

Beate Bergsholm

# Hvordan fyller Hordaland fylkeskommune samfunnsutviklerrollen?

Case: Regionalt Kompetanseforum Hordaland

Masteroppgave i Public Administration

Veileder: Espen Leirset

Mai 2021



Beate Bergsholm

# **Hvordan fyller Hordaland fylkeskommune samfunnsutviklerrollen?**

Case: Regionalt Kompetanseforum Hordaland

Masteroppgave i Public Administration  
Veileder: Espen Leirset  
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



# Forord

Denne oppgaven avslutter studiet i Master of Public Administration ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Det har vært et givende og intenst studium med hovedvekt på kjernefagene økonomistyring, statsvitenskap og organisasjon og ledelse. Det har vært spennende utenlandsopphold som har gitt nye perspektiver til hvordan jeg ser på styringen og utviklingen av samfunnet. Totalt har studiet vært på 90 studiepoeng, og denne oppgaven svarer for 30 av disse. Undervisningen har i hovedsak foregått i Trondheim, med unntak av en samling som var i Brügge i Belgia. Den andre utenlandssamlingen ble holdt i Trondheim med gode digitale linjer til interessante forskere i Europa.

Studie er gjennomført ved siden av 100% jobb og derav følger en stor takk til min arbeidsgiver, Vestland fylkeskommune, som har gitt meg stor fleksibilitet, støtte og innspill. En spesielt stor takk til min leder, Mette Nora Sætre, for utrettelig støtte og tilrettelegging. Jeg vil også takke alle kolleger som har måttet steppe inn i mine studiefravær. Jeg setter stor pris på den støtten jeg har fått fra alle involverte, spesielt Kristin Iversen som har vært en uvurderlig støttespiller, Kathrin Jacobsen for innsikt, positivisme og bidrag og Bård Sandal som til tross for en tett direktørkalender har funnet tid til å bistå.

En stor takk til alle som har stilt opp som informanter, dere har virkelig gitt meg mye å jobbe med og gode refleksjoner om et viktig arbeid. Espen Leirset må takkes med dype bukk, takk for tålmodigheten, fleksibiliteten og innspillene. Og til slutt, takk til Jøran for tålmodighet, støtte og forståelse!

Bergen, 27. mai 2021

Beate Bergsholm

## SAMMENDRAG

---

Kompetansepolitikken har det siste tiåret kommet høyt på den politiske agendaen og både nasjonale, regionale og lokale myndigheter forsøker å finne frem til løsninger og aktiviteter som kan gi noen svar om fremtidens arbeidsmarked. I 2014 ble det tatt initiativ fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet for å utvikle og implementere nye politiske tanker og grep i hele det norske forvaltningssystemet.

Erkjennelsen av kompetansepolitikken som et uregerlig problem ble gjort tidlig og har i tiden etter 2014 blitt gjort i stadig flere deler av samfunnet. Regjeringen vedtok sin Nasjonale Kompetansestrategi i 2017, samtidig utarbeidet og vedtok Hordaland fylkeskommune sin Regionale plan for kompetanse og arbeidskraft. Hordaland fylkeskommune opprettet Kompetanseforum Hordaland som et nettverk som skulle utvikle og implementere politikken i fylket.

Jeg har i denne oppgaven brukt empiri fra ulike dokumenter nasjonalt og regionalt, samt dybdeintervjuer, for å finne ut om Kompetanseforum Hordaland fungerte etter intensjonen og hvordan det henger sammen med samfunnsutviklerrollen til Hordaland fylkeskommune. Jeg har funnet en rekke holdepunkt for at forumet svarte ut nasjonale og regionale forventinger til regional samordning og koordinering. Vedtaket av den regionale planen for kompetanse og arbeidskraft som opptakt til etableringen av forumet får støtte i teorien som et godt grep for å sikre legitimitet og gi forumet et funksjonelt mandat. Organiseringen av forumet med tanke på antall medlemmer, hvilke medlemmer, administrativ organisering og arbeidsform finner jeg også å ha gode forutsetninger for et effektivt og resultatorientert nettverk. Jeg hadde forventet å finne at organiseringen av nettverket ville ha mest betydning for hvordan forumet ble oppfattet og hvordan det arbeidet. Jeg forventet at dersom alle relevante aktører var avstemt mot ønsket og håndterbar størrelse, ville det handle om tilrettelegging og sosiale faktorer. Denne forventingen blir innfridd i analysen, men jeg gjør også en annen erkjennelse: viktigheten av rett ledelsesstrategi og forståelsen av hvor viktig ledelsen er for effektiviteten i nettverket var større enn jeg hadde forventet.

Min vurdering er at Hordaland fylkeskommune er på rett spor, denne arbeidsformen gir gode resultater. Utfordringen fremover blir å etablere, vedlikeholde og utvikle ledelses-, relasjons- og nettverkskompetanse internt i fylkeskommunen siden denne kompetansen er sentral for å fylle rollen som samfunnsutvikler.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Competence policy has been high on the political agenda for the past decade, and both national, regional and local authorities are trying to find solutions and activities that can provide some answers about the future labor market. In 2014, initiatives were taken by the Ministry of Local Government and Modernization and the Ministry of Education and Research to develop and implement new political ideas and measures throughout the Norwegian administrative system. The recognition of competence policy as a wicked problem was made early, and in the period after 2014 has been done in more and more parts of society. The Government adopted its National Competence Strategy in 2017, at the same time preparing and adopting Hordaland County Municipality's Regional Plan for competence and manpower. Hordaland County Municipality established the Competence Forum Hordaland as a network that was to develop and implement policy in the county.

In this thesis, I have used empirical data from various documents nationally and regionally, as well as in-depth interviews, to find out whether the Hordaland Competence Forum worked as intended and how it relates to the social developer role of Hordaland County Municipality. I have found a number of clues that the forum met national and regional expectations for regional coordination and coordination. The adoption of the regional plan for competence and manpower as a prelude to the establishment of the forum is supported in theory as a good move to ensure legitimacy and give the forum and functional mandate. The organization of the forum in terms of the number of members, which members, administrative organization and working method I also find to have good conditions for an effective and results-oriented network. I had expected that the organization of the network would have the most impact on how the forum was perceived and how it was done. I expected that if all relevant actors were attuned to needs and manageable size, it would deal with facilitation and social factors. This expectation is met in analyzes, but I also make another realization: the importance of the right management strategy and the understanding of how important management is for the efficiency of the network was greater than I had expected.

My assessment is that Hordaland County Municipality is on the right track, this form of work gives good results. The challenge ahead will be to establish, maintain and develop management, relationship and network competence internally in the county municipality, since this competence is central to fulfilling the role as a community developer.

# 1 INNHOLD

---

Sammendrag.....	1
Executive summary .....	2
2 Innledning.....	6
3 Problemstilling .....	6
4 Samfunnsutviklerrollen og kompetansepolitikk.....	8
4.1 Samfunnsutviklerrollen .....	8
4.2 Kompetansepolitikken .....	12
4.2.1 Nasjonal kompetansepolitisk strategi.....	12
4.2.2 Nasjonalt pilotprosjekt for å styrke fylkeskommunenes kompetansepolitiske arbeid	13
4.2.3 Regional plan for kompetanse og arbeidskraft.....	14
4.3 Regionalt Kompetanseforum Hordaland .....	15
5 Teori .....	17
5.1 Uregjerlige problemer.....	18
5.2 Samstyring .....	19
5.3 Policy-prosessen .....	20
5.4 Styring gjennom nettverk .....	22
5.5 Meta-styring.....	23
5.5.1 Betingelser for å fylle rollen som nettverksnode .....	26
5.5.2 Forvalter, megler og katalysator.....	27
5.6 Koordineringstrappen .....	28
5.7 Hvilke faktorer er avgjørende for dannelsen av nettverkene?.....	29
5.8 Nettverkstyper .....	30
5.8.1 Delt, deltakerstyrt nettverk .....	31
5.8.2 Lederorganisasjonsstyrt nettverk.....	31
5.8.3 Administrert nettverk .....	32



5.8.4	Tillit.....	32
5.8.5	Størrelse.....	33
5.8.6	Målkonsensus og konflikt .....	33
5.9	Spenninger i nettverk og samstyring .....	33
5.10	Implementeringsprosess.....	35
5.10.1	Den integrerte implementeringsmodellen .....	35
5.10.2	Evaluering av implementeringssuksess eller -fiasko .....	37
5.10.3	Implementering av politikk gjennom samstyring.....	38
6	Metode.....	40
6.1	Forforståelse og bakgrunnskunnskap .....	40
6.1.1	Nærhet og distanse .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
6.2	Kvalitativ forskning og vitenskapsfilosofisk forankring.....	41
6.3	Metodisk og analytisk tilnærming .....	43
6.4	Forskningsdesign .....	43
6.4.1	Datainnsamling.....	44
6.4.2	Informanter.....	47
6.5	Etiske problemstillinger.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
6.6	Kvalitet i kvalitativ forskning.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
7	Analyse og Drøfting .....	48
7.1	Hvordan løste Hordaland fylkeskommune rollen som nettverksnode, leder og fasilitator for Kompetanseforum Hordaland? .....	51
7.1.1	Opplevs fylkeskommunen som den rette til å være nettverksnode? .....	53
7.1.2	Sammensetningens betydning for forumets legitimitet og effektivitet .....	55
7.1.3	Tasks.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
7.1.4	Hvordan kan nettverk bidra til at fylkeskommunen fyller sin rolle som samfunnsutvikler? .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
7.2	Hva er forutsetningene for at nettverks- og partnerskapslogikken være med å sikre implementering av kompetansepolitikken i Hordaland?.....	61

7.2.1	Distribusjonen av makt.....	64
7.3	Utvikling og implementering av kompetansepolitikken nasjonalt .....	65
7.4	Implementering av kompetansepolitikken i hordaland .....	66
8	Konklusjon .....	68
8.1	Hvordan fyller Hordaland fylkeskommune samfunnsutviklerrollen i kompetansepolitikken?.....	68
8.1.1	Felles kunnskap, felles forståelse .....	69
9	Litteratur.....	72
Figur 1	Samfunnsutviklerrollens tre dimensjoner .....	10
Figur 2	Kompetanseforum Hordaland, organisering.....	16
Figur 3	Kompetanseforum Hordalands mandat .....	17
Figur 5	Former for metastyring (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007; Holmen & Hanssen, 2013).....	24
Figur 6	Koordineringstrappen (Hanssen, Hofstad og Hisdal, 2015).....	28
Figur 7	Typologisering av nettverk (Provan og Kenis, 2008).....	31
Figur 8	Den integrerte implementeringsmodellen (Winter og Nielsen, 2008) .....	36
Figur 9	Fire kilder til implementeringsfeil (Ansell et al, 2007, s 474) .....	39
Figur 10	Den samhandlende politikkutviklingsmodellen (Ansell et al, 2007, s 474).....	40

## **Vedlegg:**

Vedlegg 1 Intervjuguide

Vedlegg 2 Informasjonsskriv til informanter

## 2 INNLEDNING

---

Komplekse samfunnsutfordringer som arbeidsledighet, produktivitet og verdiskaping (BNP), og at flere og flere står utenfor arbeidslivet, krever en bred og koordinert tilnærming. Gjennom store reformer og omfattende strategier forsøker myndighetene å løse opp i disse flokene. I et samfunn hvor alt tilsynelatende henger sammen med alt, er det en krevende øvelse å skille både mellom de ulike problemene, de ulike konsekvensene og de ulike virkemidlene.

*Crucial decisions are made within complex governance networks that set the political agenda, frame and define the policy problems, and craft and implement the appropriate solutions. (Sørensen & Torfing, 2005)*

I denne oppgaven skal jeg undersøke nærmere hvordan samfunnsutviklerrollen til fylkeskommunene arter seg når man setter seg fore å løse et komplekst og uregjerlig samfunnsproblem, nemlig hvordan man finner rett balanse mellom etterspørsel og tilbud av kompetanse og arbeidskraft i Hordaland. For å finne den balansen kreves et bredt samarbeid fra en rekke aktører med ulike verdensanskuelser for å best mulig skape felles kunnskap om og forståelse av et samfunn i rask endring, en åpen økonomi som er sårbar for konjunkturer, et voksende antall mennesker utenfor arbeidslivet, nye kompetansekrav som følge av digitalisering og det grønne skiftet, økt innvandring og høyere levealder. Hvordan kan man løse en slik oppgave?

Min påstand er at man må løse en slik oppgave i fellesskap, men hvem inngår i dette fellesskapet og hvordan bør det organiseres, og ikke minst hvordan leder man et slikt fellesskap slik at man oppnår det man ønsker?

