The Network society*. London: Routledge.
- Healey, P., Madanapour, A. og Magalhaes, C. 1999: "Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", i M. Sotarauta (red.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura* vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.
- Hersvik, I.M. 1999: *Nettverk mellom private og offentlige aktører*. SNF-arbeidsnotat nr. 50 1999. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Hjern, B. og Porter, D.O. 1981: "Implementation structures: A new unit of administrative analysis". *Organization Studies* 2: 211 – 227.
- Hood, C. 1991: "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- Hudson, C. 2001: *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?* CERUM Working Paper 36:2001. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.



- Imrie, R.F. og Thomas, H. 1999: "Urban policy and the urban development corporations", i Imrie, R.F. og Thomas, H. (red.): *British urban policy and the urban development corporations*. 2<sup>nd</sup> edition. London: Paul Chapman Publishing
- Innes, J., Gruber, J., Thompson, R. og Neuman, M. 1994: *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*. Report to the California policy seminar. Berkeley: University of California.
- Jacobsen, K.D. 1964: *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessop, B. 1997: "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance", i Lauria, M. (red.) *Reconstructing regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage.
- Johnstad, T., Klausen, J.E. og Mønnesland, J. 2003: *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*. Rapportserien nr. 76. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Johnsen, Å. 2007: *Resultatsyring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Juvkam, D. 2002: *Inndeling i bo – og arbeidsmarkedsregioner*. Oslo: NIBR-rapport 2002:20.
- Keating, M. 1993: "The politics of local economic development". *Urban Affairs Quarterly* 28:373-396.
- Lukes, S. 1974: *Power: A radical view*. London: Macmillan.
- Lundquist, L. 1976: "Några synspunkter på begreppet politisk planering". *Statsvetenskapleg Tidsskrift* 79, 2: 121-139.
- March, D. 1998: "The development of the policy network approach", i March (ed.): *Comparing policy networks*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Mariussen, Å., Girtsen, A., Røiseland, A., Sanderson, H. og Persson, L.O. 2000: *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. Nordregio Report 2000:5. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Morgan, G. og Smircich, L. 1980: "The Case for Qualitative Research". *Academy of Management Review* 5, 4: 491-500.
- Morgan, K. 1997: "The learning region: Institutions, innovation and regional renewal". *Regional Studies*, 31: 491-503.
- Mörck, J. 2002: *Det kommunala ledarskapets praktik genom samverkan och nätverk. Ett grenselöst ledarskap? Uppsats för presentation vid den XI Nordiska Kommunforskningskonferansen 2002*. Örebro: Örebro universitet.
- Norman, R. 2006: *Managing for outcomes while accuting for outputs. Defining public value in New Zealand's pareformance management system*. Paper for AESOP coferance. Leuven. Belgium 1-3 June 2006. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Nelson, J. og Zadek, S. 2000: *Partnership Alchemy – New Social Partnerships in Europe*. Copenhagen: The Copenhagen Center.

- Nesheim, T. 2006: *Framtidens ledelse i kommunene*. SNF rapport nr. 26/06. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Neyer, J. 2001: *Discourse and order – On the conditions of governance in non-hierarchical multi-level systems*. ARENA working papers. WP 01/19. Oslo: Arena. Universitetet i Oslo.
- NOU 2004: 19. *Distriktskommisjonen*. Kommunal – og regionaldepartementet. Oslo.
- OECD 2002: *Distributed public governance. Agencies, authorities and other government bodies*. Paris: OECD.
- Offerdal, A. 1992: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J.P. 1988: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Parsons, T. 1951: *The Social System*. New York og London: The Free Press.
- Parsons, T. 1971: *The system of modern societies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Peck, J. 1995: "Moving and shaping: business elite state localism and urban privatism". *Progress in Human Geography* 19: 16-46.
- Peck, J. og Tickell, A. 1995: "Business goes local: dissecting the 'business agenda' in Manchester". *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 55-78.
- Petersson, O. 1999: "Political Institutions and Democratic Citizenship", i Egeberg, M. og Lægred, P. (eds): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. 2000: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Sotarauta, M. 2002: "Leadership, power and influence in regional development: A tentative typology of leaders and their ways of influence", i Sotarauta, M. og Brunn, H. (red.) *Nordic perspectives on process-based regional development policy*. Nordregio rapport 2002:3. Stockholm: Nordregio.
- Scharpf, F. W. 2001: "Notes towards a theory of multilevel governing in Europe". *Scandinavian Political Studies* 24, 1: 1-16.
- Selstad, T. 2004: "Regionalpolitikken veivalg? Den brede eller smale vei?", i Arbo, P. og Gammelsæter, H. (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Shaw, D., Roberts, P. og Walsh, J. 2000: "Regional planning and development in Europa: an introductory", i Shaw, D., Roberts, P. og Walsh, J. (red.) *Regional planning and development in Europa*. Aldershot: Ashgate.
- Sintef MRB AS 2005: *Strategisk utviklingsanalyse. Vanylven kommune – Vanylven Vekst KF*. Trondheim: Sintef