## 3 PROBLEMSTILLING

---

I et stadig mer komplekst samfunn med komplekse og sammensatte utfordringer stilles det stadig nye krav og forventinger til hvordan det offentlige sektor skal organiseres og ledes for å komme i inngripen med utfordringer og problemer. Som ansatt i en av de 11 fylkeskommunene i Norge, ser jeg daglig hvordan vi som byråkrater stadig utfordres til å samhandle og samordne aktører på ulike sektorer, hvordan utfordringene og mulighetene i regionen vår krever en felles retning og felles innsats for å overkommes og utnyttes. Fylkeskommunens lange tradisjon for samarbeid med aktørene i det regionale

forvaltningsområdet legger et godt grunnlag for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere ulike aktører med ressurser og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Vestland fylkeskommune er aktive i en rekke nettverk og partnerskap i sin region og nasjonalt både som deltaker, initiativtaker, leder, administrator og som regionalt folkevalgt nivå. Det brukes mye ressurser på nettverksarbeidet, men er det verdt det? Tellekantene i offentlig sektor har kanskje blitt noe mindre fremtredende, hvordan kan vi da ha en formening og oppfatning av når vi lykkes? Jeg har valgt å studere nærmere hvordan Regionalt kompetanseforum Hordaland fungerte som arena for regional samhandling og regionalt verktøy for kompetansefeltet. Regionalt kompetanseforum Hordaland har blitt holdt frem som et vellykket grep av departementer og nasjonale aktører, det har høstet lovord lokalt og har blitt karakterisert som vellykket av deltakerne. Hvorfor var det vellykket? Hva kan vi lære av Regionalt kompetanseforum Hordaland, hva kan vi ta med oss videre og hva bør vi unngå? Det er essensen av det jeg vil undersøke i det følgende, og som jeg håper å komme med noen gode betraktninger rundt.

Tema for oppgaven er, som nevnt, Regionalt kompetanseforum Hordaland, som ble etablert i Hordaland for å samordne og koordinere aktører og ressurser innen kompetansefeltet. Gjennom de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging, har kunnskapsdepartementet bedt fylkeskommunene å utvikle regionale kompetansepolitiske planer i partnerskap med relevante aktører i regionen. (*Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*, 2015) Hordaland fylkeskommune vedtok Regional plan for kompetanse og arbeidskraft i 2017, hvor de nasjonale forventningene til partnerskap med relevante aktører ble fulgt opp ved etableringen av Regionalt kompetanseforum Hordaland (*Regional plan for kompetanse og arbeidskraft*, 2017).

1. **Hvordan fyller Hordaland fylkeskommune samfunnsutviklerrollen i kompetansepolitikken?**
  - a. **Hvordan løste Hordaland fylkeskommune rollen som nettverksnode, leder og fasilitator for Kompetanseforum Hordaland?**
  - b. **Hvordan påvirker nettverks- og partnerskapslogikken implementering av kompetansepolitikken i Hordaland?**

Det er bred enighet blant forskere at nettverks- og partnerskapslogikken er den styringsformen som best setter offentlig sektor i stand til å håndtere uregjerlige problemer (Hofstad, 2012; Hofstad & Hanssen, 2015; Provan & Kenis, 2008; Rittel & Webber, 1973; Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007). Et alternativ for Hordaland fylkeskommune kunne vært en med ad hoc-preget tilnærming hvor relevante aktører ble involvert i deler av det kompetansepoltiske arbeidet gjennom for eksempel høringsmøter, innspillmøter eller lignende. Da ville man kunne bruke den byråkratiske «linjen» og følge den tradisjonelle logikken for offentlig sektor. Man valgte derimot å opprette et fast nettverk med de mest relevante aktørene utenfor linjen, men med et tydelig demokratisk forankringspunkt gjennom den politisk vedtatte planen for kompetanse og arbeidskraft.

## 4 SAMFUNNSUTVIKLERROLLEN OG KOMPETANSEPOLITIKK

---

### 4.1 SAMFUNNSUTVIKLERROLLEN

Målet med å utvikle samfunnsutviklerrollen er å bidra med samlet innsats rettet mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Disse sektorene er i dag del av den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i tillegg til videregående opplæring og tannhelse som er de tjenestene som i dag leveres av fylkeskommunen.

*"Departementet ser utviklingen av samfunnsutviklerrollen som den mest aktuelle rammen for det videre arbeidet med konkretisering av det regionale folkevalgte nivåets oppgaver og funksjon."*

*(Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver, 2016)*

Å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Gjennom det regionale planarbeidet og utviklingsarbeidet generelt formuleres målene for den strategiske retningen en region ønsker å gå. I de fleste større planarbeid knyttet til utviklingsoppgaver gjøres i et samarbeid med aktører innen det aktuelle fagfeltet. Noen strategier involverer svært mange aktører i en rekke sektorer, slik som en regional plan for næringsutvikling eller innovasjon, mens andre planer er smalere og konsentrerer seg om et mindre antall aktører med stor innsikt i tema for planen. Fylkeskommunenes rolle som planmyndighet understrekes av nasjonale myndigheter i en rekke sammenhenger, særlig var

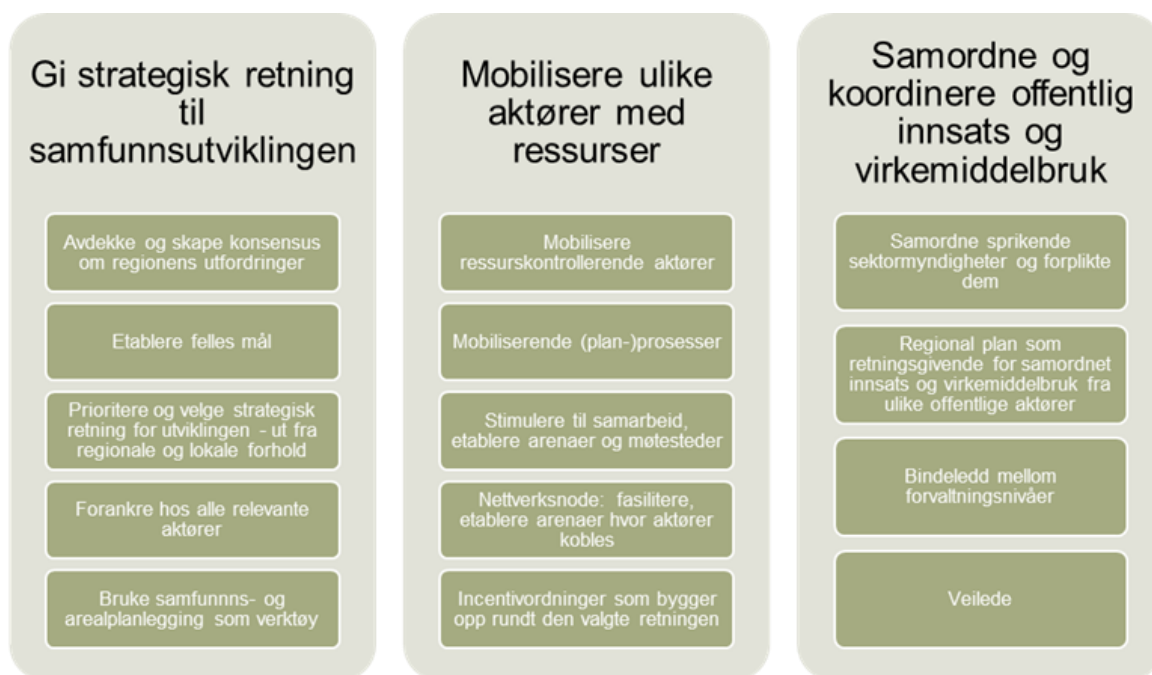
det tydelig i Regjeringens og Stortingets behandling av kommune- og regionreformen mellom 2014 og 2020. Også i det nasjonale kompetansepoltiske arbeidet har samfunnsutviklerrollen dannet grunnlag for hvordan oppgaver har blitt tildelt fylkeskommunene på kompetansefeltet.

Fragmenteringen og den manglende samhandlingen mellom offentlige aktører møtes ofte med krav om mer samhandling. Noen ganger helt konkret om hvem som skal samhandle og hvordan, slik det er gjort med de regionale planforaene som er lovpålagt gjennom plan- og bygningsloven. Andre ganger er det en løsere formulering av hvem som skal samhandle og koordinere, og hvilke forventninger man har til hvilke oppgaver som skal løses i samarbeidet.

OECD pekte i sin rapport «Skills Strategy Action Report Norway» på utfordringen med manglende samordning mellom aktørene innen utdannings-, arbeidsmarkeds- og nærings- og regionalpolitikken, både nasjonalt og regionalt og mellom de ulike forvaltningsnivåene. Erkjennelsen om de systemiske utfordringene i det norske regionale forvaltningsnivået, gjorde også Hofstad og Hanssen (2015) og Hagen-utvalget som utredet oppgaveoverføringen til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen..

Hofstad og Hanssen (2015) la et grunnlag i sin rapport «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå», som senere har lagt føringer for utformingen av samfunnsutviklerrollen slik vi ser den i regjeringens arbeid og stortingets vedtak knyttet til oppgaver og oppgaveløsning i det folkevalgte regionale nivået, altså fylkeskommunene. Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå er sentral i Regionreformen (*Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*, 2016) og Nasjonal Kompetansestrategi. Den er grunnleggende for hvordan Hordaland fylkeskommune har planlagt strategier og tiltak, også når det gjelder kompetanse- og arbeidskraftpolitikken. Hofstad og Hanssen (2015) la vekt på hvordan samfunnsutviklerrollen kan utvikles gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. Det er knyttet nasjonale forventninger (Kunnskapsdepartementet, 2015) til at fylkeskommunene skal utvikle kompetansepoltiske planer i partnerskap med relevante aktører i sin region, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. (*Regional plan for kompetanse og arbeidskraft*, 2017)

Fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle innebærer ansvar for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i egen region. (*Meld. st 6 Oppgaver til nye regioner*, 2018; *Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*, 2016). Hofstad og Hanssen (2015) mener at samfunnsutviklerrollen kan oppsummeres i tre hoveddimensjoner:



Figur 1 Samfunnsutviklerrollens tre dimensjoner

Den første dimensjonen handler om å gi strategisk retning til samfunnsutviklinger, som innebærer å avdekke å skape konsensus om regionens utfordringer. Hofstad og Hanssen (2015) peker på at det er behov for en samlet og akseptert forståelse av hvilke hovedutfordringer en region står overfor. De sier at en slik felles forståelse best dannes gjennom de etablerte, folkevalgte ordningene, hvor prosessene er åpne, involverende og transparente. Vider er det behov for å etablere omforente mål i en helhetlig og ønsket utvikling innenfor et område.

Den andre dimensjonen beskriver hvordan mobilisering og koordinering av kunnskap, kompetanse og ressurser er en forutsetning for regional utvikling. Regional samfunnsutvikling er et samfunns mål som krever nettverksstyring og partnerskap (Hofstad & Hanssen, 2015) . Mobiliseringsfunksjonen innebærer også et ansvar for å skape gode møteplasser, nettverk og partnerskap, hvor man klarer å samle de ressurskontrollerende aktørene. Slike partnerskaps- og samarbeidsarenaer har i seg selv et innovativt potensial når aktører med ulike verdensanskuelse og problem- og løsningsforståelse får bryne seg på hverandre, oppstår gjerne nytenkning og innovative tilnærminger. (Sørensen & Torfing, 2016)

Den tredje dimensjonen relaterer seg mye til håndteringen av fragmenteringen og de samordningsutfordringene man ser på regionalt nivå i Norge. Den regionale statsforvaltningen er satt sammen av en lang rekke aktører, med ulike geografiske virkeområder, ulike sektorlover og ulike typer ressurser. (Hansen et al., 2008; Hofstad & Hanssen, 2015; "NOU:

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune," 2000). Hofstad og Hansen (2015) har fire argumenter for at det er regionalt folkevalgt nivå som bør ha denne koordineringsrollen: (1) Mange målkonflikter blir først synlige på det regionale nivået, og vil ikke synes like godt på nasjonalt nivå hvor de vedtas. (2) En følsomhet for regionale rammebetingelser og regionale forhold. (3) Fylkeskommunene har en lang tradisjon for å tenke partnerskap og forankring, og jobbe for at aktørene (stat og kommune) gjennom dialog og samarbeid forplikter seg til oppfølging og til sist (4) viser man til den demokratiske forankringen i et regionalt folkevalgt nivå som en verdi i seg selv hvor prosessprosedyrer og ansvarsutkreving ligger implisitt (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 23)

Regional planlegging har utviklet en rekke komplekst organiserte arenaer, hvor hensikten har vært å legge til rette for samhandling mellom aktører som har interesser og virkemidler knyttet til regional utvikling (Higdem 2011). Regional planlegging er et viktig verktøy for å utøve alle de tre dimensjonene ved samfunnsutviklerrollen. Det innebærer at det regionale folkevalgte nivået har fått en tydeligere rolle som *nettverksnode* - initiator, tilrettelegger, fasilitator og driver av nettverkssamarbeid og partnerskap, ikke bare gjennom regional planlegging, men også generelt. (Hofstad og Hanssen 2015, s 9)

Regional samfunnsutvikling fordrer samarbeid, i og med at mange offentlige og private aktører sitter med ressurser til å utløse endring. Partnerskap, råd og nettverk er essensielt for å få en ønsket utvikling (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 99) Gjennom å koordinere og samle regionale aktører, kommuner og private aktører har man en sterk tradisjon for en forhandlende og inkluderende arbeidsmetode og samarbeidsform. (*Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*, 2016)

*«Et viktig kjennetegn ved fylkeskommunens arbeidsformer er at politikkkutforming og oppgaveløsningen skjer gjennom nettverksbasert samhandling og samarbeid med kommunene, regional statsforvaltning, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører» (Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver, 2016)*

Den regionale forvaltningen er sammensatt av en rekke aktører. I tillegg til fylkeskommunene finner vi den regionaliserte staten i ulike konstellasjoner, kommunesamarbeid som for eksempel regionråd og interkommunale samarbeid, sivilsamfunnet er også til stede i en mer organisert form på regionalt nivå enn på kommunenivå. Det er med andre ord mange aktører med interesser i den regionale samfunnsutviklingssfæren. Fylkeskommunens rolle som



*nettverksnode* innebærer å mobilisere ulike aktører med ressurser. Kompetanseforum Hordaland er et resultat av at man gjennom Regional plan for kompetanse og arbeidskraft pekte ut samhandling som et mål for kompetansepolitikken samtidig som det var et middel for å iverksette og forankre tiltakene i handlingsprogrammet i planen.

## **4.2 KOMPETANSEPOLITIKKEN**

Gjennom Nasjonal kompetansestrategi pekte Regjeringen og partene i arbeidslivet på nye mål og retningslinjer for hvordan Norge skal møte fremtidens utfordringer på arbeidsmarkedet og i utdanningssektoren. Fylkeskommunene ble gitt et ansvar for den regionale kompetansepolitikken i Meld St 14 (2015-2016) Det er en forventning at fylkeskommunene skal ta en aktiv, koordinerende rolle på kompetansefeltet og at man skal koordinere relevante aktører i sin region. Det ligger altså en rekke føringer fra nasjonale myndigheter på hvordan kompetansepolitikken skal implementeres i de ulike forvaltningsnivåene og overfor de ulike aktørene på kompetansefeltet.

I Meld St 22 (2015-2016) Nye, folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver forventer Stortinget og Regjeringen at fylkeskommunene er proaktive og selv tar initiativ til å utnytte det handlingsrommet man mener ligger i både plan og bygningsloven og i andre sektorlover. Som planmyndighet har fylkeskommunen et betydelig handlingsrom til å sette strategisk retning for og samordne aktører i den regionale politikken.

### **4.2.1 Nasjonal kompetansepolitisk strategi**

Regjeringen vedtok i 2017 en nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017-2021).

Kompetansestrategiens mål er å bidra til at enkeltmennesker og virksomheter har en kompetanse som gir Norge et konkurransedyktig næringsliv, en effektiv og god offentlig sektor, og gjør at færrest mulig står utenfor arbeidslivet. (*Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017-2021*, 2017, s. 7). Kompetansepolitikk defineres som «*den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og arbeidslivet.*»

I strategien fremheves den regionale samfunnsutviklerrollen fylkeskommunene har, og at denne rollen innebærer ansvar for koordinering, samordning og utvikling i egen region. Nasjonal kompetansepolitisk strategi har tre hovedinnsatsområder for kompetansepolitikken: For det første skal gode valg for den enkelte føre til at man tar valg som fører til arbeid og som gir gode muligheter for å utvikle sin kompetanse gjennom hele livet, og gode valg for

samfunnet som innebærer at de menneskelige ressursene forvaltes best mulig. For det andre skal kompetansepolicyen føre til læring i arbeidslivet og god bruk av kompetanse. Det tredje innsatsområdet er å styrke kompetanse til voksne med svak tilknytning til arbeidslivet.

Fylkeskommunene har flere roller og oppgaver som påvirkes av og øver påvirkning på kompetansepolicyen. Ansvar for videregående opplæring, voksenopplæringen, fagskolene og karriereveiledning er åpenbare eksempler på fylkeskommunale oppgaver. I tillegg har fylkeskommunene sin utviklerrolle, som er vanskeligere å definere og ramme inn. I strategien står:

*«Regional planlegging og regionale kompetansepolicyer utviklet i partnerskap med andre kompetansepolicyer, er viktig som verktøy og ramme for samordning... De regionale partnerskapene må mobiliseres sterkere i arbeidet med å møte kompetanseutfordringene.»(Nasjonal kompetansepolicy strategisk strategi 2017-2021, 2017, s. 16)*

«Regionalt folkevalgt nivå har en sentral rolle i utviklingen av den konkrete kompetansepolicyen i landet.», skriver regjeringen i den nasjonale kompetansestrategien. Det er i stor grad opp til hvert enkelt fylke å organisere, definere og utføre de kompetansepolicyer oppgavene.

#### **4.2.2 Nasjonalt pilotprosjekt for å styrke fylkeskommunenes kompetansepolicyer arbeid**

I 2016 tok Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sammen med Kunnskapsdepartementet (KD) initiativ til pilotprosjektet «Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder» hvor 16 av 19 fylkeskommuner deltok. Hordaland fylkeskommune ble satt til å lede dette pilotprosjektet. Prosjektet hadde som formål å legge til rette for at fylkeskommunene som del av samfunnsutviklerrollen, kunne styrke sitt planarbeid for å bedre balansen mellom tilbud og etterspørsel etter ulike typer arbeidskraft i sine regionale arbeidsmarkeder. (*Regionalt utviklingsprosjekt: "Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder"*, 2018)

Prosjektrapporten fokuserer på tre områder av det kompetansepolicyer arbeidet: Regional Plan-/strategiprosess, modell for samarbeid og kunnskapsgrunnlag. I tillegg til disse tre områdene gir også rapporten innspill til hvordan nasjonale myndigheter bør legge til rette for at fylkeskommunene skal kunne utøve sin samordnende rolle. Rapporten skisserer også et forslag til felles standard for arbeidet på regionalt nivå for å tydeliggjøre fylkeskommunens

rolle på feltet overfor samarbeidsaktørene. Denne felles standarden for det kompetansepoltiske arbeidet har tre hovedpunkt: (1) Utarbeide en kompetanseplan eller kompetansestrategi, (2) Etablere et regionalt kompetanseforum og (3) Ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Prosjektrapporten poengterer at det er forskjeller mellom de ulike regionene slik at det må være rom for regionale tilpasninger i en slik felles standard. For det første vil det være ulikt om det er mest hensiktsmessig å utarbeide en langsiktig plan eller om det er mer formålstjenlig å lage en mer kortsiktig strategi. Forhold som kapasiteten og modningsnivået til deltakerne kan påvirke dette valget. Videre sier man i rapporten at det kan være like aktuelt å gi et eksisterende partnerskap et tydelig mandat, som at man etablerer et eget partnerskap spesifikt for denne prosessen. Når det kommer til den tredje dimensjonen, kunnskapsgrunnlag, sier rapporten at dette bør være avgrenset til temaene som er planlagt å gå inn i den regionale planen eller den regionale strategien. I tillegg mener prosjektdeltakerne at det lokale eierskapet for utarbeiding og oppdatering av kunnskapsgrunnlaget bør være plassert i fylkeskommunene og at prosjektleder bør være ansatt hos fylkeskommunen. Man mener at gjennom eierskap til både planprosessen og kunnskapsgrunnlaget vil fylkeskommunene redusere risikoen for tap av egen kapasitet og kompetanse i arbeidet.

Rapporten fra dette arbeidet ble publisert i februar 2018 og den nasjonale kompetansepoltiske strategien dannet bakteppe for det arbeidet som pågikk i pilotprosjektet.

#### **4.2.3 Regional plan for kompetanse og arbeidskraft**

Hordaland fylkeskommune utarbeidet og vedtok en ny regional plan for kompetanse i 2018. (*Regional plan for kompetanse og arbeidskraft*, 2017) I Hordaland ble det lagt vekt på å utarbeide og vedta denne regionale planen for kompetanse og arbeidskraft, som et strategisk grep for kompetansepoltikken i regionen. En regional plan er styrende for hele fylket, og ikke bare fylkeskommune. Gjennom planen tilpasset og forankret man den nasjonale politikken slik at de regionale premissene, utfordringene og mulighetene ble retningsgivende for planen og dens handlingsprogram.

Hordaland fylkeskommune involverte aktørene i utarbeidelsen av Regional plan for kompetanse og arbeidskraft gjennom å nedsette temagrupper for hvert av de tre plantemaene; dimensjonering (av det videregående opplæringstilbudet), endring og omstilling (endrede markedsforhold og kompetansekrav i næringslivet) og utdanningsvalg og utdanning- og karriereveiledning. Temagruppene var satt sammen av både fylkeskommunale og eksterne regionale kompetanseaktører.

Et viktig bidrag i arbeidet, både med den regionale planen og senere i Kompetanseforum Hordaland, var innhenting og delingen av kunnskapsgrunnlag og erfaringer. Det ble bestilt flere analyser av temagruppene i planarbeidet, og ved etableringen av Kompetanseforum ble det opprettet et eget statistikkutvalg som arbeidet frem et kunnskapsgrunnlag for Hordaland. Dette kunnskapsgrunnlaget oppgir informantene var viktig for hvordan de deltok i kompetanseforum og delte kunnskap i egen organisasjon. Den regionale planen var organisert med både en politisk styringsgruppe bestående av fylkespolitikere, utdanningsinstitusjonene, arbeidslivsorganisasjonene, regionrådene, Bergen kommune og yrkesopplæringsnemnda. Det ble i tillegg etablert en administrativ arbeidsgruppe med representasjon fra Regionalavdelingen og Opplæringsavdelingen i Hordaland fylkeskommune samt utdanningsaktørene, arbeids- og næringslivsorganisasjoner, KS og NAV.

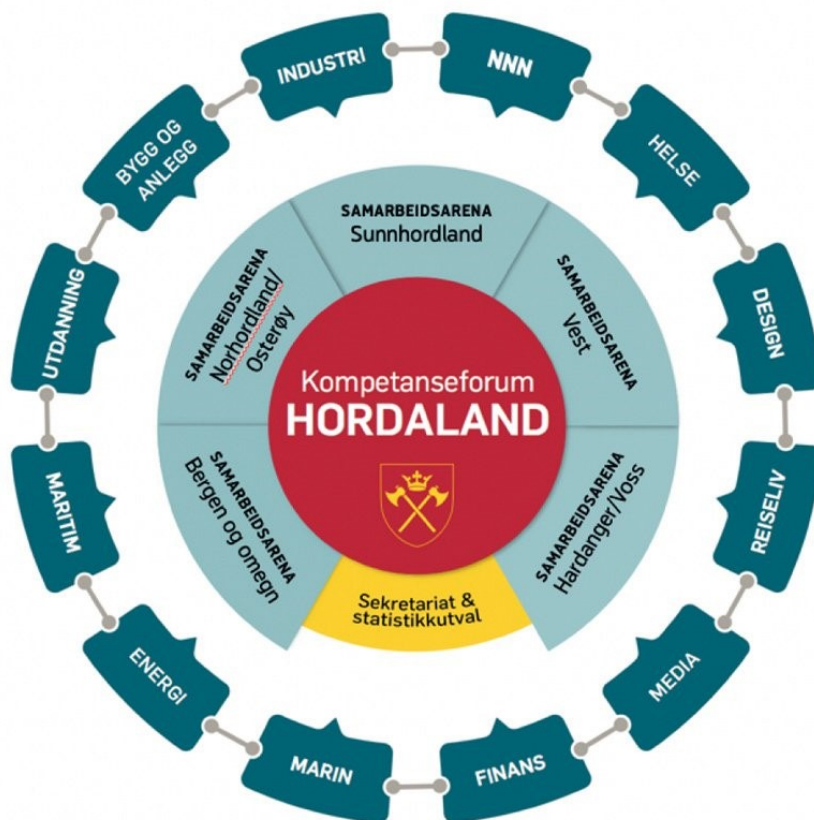
### **4.3 REGIONALT KOMPETANSEFORUM HORDALAND**

Regionalt kompetanseforum Hordaland ble opprettet i 2018 som et verktøy for å realisere målene i «Regional plan for kompetanse og arbeidskraft» vedtatt i Fylkestinget i Hordaland 3. oktober 2017. Det overordnede målet med planen er:

*«Betre balanse mellom tilbod og etterspurnad etter kompetanse og arbeidskraft i Hordaland gjennom eit forpliktande samarbeid mellom næringslivet, offentlig sektor og utdanningsaktørane» (Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, 2017)*

Rett etter vedtak av planen ble en referanse- og styringsgruppe nedsatt for å utarbeide en modell for det forpliktende samarbeidet i regionen. Regional plan for kompetanse og arbeidskraft legger en rekke føringer for samarbeidsmodellen: Blant annet skal samarbeidsmodellen dekke de viktigste sektorene i fylket, men også ta hensyn til geografiske forskjeller. Den skulle bygge videre på allerede eksisterende samarbeidskonstellasjoner, og omfatte både de som tilbyr og de som etterspør kompetanse og arbeidskraft (utdanningsinstitusjonene, næringslivet, kommunene og statlige regionale aktører som har virkemidler på feltet). I tillegg sier planen at det er viktig å inkludere de som jobber med karriereveiledning. Planen poengterer at samarbeidet må gjøres gjensidig forpliktende og bygges på et til hver tid mest mulig oppdatert kunnskapsgrunnlag om kompetansebehovet i fylket.