- Sørensen, E. 2004: *Offentlig ledelse som meta-styring af netværk*. Working paper 2004:3. Roskilde: Centre for democratic network governance, Roskilde University
- Sørensen, R., Borge, L.-E. og Hagen, T.P. 1999: *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SSB 2006: *Kommunedata*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- St.meld. nr. 21, 2005 – 2006. *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).
- Stöhr, W.B. 1990: «Synthesis», «Introduction» og «On the theory and practice of local development in Europa», i Stöhr, W.B. (ed.): *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- Stoker, G. 1997: “Public-private partnership and urban governance”, i Stoker, G. (red.) *Partners in urban governance: European and American experience*. London: MacMillan.
- Stoker, G. 1998: “Governance as theory, five propositions”. *Social Science Journal*, 50, 17-28.
- Stoker, G. 2004: *Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour*. London: Palgrave MacMillan.
- Storper, M. 1997: *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Strand, T. 2001: *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tangen, G. 1999: *Haram-modellen: Dokumentasjonsrapport for prosjektet ”Haram på kartet”*. Arbeidsrapport nr. 71. Volda: Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Tangen, G. og Amdam, R. 2002: ”Partnerskap for auka kommunal kapabilitet”. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* nr. 34. Juni 2002.
- Vabo, S. og Aarsæther, N. 2002: *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Veggeland, N. 2000: *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Veggeland, N. 2003: *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. og Davoudi, S. 2000: *Planning, governance and spatial planning in Britain. An institutional analysis*. London: MacMillan Press.
- Zoete, P.R. 2000: *Towards informal levels in urban and regional planning*. Paper at the 14<sup>th</sup> AESOP congress, 18-23 July 2000. Brno, Czech Republic.
- Østerud, Ø. 1979: *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Östhol, A. og Svensson, B. (red) 2002: *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.

Aalbu, H., Hallin, G. og Mariussen, Å. 1999: *When policy regimes meet: Structural funds in the Nordic countries 1994 – 99*. Nordregio Report 1993:3. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.

Aarsæther, N. (red.) 2004: *Innovations in the Nordic periphery*. Nordregio Report 2004:3. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.

## **Vedlegg 1 Oversyn over informantar**

### Vanylven Vekst KF

Jan Helgøy - Vanylven kommune (ordfører, politisk representant i styret)

Lars Rosvoll - Innovasjon Norge (avdelingsleiar, observatør i styret)

Ole Helge Haugen - Møre og Romsdal fylke (fylkesplansjef, observatør i styret)

Einar Vik Arset - Vanylven kommune (rådmann, observatør i styret)

John Breivik - Vanylven Vekst KF (dagleg leiar)

### Destinasjon Geirangerfjord Trollstigen (DGT AS)

Arne Sandnes - Norddal kommune (ordfører, tidlegare styremedlem)

Per Erik Dalen - Kunnskapsparken Ålesund (administrerende direktør, styreleiar)

Petter Melchior - Norddal kommune (politisk representant i styret)

Stig Holmstrøm - Norddal kommune (rådmann)

Ove Skylstad - DGT (avdelingsleiar)

## Vedlegg 2 Styresamansettingar

### Styret for Vanylven Vekst KF 2006

<i>Styreleiar</i>	Mona Moen til mai 06 – deretter Johnny Kragset
<i>Nestleiar</i>	Johnny Kragset, deretter Mona Moen
Medlem	Mette Osnes Kriken til mai 06 – deretter Roger Hofseth
Medlem	Sissel Stokke til mai 06, deretter Ann Kristin Aaland til september 06 – deretter Gudveig Berge
Medlem	Petter Kragset
Medlem	Jan Helgøy
Medlem	Frå mai 06 Lasse Rindal
Varamedlem	Mindor Morset til mai 06, deretter Gudveig Berge Frå mai 06: Elin Knardal, Rolf Bentsen
<i>Observatørar</i>	
Innovasjon Norge	Lars Rosvoll
Møre og Romsdal fylke	Ole Helge Haugen
Vanylven kommune	Einar Magne Vik Arset

### Styret for DGT AS 2007

<i>Styreleiar</i>	Per Erik Dalen
Medlem	Knut Tore Slinning
Medlem	Tore Haldorsen
Medlem	Inge Hole
Medlem	Wenche Fjørtoft
Medlem	Inge Gjærde
Medlem	Petter Melchior

Varamedlemar i rekkefølge: 1) Cathrine Raab 2) Wenche Dahl 3) Per Ove Nydal

## Vedlegg 3 Intervjuguide

### Om informanten

Namn:

Yrke/verv i din organisasjon:

Kven representerer du i partnerskapen:

Anna:

Omgrepsavklaring

Kva legg du i omgrepet lokalt/regionalt partnerskap?