I tillegg ble det opprettet *samarbeid med næringsklyngene* i fylket fra klyngeprogrammet til Innovasjon Norge (*Innovasjon Norge: Om klyngeprogrammet*, 2019). Det ble også etablert *fem lokale samarbeidsarenaer* hvor ansvaret ble lagt til en aktør som allerede var aktiv på feltet og hvor det ble tatt hensyn til geografiske forskjeller ved at ikke nødvendigvis den samme aktøren skulle være leder i de ulike lokale samarbeidsarenaene (for eksempel kommunen, opplæringskontoret eller andre.) (*Regional plan for kompetanse og arbeidskraft*, 2017)



Figur 2 Kompetanseforum Hordaland, organisering

Kompetanseforum Hordaland samarbeider om å løse utfordringer som gjelder kompetanse og arbeidskraft i fylket. Kompetanseforum Hordaland ble konstituert 20. mars 2018.

Fylkesdirektør for opplæring, Svein Heggheim, og fylkesdirektør for regional utvikling, Bård Sandal, ble satt til å lede og koordinere arbeidet i forumet. Det var også klart ved etableringen at forumet skulle ha faste møter, og kunne dermed ikke organisere arbeidet gjennom for eksempel bare en årlig konferanse eller et seminar. Allerede før etableringen var det lagt rammer for hvordan nettverket skulle se ut, og mange av de egenskapene som påvirker nettverksledelsen ble institusjonalisert og formalisert helt fra etableringen.

Alle institusjonene og organisasjonene i forumet er representert på direktør/toppledernivå som har beslutningsmyndighet i egen organisasjon. I tillegg til de faste møtene i forumet ble det også planlagt og gjennomført større møter hvor flere aktører var invitert inn. På den måten kunne man inkludere flere aktører i det kompetansepoltiske arbeidet uten å øke antall medlemmer i selve forumet.

**MANDAT FOR KOMPETANSEFORUM HORDALAND:**

- Følge opp regional plan for kompetanse og arbeidskrafts handlingsprogram
- Sørge for informasjonsflyt og kunnskapsdeling mellom aktørene
- Samordne aktiviteter og arenaer for kompetanseutvikling og karriereveiledning
- Identifisere og bryte ned barrierer for regional samhandling
- Sette fremtidens kompetansebehov på dagsorden og teste ut metoder/tiltak for å avdekke disse.
- Følge opp innspill fra de lokale samarbeidsarenaene, bransjene og utdanningsaktørene, og sette i gang prosjekter etter behov.
- Stimulere til prosjekter på tvers av bransjer og regioner.
- Bestille kunnskapsgrunnlag for å avdekke kompetansebehov i regionen.
- Arbeide for større handlingsrom i den regionale kompetansepoltikken og søke staten om å opprette pilotprosjekt for å teste dette ut.
- Trekke inn relevante aktører i konkrete saker eller prosjekter.

*Figur 3 Kompetanseforum Hordalands mandat*

Som vi ser av mandatet, er Kompetanseforum Hordaland satt til å løse konkrete oppgaver og tiltak angitt i Regional plan for kompetanse og arbeidskraft. Den formelle rammen gis av den regionale planen, en plan for hele fylket som gir strategisk retning til kompetansepoltikken.

Kompetanseforum Hordaland fikk også rollen som Rådet for samarbeid med arbeidslivet (RSA) for universitetet, høyskolene og arbeidslivsorganisasjonene i fylket. Universitetet i Bergen og Høgskolen på vestlandet gikk sammen og søkte Kunnskapsdepartementet om, og fikk, unntak fra kravet om et alle skal ha et Råd for samarbeid med arbeidslivet.

## 5 TEORI

I denne oppgaven undersøker og analyserer jeg hvordan nasjonal politikk implementeres i en regional kontekst gjennom bruk av nettverk som arbeidsform. Teoridelen av oppgaven er strukturert slik at jeg starter med en teoretisk gjennomgang av samstyring som styringsform i offentlig sektor og hvilke angivelser teorien gir for bruk av nettverk og partnerskap i

håndteringen av uregjerlige samfunnsproblemer. Deretter ser jeg nærmere på relevant teori om nettverkstyper, nettverksledelse og hvordan nettverk fungerer for å oppnå ønskede resultater og effekter. Til slutt kommer jeg tilbake til implementering. Videre ser jeg på hvordan nettverkslogikken passer inn i kompetansepolitikkens virkeområde, og om samstyring kan lede til at man når de mål og forventninger statlige myndigheter har til det regionale folkevalgte nivået når det gjelder denne politikken.

## **5.1 UREGJERLIGE PROBLEMER**

Det er flere forhold som påvirker og legger premissene for evaluering og analyse av måloppnåelse og implementeringsresultat. Hvis formålet med et politisk vedtak er å bygge en ny vei fra A til B, er det politiske handlingsrommet og løsningen på problemet ganske åpenbar: Man trenger en bevilgning som dekker de kostnader konstruksjonen krever utfra de gitte standarder for bygging av den veien man trenger.

Rittel og Webber (1973) beskrev i sin artikkel «Dilemmas in a General Theory of Planning» offentlige problemer som ikke lar seg løse ved kjente metoder; de kalte det «wicked problems». På norsk brukes flere oversettelser, jeg velger her å kalle dem «uregjerlige problemer» nettopp for å fange opp problemenes sammensatte og komplekse natur. Uregjerlige problemer assosieres med sosial pluralisme med mangfoldige interesser og verdier hos stakeholderne, en kontekst med interorganisatorisk samarbeid og flernivåstyring (institusjonell kompleksitet) og fragmentering og hull i pålitelig kunnskap (Head & Alford, 2015) Uregjerlige problemer har ingen optimal løsning, men mer eller bedre samarbeid og koordinering mellom ulike aktører, organisasjoner og nivåer er ofte sett på som nøkkelforutsetning for å møte disse. Samstyring gjennom nettverk er dermed en farbar vei for offentlige myndigheter når komplekse samfunnsproblemer skal løses. (Christensen et al., 2019)

Ulike uregjerlige problemer har ulik grad av uregjerlighet og omfang av problemet. Samfunnsproblemer kan kategoriseres langs tre dimensjoner: Kompleksitet, usikkerhet og divergens i meninger, holdninger og intensjoner blant interessentene. (Head, 2015) Disse dimensjonene ved uregjerlige problemer gir store utfordringer for offentlig sektor når de skal adresseres gjennom politiske systemer, virkemidler, offentlige planleggings- og tjenesteregimer og et stadig mer komplekst aktørbilde. (Ansell & Gash, 2007; Ansell et al., 2017; Christensen et al., 2019; Head & Alford, 2015; Rittel & Webber, 1973) De regulative, normative og kognitive egenskapene ved samfunnsproblemet som gjør at det er vanskelig å

løse gjennom en sektorisert og fragmentert offentlig sektor. (Christensen et al., 2019; Scott, 2014).

Uregjerlige problemers iboende egenskaper som udefinerbare, kontinuerlige, at de ikke har én optimal løsning, at de er unike og at de ofte er symptomer på andre problemer. Uregjerlige problemer er tverrsektorielle og involverer som regel flere prinsipaler som ofte er uenige om problemets fakta og løsninger. Atferdsendringer hos aktørene og interessentene er en del av løsningen. Alt dette krever en koordinert og felles innsats fra aktørene, og denne koordinerte innsats krever både ledelse av prosesser knyttet til politikktutforming, -implementering og -utvikling, organisatorisk kapasitet og en tverrsektoriell tilnærming til forståelsen av og kunnskapen om problemet. (Ansell et al., 2017; Ferlie et al., 2011; Van Bueren et al., 2003)

Komplekse samfunnsutfordringer som arbeidsledighet, sysselsetting, bærekraftig utvikling og miljøpolitikk, folkehelse, planlegging og en rekke andre samfunnsområder, fordrer en offentlig politikk som evner å ta opp i seg et mangfold av perspektiver, tiltak og effekter. Håndteringen av uregjerlige problemer stiller krav til offentlig sektor som ikke kan løses tilfredsstillende innenfor rammen av det tradisjonelle byråkratiet. Ei heller kan uregjerlige problemer løses gjennom en foreskrevet oppskrift langs en gitt tidslinje. Dette er utfordringer som ikke er avgrenset i tid, de er vanskelige å definere og de ulike tiltakene og løsningene er unike for hvert uregjerlige problem. De opptrer dermed som utfordringer som krever en inkrementell prosess med involvering av ulike aktører og perspektiver for å belyse problemet, foreslå løsninger og gjennomføre tiltak. (Ansell & Gash, 2018; Hofstad & Hanssen, 2015; Holmen & Hanssen, 2013; Sørensen & Torfing, 2007)

## **5.2 SAMSTYRING**

Begrunnelsen for at offentlig sektor i økende grad bruker nettverk for å løse komplekse problemer, er at denne typen problemer ikke lar seg løse av offentlig sektor alene. Andre aktører, offentlige, private og ideelle, involveres i oppgaveløsningen, som krever en eller annen form for koordinering og samhandling. (Christensen & Lægheid, 2007; Christensen et al., 2019; Rhodes, 1997; Van Bueren et al., 2003)

Røiseland og Vabo (2012) beskriver tre grunnleggende styrings- og koordineringsmekanismer i offentlig sektor. Den første er *hierarkiet*, som baserer seg på ovenfra-og-ned-baserte normer og standarder, rutiner, overvåkning, inspeksjon og intervensjon. Påkrevde ressurser er makt og autoritet, og myndighetenes rolle er ovenfra-og-ned-etablerte regler og styring hvor



avhengige aktører er kontrollert av regler. Den andre mekanismen er *marked* hvor tilbud og etterspørsel er retningsgivende for koordineringen, egeninteresse og profitt er drivkrefter (rasjonell aktør-teori) og rettsapparatet er kontrollerende mekanisme. Styringen finner sted gjennom forhandlinger, og hvor informasjon er en kritisk ressurs og hvor en eller flere av aktørene har mer makt enn andre (prinsipal-agent). Myndighetenes rolle i styring og koordinering gjennom en markedsmechanisme er som skaper og vokter av markeder, kjøper varer. Aktørene er uavhengige. Den siste mekanismen er *nettverk*. Nettverksmekanismen baserer seg på tillit, lojalitet og konsensus som retningsgivende for aktørene, som har et utgangspunkt for samhandling gjennom felles verdier og felles problemforståelse. Koordineringen skjer gjennom gjensidig samarbeid og er basert på tillit. Myndighetenes rolle er som tilrettelegger for nettverk, og man tar ofte rollen som den som leder eller styrer nettverket samtidig som man også «bare» deltar i nettverk. De tre mekanismene er ikke gjensidig ekskluderende, men virker og brukes side om side i den offentlige styringen.

### 5.3 POLICY-PROSESSEN

Politikk er et spørsmål om hvem som får hva, når og hvordan. Policy-prosessen handler om mekanismene som offentlig politikk dannes gjennom, det er den offentlige handlingsplanen som er ment å løse et samfunnsproblem. (Heywood, 2013)

Dannelsen av offentlig politikk kan analyseres ved hjelp av ulike modeller og perspektiver. Et typisk ovenfra-ned perspektiv er rasjonell-aktør-modeller slik Antony Downs (1957) har utviklet, som reflekterer hvordan mange mener avgjørelser bør tas. Modellene har sitt utspring i økonomisk teori, og innebærer at problemet identifiseres, en objektiv målsetting blir valgt, en evaluering av måtene målene kan nås på og et valg av mål og midler gjøres. Rasjonell-aktør-modeller forutsetter at man kan ha ordnede preferanser og verdier, samt at man har perfekt/fullstendig informasjon.

Inkrementelle modeller er hovedalternativet til rasjonell beslutningstaking. Charles Lindblom (1959) har vært toneangivende i forskningen og teoriutviklingen for dette perspektivet på policy-utvikling (Lindblom, 1959). «The science of muddling through», som beskrives av Lindblom, begrunner inkrementelle modeller gjennom fem momenter. Den første er at utvalget av verdimål og empirisk analyse av nødvendige tiltak ikke er atskilt, men er tett sammenvevd, som fører til at mål-middel- analyser ofte er utilstrekkelig som beslutningsgrunnlag. Policy-beslutningene tas ofte uten at man har klargjort hvilke mål man ønsker å nå først (Lindblom, 1959):82). Videre er det vanskelig å avgjøre hva som er den rette

politiske handlingsplanen å velge. Hvilken offentlig politikk er best egnet til å løse det samfunnsproblemet man ønsker løst?

Gjennom inkrementelle modeller, hevder Lindblom, vanskeliggjøres evaluering og analyse av de alternative målene og midlene. Han hevder at mulige prestasjoner og effekter av politikken blir oversett, at mulige alternative policyer overses og at påvirkningen på ulike verdier overses. I siste instans gjør en rekke av sammenligninger av policyer at man reduserer eller eliminerer avhengigheten av og begrunnelsen gjennom teori.

### **5.3.1.1 Politikdesign**

Hvordan policyen designes har betydning for hvordan policyen skal settes ut i livet. Gjennom prosessen med å utvikle policyen legges forutsetninger, betingelser og organisering i offentlig sektor og for dem det konkrete politikkområdet angår. Politikktutviklingen har i hovedsak fire trinn (Heywood, 2013, s. Kap 16). Det starter med at man ser at det er behov for en policy for å løse et samfunnsproblem. For uregjerlige problemer er dette «startpunktet» vanskelig, for ikke å si umulig, å konkretisere, men vi kan ofte se et startpunkt for et initiativ for en konkret policy. Denne policyen kan være utformet som en reform, et konkret tiltak, lovendringer, spesielle innsatser rettet mot avgrensede tema. Formuleringen av policyen er den neste fasen, og den mest kritiske fasen. Hvilke aktører som deltar i formuleringen av policyen er avgjørende for hvordan den blir formulert og senere for hvordan den kan implementeres med suksess. Formuleringen er en detaljert utarbeidelse og analyse av policy-området, og formålet med denne fasen er å utarbeide et konkret og systematisk forslag. Denne fasen ledes ofte av byråkrater og politikere, og andre aktører er involvert i prosessen gjennom en utvelgelse basert på ønsket kompetanse, eierskap og forankring. (Heywood, 2013)

Når policyen er formulert og satt i system, skal den iverksettes gjennom implementering hos relevante aktører. Det er ofte her man finner forklaringer på policyers styrker og svakheter, mange konsekvenser av policyen blir først synlige når de skal implementeres. (Ansell et al., 2017; Hofstad & Hanssen, 2015) Perfekt implementering krever (1) et enhetlig administrativt system, (2) enhetlige normer og regler, (3) lydighet og kontroll og (4) nok tid til å mobilisere. Uregjerlige problemer utfordrer den klassiske, byråkratiske modellens ulike aktører og dens virkemåte. Det meste av litteratur knyttet til håndtering, policy-utvikling og implementering av uregjerlige problemer, konkluderer med at det weberske byråkratiet ikke har tilstrekkelig organisatorisk kapasitet eller kompetanse til å løse dette. (Ansell et al., 2017; Rittel & Webber, 1973; Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007)

Evalueringen av policyen som er implementert ser på prestasjoner og effekter av policyen, og man gjør kost-nytte vurderinger av for å se på effektiviteten til policyen. Jeg kommer tilbake til implementering og evaluering av policy mot slutten av teorikapittelet. Først skal jeg gå dypere inn i hvordan samstyring uttrykkes og organiseres gjennom nettverk og partnerskap, og hvilke implikasjoner dette gir for organisering, ledelse og implementering.

#### **5.4 STYRING GJENNOM NETTVERK**

Røiseland og Vabo gir følgende definisjon for norsk oversettelse og forståelse av begrepet governance. Governance-begrepet er ikke enkelt å oversette til norsk, siden vi ikke har et dekkende begrep i det norske språk Røiseland og Vabo har valgt å bruke ordet «samstyring». De definerer videre samstyring som:

*Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening. (Vabo & Røiseland, 2008, s. 90).*

Dette innebærer at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturerer som er annerledes enn de hierarkiske, i et samspill mellom ulike aktører. I følge Røiseland og Vabo omhandler begrepet tre sentrale momenter: for det første skilles det ofte mellom marked, hierarki og nettverk som ulike måter å koordinere offentlig politikk eller styring på. For det andre baserer felles beslutninger seg på diskurs eller forhandlinger, eller begge deler, og til sist innebærer definisjonen at det offentlige er involvert i å koordinere aktører og ressurser, og gi disse felles retning og mening. (Vabo & Røiseland, 2008, s. 91)

Røiseland og Vabo (2012) benytter Sørensen og Torfings definisjon av styringsnettverk:

*«horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring» (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2005, s. 203)*

Den første dimensjonen i denne definisjonen tar for seg avhengigheten mellom de ulike aktørene i styringsnettverket. Selv om aktørene er autonome organisasjoner som ikke kan styres av noen av de andre aktørene. For eksempel kan ikke en fylkeskommune vedta at en høyskole eller et universitet skal opprette en utdanning. Aktørene bringer med seg ulike ressurser inn i samarbeidet som, i kombinasjon med de andre aktørenes ressurser, kan bidra

inn i oppgaveløsningen i nettverket. Aktørene er knyttet til hverandre horisontalt, i motsetning til vertikalt, og bidrar med ressurser som penger, kompetanse, kunnskap og kapasitet. Disse trenger ikke være likelig fordelt mellom aktørene så lenge de bidrar til nettverkets formål. Et eksempel er arbeidsmarkedsorganisasjonenes ressurser som består av interesser på vegne av sine medlemmer (hhv arbeidstakere og arbeidsgivere) og bringer med seg kunnskap om arbeidsmarkedet inn i nettverket, som de andre medlemmene i neste omgang kan benytte. (Sørensen & Torfing, 2007, s. 9)

For det andre interagerer aktørene i nettverket gjennom forhandlinger og fatter beslutninger basert på diskurs og deliberasjon. Samstyring finner bare sted i den grad de involverte aktørene er i stand til å diskutere seg frem til løsninger som alle kan slutte seg til. (Røiseland & Vabo, 2012) Forhandlingene foregår i en kontekst av at man ønsker å oppnå konsensus, som i ulik grad og form utfordres av det innbyrdes maktforholdet mellom aktørene. (Sørensen & Torfing, 2007, s. 10) Samstyring baserer seg på «myke» styringsmidler fremfor lover og regler. Konsensus om målene innebærer ikke nødvendigvis at alle aktørene er enig i alt som ligger til grunn for enigheten, men at man samler seg om målet eller strategien allikevel. (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007)

For det tredje sier definisjonen at aktivitetene i nettverket er planlagt og målrettet, og ikke bare et fellesskap som mer eller mindre tilfeldig finne sammen. (Røiseland & Vabo, 2012, s. 23) Sørensen og Torfing (2007) beskriver nettverkets «public purpose» som et uttrykk for visjoner, verdier, planer, politikk og reguleringer som er valide for og rettet mot allmennheten. Det er med andre ord en planlagt og målrettet aktivitet innenfor et allmenntilgjengelig og offentlig rammeverk. De to definisjonene antyder den nære sammenhengen mellom nettverk og samstyring.

## **5.5 META-STYRING**

Meta-governance, eller meta-styring på norsk, kan grovt defineres som styring av styring og innebærer en rekke kontroll- og styringsmekanismer. Siden nettverk består av en rekke uavhengige aktører med ulike ressurser og er, i nettverkssammenheng, karakterisert av komplekse interaksjonsprosesser, kan ikke nettverk styres gjennom «hard» ledelse og styring. Med «harde» styringsmekanismer menes regler, rutiner og formelle forhold slik vi finner i for eksempel et hierarkisk byråkrati. (Klijn & Edelenbos, 2007) Derimot har bruk av mykere virkemidler stor betydning. (Holmen & Hanssen, 2013; Klijn & Edelenbos, 2007) Som nevnt i forrige delkapittel er myndighetenes rolle ofte at man tilrettelegger eller fasiliterer

nettverket. Dette harmoniserer godt med at resultatene av nettverket er at deltakerne i nettverket har forhandlet frem en felles politikkforståelse eller ønsket politisk retning, og at det har betydning for den strategiske interaksjonen mellom aktørene.

Prosessledelse har som mål å fasilitere interaksjoner mellom aktører, og tar nettverkets struktur og institusjonelle innramming som en forutsetning i sitt arbeid for å legge til rette for samarbeid og aktivitet. Prosessledelsesstrategi er en hands-on-strategi rettet direkte på aktørene i nettverket og samhandlingen mellom disse. Dersom myndighetene er mer indirekte involvert, og mer hands-off er ledelsen rettet mot det institusjonelle designet. (Klijn et al., 2010; Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007)

Ulike former for metastyring kan beskrives slik (Holmen & Hanssen, 2013, s. 46; Røiseland & Vabo, 2012, s. 47):

		Grad av offentlig involvering	
		Lav	Høy
Type offentlig involvering	Indirekte	<b>Innramming</b> Vedtekter, selskapsavtale, aksjonæravtale Budsjett Strategi – handlingsplaner Årsmeldinger og regnskap Driftsavtale/juridiske bindinger Eiermeldinger/eierstrategier	<b>Institusjonelt design</b> Organiseringsform Valg av deltakere/operativ leder Arbeidsform Instruksjon av styret Rullerende strategiske lederposisjoner Redesign
	Direkte	<b>Støtte og tilrettelegging</b> Praktisk støtte Sikre minimums finansiering Kontinuerlig politisk/administrativ støtte og forankring (sponsor) «Å dele begeistringen»	<b>Deltakelse</b> Politiske/administrative representanter i strategisk styre, arbeidsutvalg etc Informasjonsmøter Uformell direkte kontakt Politikere/administrasjon involvert i sentrale forhandlinger

Figur 4 Former for metastyring (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007; Holmen & Hanssen, 2013)

Den første typen metastyring, innramming, omfatter etableringen av både den politiske, den finansielle og den organisatoriske konteksten samstyringen skjer innenfor. Den er indirekte fordi offentlige myndigheter styrer gjennom lovgivning, insentiver eller strategiske virkemidler uten å delta direkte i nettverket. (Røiseland & Vabo, 2012) Eksempler på dette kan være når flere fylkeskommuner samarbeider ved å opprette et AS for å innkreve bompenger. De er ikke direkte involvert i selve inndringen eller innretningen i selskapet, men selskapet må forholde seg til detaljer lovgivning og eiernes (fylkeskommunene) politiske vedtak knyttet til bompenger. Innramming gjennom vedtekter, avtaler og budsjett er viktige styringsvirkemidler som i utstrakt grad brukes overfor organiserte samarbeid utenfor linjen. (Holmen & Hanssen, 2013)

Den andre typen metastyring er institusjonelt design. Her vil graden av involvering fra det offentlige være høy og hensikten er å skape meninger gjennom historiefortellinger, utvikling av kultur samt konstruksjon av sosial og politisk mening og identitet. Denne typen styring omfatter rasjonelt design av insentivstrukturer gjennom organisatoriske og andre grep. (Røiseland & Vabo, 2012) Gradene av involvering er høye siden metastyringen påvirker nettverkets handlinger i stor grad, men styringsmåten er indirekte siden myndighetene ikke er i direkte kontakt med det daglige arbeidet. Institusjonelt design er et viktig virkemiddel ved etableringen og oppstarten av nettverket, og det er et viktig virkemiddel for å sikre politisk forankring og forpliktelse til samarbeidet. (Holmen & Hanssen, 2013, s. 34)

Den tredje typen metastyring er støtte og tilrettelegging. Formålet med denne formen for metastyring er å fremme de aktivitetene samstyringen omfatter, og er en mer direkte form enn de to foregående fordi styringen skjer gjennom direkte samhandling mellom det organiserte samarbeidet og de som står for styringen av nettverket (for eksempel en kommune eller fylkeskommune). Det er en lav grad av involvering fra det offentlige side fordi det først og fremst er snakk om å legge til rette for gode samstyringsprosesser, og ikke forutsetninger om mål og resultater. (Røiseland & Vabo, 2012) Holmen og Hanssen (2013) fremhever tre sentrale styringsvirkemidler som utøves gjennom støtte og tilrettelegging: (1) Administrativ hjelp, kontorer eller møtelokaler til rådighet. (2) Betydningen av politiske og administrative sponsorer – «å bygge bro – å dele begeistring», og (3) Kontinuerlig politisk og administrativ støtte og forankring.