Kva legg du i omgrepet samfunnsutviklingsarbeid?

Kva er din organisasjon sitt ansvar for/rolle i samfunnsutviklingsarbeidet?

Kva legg du i omgrepet NPM og kva for endringar har blitt gjennomført i din sektor/organisasjon?

Kva for konsekvensar har NPM inspirerte reformer hatt på vilkåra dine som leiar for å delta i samfunnsutviklingsarbeidet?

### Institusjonell planlegging, legitimitet og kontekst

Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling generelt i ... kommune?

Kva er rammevilkåra for å drive samfunnsutvikling innafor ... partnerskapen?

Kva har de gjort i partnerskapen for å skape aksept/legitimitet for samfunnsutviklingsarbeidet i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma arbeidet?

Kven har vore pådrivar og kven har vore bremsar i dette arbeidet?

Kva har vore di rolle i dette arbeidet?

I kva grad blir partnerskapen no rekna som ein akseptert og legitim samfunnsutviklingsaktør i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Kva planlegg de i partnerskapen å gjere for å auke aksepten og legitimiteten?

### Strategisk planlegging, mobilisering og agendasetting

Kva har de gjort i partnerskapen for å sette samfunnsutvikling på dagsorden, skape felles forståing og å sette overordna mål for arbeidet i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma dette arbeidet?

Kven har vore pådrivar og kven har vore bremsar i dette arbeidet?

Kva har vore di rolle i dette arbeidet?

I kva grad fungerer partnerskapen sine overordna måla no som retningslinjer for vidare detaljplanlegging i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Kva planlegg de i partnerskapen å gjere for å sette samfunnsutviklingsarbeidet meir på den politiske dagsordenen?

### **Taktisk planlegging, organisering og avgjerdstaking**

Kva har de gjort i partnerskapen for å få organisert og vedtatt konkrete tiltak og bindande handlingsprogram for samfunnsutviklinga i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma dette arbeidet?

Kven har vore pådrivar og kven har vore bremsar i dette arbeidet?

Kva har vore di rolle i dette arbeidet?

Kor bindande er partnerskapen sine vedtekne planar og tiltak for handlingsprogram, budsjett og dagleg arbeid i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Kva planlegg de i partnerskapen å gjere for å få organisert og vedtatt nye konkrete tiltak og bindande handlingsprogram?

### **Operativ planlegging, gjennomføring og tiltak**

Kva har partnerskapen fått gjennomført av konkrete tiltak i din organisasjonen og i samfunnet lokalt og regionalt?

Korleis har arbeidet fungert og kva har hemma og fremma dette arbeidet?

Kven har vore pådrivar og kven har vore bremsar i dette arbeidet?

Kva har vore di rolle i dette arbeidet?

Kor sterk er kapasiteten til å gjennomføre partnerskapen sine vedtekne planar og tiltaka i din organisasjon og i samfunnet lokalt og regionalt?

Kva planlegg de i partnerskapen å gjere for å auke kapasiteten til å gjennomføre dei vedteken planane og tiltaka?

### **Rapportering, evaluering og læring**

Kva har de i partnerskapen gjort for å stimulere læring om samfunnsutvikling i sjølve partnerskapen, i din organisasjonen og i samfunnet lokalt og regionalt?

Kven har lært om samfunnsutviklingsarbeidet, kva har dei lært og korleis kjem dette til uttrykk?

#### **Refleksjon**

Korleis vurderer du di rolleutøving i partnerskapen?

Korleis vurderer du dei andre deltakarene si rolleutøving?

Korleis tru du dei vurderer du di rolleutøving?

Kva oppfattar du no som den største utfordringa for samfunnsutviklingsarbeidet?

### **Andre partnerskap**

Kva for andre regionale partnerskap for samfunnsutvikling deltek du i?

Kva er formålet?

Kven andre deltek?

Kva er erfaringane?



Når du i konkrete situasjonar i partnerskapen står overfor dilemma av typen som er oppreknar nedanfor, på ein skale frå 1 til 10, kvar vil du normalt legge deg:

Lokale behov og tilpassingar		versus		sentrale rammer og standardar
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Detaljfokus		versus		heilskapstenking
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Sektor		versus		territorium
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Kortsiktig		versus		langsiktig
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Organisasjonsmål		versus		samfunns mål
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Mest muleg lukka for innsyn		versus		mest muleg opent for innsyn
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Mest muleg nytte for næringslivet		versus		mest muleg nytte for samfunnet
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Mest muleg fleksibilitet for		versus		mest muleg måloppnåing for din organisasjon
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---

Lojalitet til din organisasjon		versus		lojalitet til partnerskapen
1	2	3	4	5 6 7 8 9 10

---