Den fjerde og siste formen for metastyring, deltakelse, finner sted gjennom direkte og høy involvering fra offentlige myndigheter. Selv om de organiserte samarbeidende er utenfor

linje, deltar ofte det offentlige gjennom representasjon i det nettverkslignende samarbeidet hvor samstyringsprosessene finner sted. Påvirkningen vil da finne sted gjennom overtalelse og overbevisning av andre deltakere, eller gjennom at den offentlige myndighet er en forhandlende part. Hensikten med høy og direkte involvering vil være å påvirke utfallet av samstyringsprosessene. (Holmen & Hanssen, 2013; Røiseland & Vabo, 2012) I sin studie av 12 samstyrings-case i norske kommuner finner Holmen og Hanssen at denne formen for styring brukes i stor grad, om enn på ulike måter. Det er lite som tyder på at dette har endret seg i vesentlig grad i tiden etter at studien ble gjort, eller at dette er vesentlig forskjellig på andre forvaltningsnivåer enn kommunene. Det er samtidig viktig å notere seg at metastyring gjennom deltakelse kan anta ulike former for deltakelse i ulike kontekster. De peker særlig på utfordringer ved ubalansert deltakelse gjennom politisk overstyring eller understyring. Det første omtales også som «rådmannsdilemmaet» det vil si det tas beslutninger i politiserte fora og hvor administrasjonen kommer sent på banen. I det motsatte tilfellet har administrasjon eller daglig ledelse en sterk rolle, de setter dagsorden og forbigår politikerne. (Holmen & Hanssen, 2013)

### **5.5.1 Betingelser for å fylle rollen som nettverksnode**

Nettverkskoordinering forutsetter at en rekke betingelser er oppfylt, de viktigste betingelsene knytter seg til at nettverksmodeller alltid er et tonivå-spill og at mange av deltakerne har politisk/administrativ tilknytning. Moderorganisasjonen gir retning, og ikke instruks og avklarer forhandlingsrommet til forhandlingsaktørene i forkant. Moderorganisasjonen støtter opp under det fremforhandlede resultatet på regionalt nivå og understreker underordnede organs forpliktelse til å følge opp det fremforhandlede resultat i sine styringssignaler (der disse finnes) (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 38)

Hofstad og Hanssen (2015) trekker frem følgende betingelser for at fylkeskommunen skal kunne fylle rollen som nettverksnode: For det første fylkeskommunen skape arenaer som fungerer som diskusjonsarenaer (ikke bare informasjonsutveksling), for det andre må fylkeskommunen være inkluderende og sørge for å få alle relevante aktører til bordet. En tredje betingelse er god prosesskunnskap slik at man sikrer eierskap fra alle i prosessen. For det fjerde må fylkeskommunen være en pådriver og motivator og sørge for at nettverksdeltakerne faktisk deltar på arenaen og at nettverket har fremdrift i arbeidet med å komme frem til et resultat. Videre må fylkeskommunen ha svært god forankringskunnskap og vite når, hvor ofte og hvor det skal forankres, om det skal forankres hos politisk eller administrativ ledelse. Den sjettede betingelsen er at fylkeskommunen er en brobygger som

kjenner de ulike verdensforståelsene som settes sammen, kan kommunisere med alle og oversetter mellom de ulike verdensforståelsene – og bidrar til dannelsen av et felles begrepsapparat. (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 39)

### **5.5.2 Forvalter, megler og katalysator**

Ledelse er anerkjent som en av de viktigste suksessfaktorene for et nettverk (Ansell & Gash, 2012, 2018; Holmen & Hanssen, 2013; Klijn et al., 2010; Sørensen & Torfing, 2007) Ledelse i nettverk og partnerskap spiller ofte en fasiliterende rolle ved å motivere og muliggjøre aktørene til å samhandle og samarbeide effektivt. Ansell og Gash (2012) har identifisert tre fasiliterende lederroller i nettverk og partnerskap: (1) Forvalter (steward), som etablerer og beskytter styringsnettverkets integritet; (2) megler (mediator), som megler og pleier relasjonene i nettverket, og (3) Katalysator (catalyst), som identifiserer verdiskapende muligheter og mobiliserer aktørene til å forfølge dem. (Ansell & Gash, 2012) De tre lederrollene opptrer ofte side-om-side og en fasiliterende ledelse må besitte alle tre. Nettverkets kontekst, mål og hvilke forhold som er rådende ved nettverkets tilblivelse vil påvirke de tre rollenes betydning og grad. Ansell og Gash (2012) skiller i tillegg mellom to lederstiler: (1) den profesjonelle fasilitatoren, som rekrutteres utenfor nettverket, som har en nøytral rolle overfor aktørene og ikke har egeninteresser i nettverkets virkeområde, og (2) den organiske lederen, som rekrutteres internt blant nettverksaktørene og kan trekke veksler på fagkunnskap og lokalkunnskap, og som i tillegg mest sannsynlig kjenner aktørene. Disse to lederstilene har ulike fordeler og svakheter som vil ha betydning når man velger hvordan man vil organisere og lede et nettverk.



## 5.6 KOORDINERINGSTRAPPEN

Hanssen, Hofstad og Hisdal (2015) har utarbeidet en kategorisering (taksonomi) for hva nettverk kan bidra med i håndteringen av komplekse samfunnsutfordringer, slik som kompetansepolitikk.



Figur 5 Koordineringstrappen (Hanssen, Hofstad og Hisdal, 2015)

De tre første trinnene i koordineringstrappen foregår internt i nettverket eller partnerskapet og handler i trinn 1 om å dele kunnskap, informasjon og erfaringer innen det aktuelle området, som kan bidra til økt bevisstgjøring om temaet. Videre i trinn 2 utvikles en felles verdensanskuelse og felles problemforståelse, det gjøres en oversettelse i kunnskapsoversettelsen, for eksempel mellom ulike fagdisipliner og diskurser. I trinn 3 tas koordineringen videre til utvikling av felles mål, strategier, tiltak og avtaler.

Trinn 4, 5 og 6 foregår i den enkelte organisasjon og beskriver koordinering og retningsendring i «moderorganisasjonen». Internt i fylkeskommunene i min case. Først forankres de felles mål, tiltak, strategier og avtaler i egne planer, strategier og generell politisk og administrativ forankring. I trinn 5 institusjonaliseres tverrsektorielle arenaer og nye rutiner som kan øke den koordinerende kapasiteten i organisasjonen. Øverst i koordineringstrappen, på trinn 6, har de foregående trinnene ført til endret politisk og administrativ prioritering som konkretiseres gjennom tiltak og bevilgninger. (Hanssen, 2015, s. 67-68)

Mange nettverk og partnerskap har som eksplisitt eller implisitt mål å komme helt til det øverste trinnet i koordineringstrappen. Spørsmålet er hvilke betingelser som må være til stede for at det kan skje. Aktørene i nettverkene det er snakk om i offentlig sektor representerer ofte tunge, sektoriserte forvaltningsmyndigheter med egne sektorlover, regler og budsjettprosesser. (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 32)

Det er snakk om en styringsmessig hybriditet blant annet som følge av at de tradisjonelle grensene mellom private, offentlige og sivilsamfunnet gradvis bygges ned og flyter sammen. Nettverksstyring er helt essensielt for å kunne håndtere denne hybriditeten og løse brede, samfunnsmessige utfordringer (Hofstad & Hanssen, 2015)

Det tradisjonelle skillet mellom politikk og administrasjon, og mellom staten og samfunnet, gir mindre og mindre mening ettersom skillet mellom samstyring og selv-regulerende organisasjoner er blitt viktigere som kjernen i horisontal og vertikal distribusjon av kompetanse. Et sentralt spørsmål er hvordan staten og forvaltningen kan skape en effektiv og legitim balanse mellom selv-regulerende nettverk og politisk-administrativ intervensjon. (Sørensen & Torfing, 2007, s. 174-175)

## **5.7 HVILKE FAKTORER ER AVGJØRENDE FOR DANNELSEN AV NETTVERKENE?**

For bedre å forstå hvordan og hvorfor styringsnettverk dannes, og for å forstå hvorfor noen nettverk lykkes mens andre feiler, er det hensiktsmessig å stille spørsmål om hvilke faktorer som er avgjørende for dannelsen av nettverkene utfra aktørenes perspektiv (Sørensen & Torfing, 2007); s 44) Hvilken type nettverk som er optimale avhenger av spesifikke forhold på det enkelte felt eller innenfor det politikkområdet nettverket opererer på. Samtidig er ressursene en lederorganisasjon har tilgang på, avgjørende for valg av nettverksform.

(Hofstad & Hanssen, 2015, s. 35) Et politikkområde preget av høy kompleksitet og «wickedness» stiller høye krav til nettverket og hvordan nettverket institusjonaliseres, hvordan konflikter blir håndtert og hvilken ledelsesstrategi som blir valgt. (Agranoff, 2007; Klijn et al., 2010; Roberts, 2000; Scott et al., 2019; Van Bueren et al., 2003)

Nettverkslogikken for koordinering har oppstått som et svar på funksjonell og organisatorisk fragmentering og differensiering i offentlig politikk. (Rhodes, 1997)

Ulike styringsformer og ledelsesformer øver ulik påvirkning på hvordan deltakerne i nettverket bringer sin kompetanse til nettverket, og gjennom dette, løser de oppgavene nettverket er ment å løse. Provan og Kenis fremholder særlig to problemer knyttet til

nettverkskompetanse: den ene er de egenskaper *oppgavene* som nettverksdeltakerne skal utføre har. Det andre er hvilke eksterne forventinger og krav nettverket møter. (Provan & Kenis, 2008)

Ulempene ved samstyring er velkjente; Ved å involvere flere stakeholdere i problemløsningen øker også transaksjonskostnadene. Det blir flere møter, flere mennesker å kommunisere med og flere mennesker og organisasjoner som skal koordineres og bli enige. Selve interaksjonen fører altså til behov for større innsats. Jo flere deltakere det er i nettverket, jo mer komplisert blir det å skape synergier, og det som var en dialog i utgangspunktet kan utvikle seg til en debatt, og debatt til konflikt. Det stilles derfor store krav til samhandlingskompetanse, særlig i organisasjoner med tradisjonelt byråkrati og et strengt hierarki. (Roberts, 2000)

## **5.8 NETTVERKSTYPER**

I følge Provan og Kenis er det to farbare veier for å analysere nettverk hvor den første fokuserer på analyse av selve nettverket («network analytical»), mens den andre tilnærmingen ser på nettverk som en styringsform. Den første tilnærmingen ser nettverk på mikronivå og fokuserer på de egosentriske sidene ved nettverk. Tilnærmingen belyser og forsøker å forklare relasjoner i nettverket, i motsetning til den andre tilnærmingen som belyser nettverkets relasjon til verden utenfor. Nettverk ses på som en mekanisme for koordinering, eller det som ofte omtales som «network governance» (Provan & Kenis, 2008, s. 232)

Provan og Kenis forsøker å binde de to tilnærmingene sammen og foreslår en typologisering av nettverk basert på dannelsen av og strukturen på nettverket, samt forutsetningene for effektiviteten i de ulike nettverkstypene:

	<b>Tillit</b>	<b>Antall deltakere</b>	<b>Målkonsensus</b>	<b>Behov for nettverkskompetanse</b>
<b>Delt, deltakerstyrt nettverk</b>	Høy tetthet	Få deltakere	Høy	Lav
<b>Lederorganisasjonsstyrt nettverk</b>	Lav tetthet, Høyst sentralisert	Moderat antall deltakere	Moderat lav	Moderat
<b>Administrert nettverk</b>	Moderat tetthet, administrasjonsorganisasjonen overvåket av deltakerne	Moderat til mange deltakere	Moderat høy	Høy

Figur 6 Typologisering av nettverk (Provan og Kenis, 2008)

### 5.8.1 Delt, deltakerstyrt nettverk

Dette er den enkleste formen for nettverk. Det er ingen administrativ enhet som tar lederrollen eller tilrettelegger aktivitetene i nettverket. Dette er helt opp til medlemmene i nettverket, som selv er ansvarlige for driften av nettverket. (Provan & Kenis, 2008)

Et deltakerstyrt nettverk er mest effektivt når involvering og forpliktelse fra alle avgjørende, og makt og innflytelse er likelig fordelt. Nettverket opptrer kollektivt og har en høy grad av tillit mellom aktørene. Det er stor grad av konsensus om målene og det lite behov for nettverkskompetanse. (Provan & Kenis, 2008, s. 234-235, 241)

### 5.8.2 Lederorganisasjonsstyrt nettverk

En lederorganisasjon er ansvarlig for driften av nettverket og administrerer nettverket. Lederorganisasjonen er fasilitator for nettverksaktivitetene og sørger for finansiering av aktivitetene. Nettverkets mål overlapper med lederorganisasjonens. Nettverksaktørene har gitt lederorganisasjonen mandatet til å administrere og lede nettverket for at nettverket skal være mest mulig effektivt. Maktfordelingen i nettverket er asymmetrisk og nettverksledelsen er sentralisert, og alle aktivitetene og beslutningene på nettverksnivå er koordinert gjennom en lederorganisasjon som er ett bestemt medlem i nettverket. (Provan & Kenis, 2008, s. 236, 241)

Når lederen av nettverket springer ut fra nettverket, snarere enn at den hentes eksternt, er det noen styrker ved den organiske lederstilen som utmerker seg (Ansell & Gash, 2012). En organisk leder vil ha et omdømme og sosial kapital å investere i etableringen av nettverket, som har særlig betydning ved rekruttering av aktører og legge til rette for et godt samarbeidsklima, gi nettverket input legitimitet og sørge for inkludering. Den organiske lederen vil også ha fordeler av sin kunnskap og kjennskap til fagområde, lokale forhold og aktørene når man må gripe inn i vanskelige, ofte konfliktfylte prosesser i nettverket. For å identifisere muligheter for nettverksaktørene til å agere eller ta grep, kan den organiske lederen spille en avgjørende rolle som katalysator for å mobilisere aktørene til å forfølge de identifiserte mulighetene. (Ansell & Gash, 2012)

### **5.8.3 Administrert nettverk**

Den siste formen for nettverk Provan og Kenis omtaler i sin artikkel fra 2008 er det administrerte nettverket, hvor en egen administrativ enhet er opprettet for å lede nettverket. En slik organisering fordrer ikke stor tillit mellom aktørene, og det kan gjerne være mange aktører. Det krever høy nettverkskompetanse for at nettverket skal nå de målene som er satt, men konsensus rundt nettverkets formål kan være moderat uten at det truer måloppnåelsen i nettverket i særlig grad. (Provan & Kenis, 2008, s. 236, 241)

En ekstern administrativ enhet har store likheter med den profesjonelle, nøytrale fasilitatoren omtalt tidligere (Ansell & Gash, 2012). Det er knyttet styrker og svakheter til denne stilen når de tre lederrollene i nettverket skal utøves, og vil ha betydning for betoningen av de ulike rollene som forvalter, megler og katalysator. En styrke ved denne lederstilen er den nøytraliteten en ekstern megler har når forhandlingene i nettverket foregår, en profesjonell fasilitator har ofte også en spesialkompetanse på hvordan nettverk opererer, forhandler og agerer. En profesjonell fasilitator har også styrker som kan være positive for nettverkets effektivitet ved etableringen av nettverket, fordi de vil ha en overordnet oversikt over ulike organiseringsmuligheter. (Ansell & Gash, 2012)

### **5.8.4 Tillit**

Tillit kan forklares som et aspekt ved en relasjon som reflekterer «villigheten til å akseptere sårbarhet basert på positive forventinger til en annens intensjoner eller oppførsel». For et nettverk er det fordelingen av tillit som er viktig, og hvorvidt den gjengjeldes mellom deltakerne i nettverket. (Provan & Kenis, 2008, s. 237) Er det, for eksempel, like høy tillit mellom alle deltakerne, eller er den høyere blant noen av deltakerne? Tillitsbåndene må være

tette mellom aktørene slik at *oppfatningen* av tillit er delt mellom og blant nettverksmedlemmene.

Edelenbos og Klijn (2007) definerer tillit som en aktørs mer eller mindre stabile oppfatning av andre aktørers intensjoner om å avstå fra opportunistisk atferd. Tillit er tydelig skilt fra handlinger, som kan være et resultat av tillit, og institusjonelle egenskaper som regler og normer som i sin tur påvirker tilliten. (Edelenbos & Klijn, 2007)

### **5.8.5 Størrelse**

Antallet deltakere i nettverket påvirker hvordan nettverket skal organiseres, ledes og hvilke typer oppgaver nettverket er «rigget» for å løse. Etter hvert som et nettverk blir utvidet med flere og flere deltakere blir deltakerstyrte nettverk mer ineffektive når deltakerne enten ignorerer viktige målsetninger i nettverket, eller bruker uforholdsmessig mye tid på å koordinere mellom 10, 20 eller flere organisasjoner. (Provan & Kenis, 2008, s. 238)

Løsningen på dette er sentralisere nettverksledelsen og -administrasjonen, enten ved hjelp av en lederorganisasjon eller en egen administrasjonsenhet.

### **5.8.6 Målkonsensus og konflikt**

I nettverkslitteraturen har det vært rettet oppmerksomhet mot likhet og homogenitet snarere enn mot målkonsensus, og oppfatningen har vært at organisasjoner som er like samhandler mer effektivt. I målrettede nettverk, hevder Provan og Kenis (2008), vil deltakernes egne mål og nettverkets mål påvirke hvordan man agerer og utfører oppgaver. Målkonsensus utgjør en viktig påvirkningsfaktor for ledelsen av nettverket. Provan og Kenis hevder videre at jo lavere grad av enighet det er om målene, jo større er behovet for en sentralisert ledelse. (Provan & Kenis, 2008, s. 240)

## **5.9 SPENNINGER I NETTVERK OG SAMSTYRING**

Når nettverket er etablert og i gang med sitt arbeid er det viktig at lederen eller lederne av nettverket er bevisst på de spenningene som kan oppstå mellom aktørene i nettverket, og mellom nettverket og omgivelsene (Provan & Kenis, 2008) Nettverksledelsens betydning for nettverkets prestasjon er avgjørende (Klijn et al., 2010) De ulike nettverkstypene, nettverkets størrelse og tilstedeværelsen av spenninger i nettverket påvirker hvilke ledelsesstrategier som bør velges. Klijn, Edelenbos og Steijn (2010) har klassifisert ulike ledelsesstrategier og hvilke av disse som har sterkest påvirkning på effekter og prestasjoner fra nettverket. De har konstruert fire ledelsesstrategier: undersøkende, koblende, arrangerende og prosessutviklende.

Den koblende delen av ledelsesstrategien er den viktigste for å legge grunnlaget for realisere prestasjoner fra nettverket (outcomes), de finner videre at den arrangerende strategien og prosessledelsen ikke er like viktig som det å skape koblinger mellom aktører (Klijn et al., 2010; Klijn et al., 2019). Konklusjonen hos Klijn, Steijn og Edelenbos (2010) er at ledelse er langt viktigere enn organisering. Provan og Kenis støtter dette til en viss grad, men har et større fokus på organiseringen av nettverket enn det Klijn et al har. Provan og Kenis understreker at *hvordan* man håndterer spenninger og konflikter er kritisk for nettverkets effektivitet. Det første spenningsforholdet Provan og Kenis beskriver er det mellom effektivitet på den ene siden og inkludering eller involvering på den andre. Man ønsker ofte å inkludere så mange relevante aktører som mulig for å at nettverket skal kunne ta opp i seg de ulike kunnskapsbasene, erfaringene, forankringspunktene og ressursene. Samtidig øker kompleksiteten i nettverket og ledelsesutfordringen vokser. Et annet moment er at jo mer involvert hver enkelt aktør er i beslutningsprosessene i nettverket, jo mer tidkrevende og ressurskrevende er det å lede prosessen. Et tredje poeng er at man ofte finner at nettverksaktørene er entusiastiske i starten av et nettverksarbeid, men at entusiasmen avtar etter hvert som tiden går. (Klijn et al., 2019; Provan & Kenis, 2008, s. 242)

En annen determinator for ledelsesstrategi er i hvilken grad nettverket har intern og ekstern legitimitet. (Provan & Kenis, 2008, s. 243) Det er en sentral ledelsesoppgave å utvikle den interne legitimiteten mellom aktørene i nettverket, særlig om aktørene er i et konkurranseforhold med hverandre eller i et annet spenningsforhold som kan forårsake at man stiller spørsmålsteget ved en eller flere aktørers rett til deltakelse. Man kan i nettverkssammenheng ikke organisere seg bort fra muligheten for konflikter mellom aktørene, og ved et bevisst forhold til ulike ledelsesstrategier og lederroller kan man håndtere konflikter. (Klijn et al., 2019) I for eksempel innovative nettverk er friksjon en forutsetning for at man skal kunne produsere nye, innovative løsninger på kjente problemer, eller helt nye problemer. (Sørensen & Torfing, 2016) Ekstern legitimitet handler om hvilke forventinger nettverket møter i sine omgivelser. Et godt forankret nettverk med et tydelig mandat fra en aktør med høy tillit vil gi en høy grad av ekstern legitimitet. (Provan & Kenis, 2008) En siste spenningsdimensjon Provan og Kenis trekker frem er dragingen mellom stabilitet og fleksibilitet. I settinger med hurtige og store endringer er behovet for fleksibilitet større, enn når markeder eller samfunnet utvikler seg sakter og endringene er mer oversiktelige. Man vil alltid ha et behov for stabiliserende elementer, ledelsesutfordringen ligger i å finne den

adekvate balansen i hvert enkelt tilfelle. (Klijn et al., 2010; Klijn et al., 2019; Provan & Kenis, 2008)

## **5.10 IMPLEMENTERINGSPROSESS**

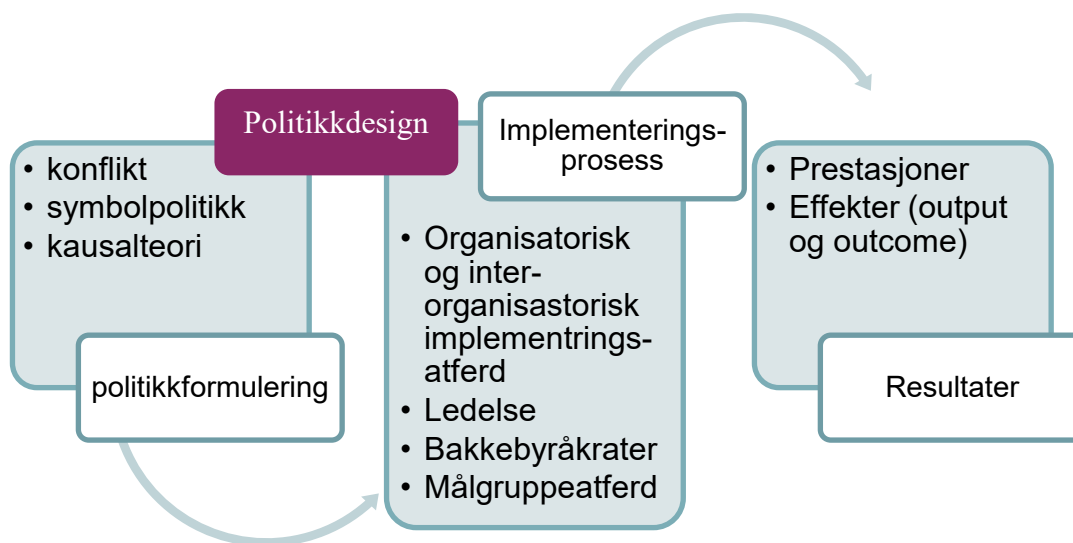
Political visions, policy ideas, comprehensive informal norms and detailed regulations are often crafted, or at least influenced, through policy processes involving relevant and affected actors from state, market and civil society. (May & Winter, 2007, s. 25)

The networked policy output is a contingent result of negotiated interaction between a plurality of interdependent, and yet operationally autonomous, actors. (May & Winter, 2007, s. 25)

### **5.10.1 Den integrerte implementeringsmodellen**

Det finnes en rekke teoretiske innfallsvinkler til de ulike stegene, i det følgende skal jeg vie mest oppmerksomhet til Winter og Nielsen (2008) og deres integrerte implementeringsmodell, og presentere Ansell et al (2017) sin kritikk av den tradisjonelle tilnærmingen til implementering når det gjelder implementering av policyer for uregjerlige problemer som løses gjennom nettverks- og partnerskapslogikken. Modellen til Winter og Nielsen (2008) har et helhetlig prosessperspektiv som belyser at iverksettelse og gjennomføring av offentlig politikk ikke er en teknisk, automatisk eller kjedet prosess, men snarere en rekke politiske beslutninger som ofte endrer lovgivningen og den offentlige politikken. (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 14)





Figur 7 Den integrerte implementeringsmodellen (Winter og Nielsen, 2008)

Søren Winter har i denne modellen søkt å inkludere en rekke av de viktigste teoretiske bidragene i implementeringsforskningen. De avhengige variablene; prestasjoner og effekter (outputs og outcomes) er modellens analytiske tilnærming til implementeringsresultater. (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 17)

Modellens oppmerksomhet på implementering som prosess gjør at evalueringen kan ta opp i seg implementeringsatferden i de ulike stegene i prosessen, og fokusere på de mest relevante for det man ønsker å undersøke. Samtidig kan evalueringen vurdere avhengighetene mellom de ulike stegene i prosessen. En analyse av implementeringens avhengige variabler prestasjoner og effekter tillater analyser av sammenhengen mellom de to.

Modellen fokuserer for det første på politikkdesignets betydning for implementeringsprosessen og resultatene av denne. Designet av offentlig politikk kan ta ulike former. Det kan være regler/lovgivning som tillatelser, forbud og påbud. De velges som politikkinstrument når det offentlige vil bruke rettsregler for å normere atferden hos innbyggerne, virksomhetene eller andre offentlige myndigheter. (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 43) Politikkinstrumentene kan også være ikke-rettslig bindende opplysning eller veiledning, altså informasjonsinstrument, økonomiske styringsinstrumenter som subsidier, avgifter eller konkurranse, til sist kan det være tjenesteleveranse i form av utdanning, helsetjenester og så videre. (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 43)

For å forstå hvorfor politikkdesignet ser ut som det gjør, kan det være nødvendig å gå tilbake til første ledd i prosessen, nemlig politikkformuleringen. (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 19)

For det andre påvirkes implementeringsresultatene av organisatorisk og interorganisatorisk atferd i forbindelse med den offentlige politikken og dens mål. Det organisatoriske landskapet i en slik prosess er ofte preget av mange myndigheter og organisasjoner. Når implementeringen skal skje i et komplekst samspill mellom en rekke aktører øker risikoen for at man «jobber» seg bort fra målet og hensikten med den offentlige politikken og de prestasjoner og effekter som er forventet og ønsket.

For det tredje har ledelse en selvstendig betydning når målene skal omsettes til handling i organisasjonen. Ulike policyer og politikkinstrumenter stiller ulike krav til ledelsesfunksjonens utforming og rolle (Klijn et al., 2010)

For det fjerde spiller bakkebyråkratene en selvstendig rolle når det gjelder prestasjonene som leveres til innbyggerne. Bakkebyråkrater i en kontekst av Kompetansereformen kan typisk være ansatt i karriereveiledningstjenesten, NAV eller videregående opplæring. Til sist har målgruppen for politikken betydning for implementeringen gjennom sitt samspill med bakkebyråkratene.

### **5.10.2 Evaluering av implementeringssuksess eller -fiasko**

Analysen av prestasjoner og effekter har et ovenfra- og nedperspektiv, som tar utgangspunkt i offentlige mål for og krav i en lovgivning og betrakter implementeringen fra et styrings- og kontrollperspektiv. I følge Winter og Nielsen er ikke dette tilstrekkelig for å evaluere implementeringens suksess og fiasko. De begrunner denne utilstrekkelighetens konsekvens for empiriske analyser med fem momenter (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). For det første kan målene være vagt formulert og presentere seg gjennom de klassiske måleproblemene (Johnsen, 2007). Dernest kan formålet med den vedtatte politikken være tvetydig formulert og utformet. Målkonfliktene kan både påvirke implementeringen og vurderingen av måloppnåelsen. Målkonfliktene for en nasjonalt vedtatt politikk kan for eksempel ikke være synlige før målene for politikken skal operasjonaliseres og implementeres på regionalt nivå. (Hofstad & Hanssen, 2015; Nilsen, 2013). For det tredje er måloppnåelse en brøk. Størrelsen på brøken vil avhenge like mye av hvor ambisiøst målene er satt, som av implementeringsresultatene. Implementeringsresultatene blir dermed kontekstavhengige. For det fjerde kan det være forskjell på formelle og reelle mål. Selv om de reelle målene kan

synes å ha størst gyldighet og relevant for den vedtatte politikken, er fortsatt de formelle målene relevante som evalueringsstandard. Utfra en demokratisk oppfatning av effektivitet kan det være relevant å fastholde det demokratiske vedtatte formålet, og at de offentlige organene som skal implementere politikken har ikke andre mål å forholde seg til enn de vedtatte målene. For det femte er det ikke alltid stilt nøyaktige nok krav til implementeringsaktørens atferd. Da blir det vanskelig å undersøke hvordan ulike former for og omfang av implementeringsatferd som påvirker effektene av politikken og tiltakene.

### **5.10.3 Implementering av politikk gjennom samstyring**

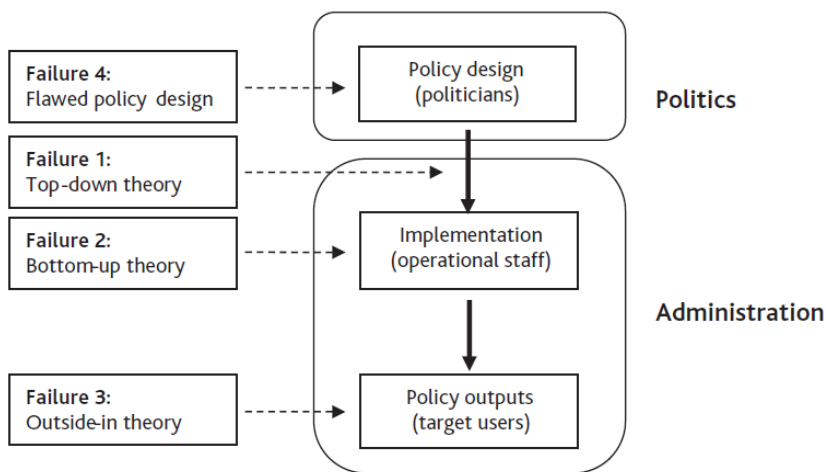
Winter og Nielsen peker på en rekke forklaringsvariabler på implementeringsfeil. Disse gjelder selvsagt også når implementeringen foregår utenfor en hierarkisk offentlig virksomhet. Samstyringens forhandlende fellesskaps egenskap gjør implementeringen sårbar for flere fallgruver. Ansell, Sørensen og Torfing (2017) hevder at vi bare ved å omfavne ideen om samhandlende politikkutvikling og en adaptiv implementering kan vi begynne å se en mulig løsning på det klassiske problemet knyttet til implementering og utøvelse av offentlig politikk.

Det er tre klassiske forklaringer på hvorfor implementeringen feiler: (1) Ovenfra og ned-forklaringen innebærer at man i en hierarkisk struktur politikk vedtatt på ledernivå ikke får den ønskede utøvelse på lavere nivåer på grunn av manglende eierskap og forankring, (2) Nedenfra og opp-forklaringen, at ledelsen (toppen av pyramiden) har oversett betydningen av bakkebyråkratene i implementeringskjeden. Og (3) Utenfra og inn-forklaringen: at implementeringsproblemene kan være forårsaket av utilsiktet og uforutsett atferd hos målgrupper og interessenter. (Ansell et al., 2017)

En rekke forskere og teoretikere har allerede erkjent New Public Managements svakheter i møtet med implementeringen av politikk (Ansell et al., 2017; May & Winter, 2007; Winter & Lehmann Nielsen, 2008). De mener at man må se nærmere på policy-designet og politikkutviklingen, samt ved å koble policy-designerne med bakkebyråkratene og målgruppene og forsterke fleksibiliteten i politikkinstrumentene, for å unngå implementeringsproblemer.

Mer konkret foreslår Ansell et al (2017) at en mer samarbeid og samhandling i designet av policyen og en adaptiv implementering vil hjelpe offentlig politikk-utviklere å sikre en suksessfull policy-utførelse. For det første krever policy-utførelsen felles vurdering av både policy-implementeringen og policy- designet. De hevder at klassiske implementeringsteorier

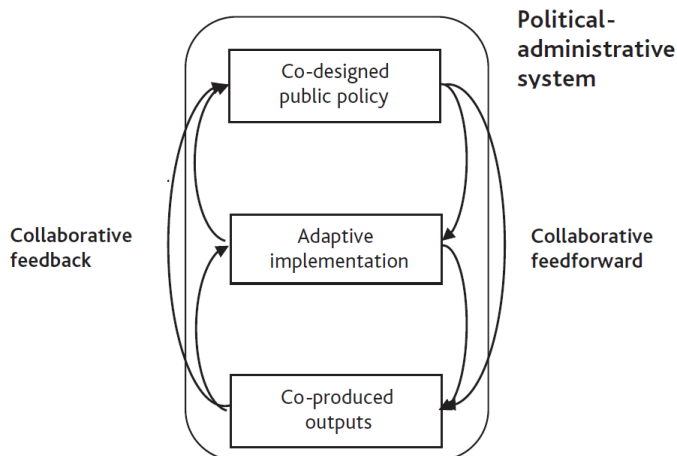
forsøker å dekke til faktumet at policy-designet ofte har mangler og blir dårlig utformet, og dermed vanskelige å implementere og forhindrer policy-designet i å løse problemet. Den andre påstanden er at NPM bygger på og forsterker det klassiske weberske politikk-administrasjonsskillet. Feilen med å adressere problemene vedrørende policy-designet markerer begrensningene til NPM. For det tredje mener Ansett et al at et mindre strikt skille mellom policy-designet og policy-utførelsen bør etterstrebes i både teori og praksis. Dette vil sette policy-designerne i stand til å forutse implementeringsproblemer i tillegg til å designe politikken slik at den virker på bakkebyråkrat- eller grunnivået, og dermed kunne gi ønskede resultater og effekter. For det fjerde kan policy-designet forbedres gjennom samarbeid og deliberasjon mellom aktører både oppover og nedover i systemet. Dette vil, hevder Ansell et al, gjøre skillene mellom politikk og administrasjon mindre skarpe. Policy-design må også ses på som en kontinuerlig prosess som fleksibelt tar opp i seg implementeringsproblemer som kommer til syne underveis. Den barrieren som finnes for at politikere skal delta i den felles policy-utviklingsprosessen er reell, men kan overkommes. Den siste og syvende påstanden Ansell et al (2017) har er at potensielle fordeler med samarbeidende policy-utvikling for å forbedre politikktutførelsen, garanterer for en bedre vurdering av omfanget og konteksten for politikktutviklingen kan gi oss muligheten til å se hvor, når og hvordan denne samhandlende politikktutviklingen kan foregå.



Figur 8 Fire kilder til implementeringsfeil (Ansell et al, 2007, s 474)

I figuren over oppsummeres de klassiske problemene implementeringsteorien peker på. Ansell et als (2017) svar på dette finner de i samstyrings- og nettverkslogikken. For det første er det viktig å sikre at politikkproblemer granskes fra ulike perspektiver for å unngå ensidige eller forenklete forståelser. For det andre må mål, verktøy og strategier være definert og uttalt som en del av en plausibel og empirisk støttet endringsteori. Det tredje svaret mener de ligger

i at et nytt politikkdesign er innovativt nok til å bryte negative konsekvenser mellom ulike mål og begrensninger forbundet med uregjerlige problemer. De hevder videre at sentrale offentlige og private interessenter må identifisere seg med historiefortellingen som definerer og preger den nye politikken. For det femte må organisatoriske og teknologiske plattformer støtte den strategiske implementeringen. Og, sist, politikken må være tilstrekkelig åpen og fleksibel til å ta opp i seg endringer.



Figur 9 Den samhandlende politikkutviklingsmodellen (Ansell et al, 2007, s 474)

Modellen over illustrerer hvordan en samhandlende politikkutvikling og -implementering tar opp i seg kontinuiteten i uregjerlige problemer, involveringen av aktører i de ulike fasene av prosessen og hvordan samhandlingen forholder seg til den politisk-administrativ sfæren. (Ansell et al., 2017)

## 6 METODE

### 6.1 FORFORSTÅELSE OG BAKGRUNNSKUNNSKAP

Kvantitative metoder blir ofte kritisert for å skape en unødig stor distanse mellom det som undersøkes og undersøkeren (Jacobsen, s. 39) Hvordan undersøkeren påvirker forskningsresultatet er ulikt med ulike forskningsdesign, med ulike tilsiktede og utilsiktede effekter er spørsmål som krever refleksjon og redegjørelse.

Kvalitative metoder vektlegger nærhet som et viktig element for å kunne oppnå forståelse for andre menneskers oppfatning av virkeligheten (ref epistemologi og konstruktivisme).

Kvantitative tilnærminger har blitt kritisert for å redusere mennesker til objekter og for å skape for stor avstand mellom forsker og det som undersøkes til at ikke er mulig å tilegne seg forståelse (ref. ontologi og positivisme) (Jacobsen)

Min nærhet til Vestland fylkeskommune som ansatt har implikasjoner for undersøkelsen. Jeg kjenner intervjuobjektene i ulik grad, jeg har et mindset preget av min hverdag. Dette utfordrer troverdigheten (reliabiliteten) i undersøkelsene. Samtidig gir det meg styrker faglig siden jeg kjenner tematikken godt og enklere ser sammenhenger og effekter. Min evne til å bevege meg mellom de to idealene (nærhet og distanse) er viktig. Nærheten er nødvendig for å forstå den virkeligheten fylkeskommunene befinner seg i, og distansen er viktig for å sette denne oppfatningen i et videre perspektiv. ((Jacobsen):40)

## **6.2 KVALITATIV FORSKNING OG VITENSKAPSFILOSOFISK FORANKRING**

Positivismen og konstruktivismen forholder seg til verden fra to ulike kunnskapsteoretiske perspektiv. Positivistene forholder seg til at det finnes en virkelig verden der ute, og denne verdenen eksisterer uavhengig av om mennesker er der for å observere den eller ikke. (Moses, 2012):29.

Positivismens metodehierarki (Moses, 2012, s. 48) sier at det er en ontologi av uavhengige variabler eller enheter. En epistemologi som hviler på en idé om tidligere empiriske erkjennelser og en metodologi som søker å identifisere regulariteter i den virkelige verden.

Konstruktivismen er en reaksjon på positivismen. Konstruktivismen kritiserer antakelsen om en objektiv verden og en verdinøytral forskning, og hevder at mennesket eller sosiale relasjoner ikke kan måles eller objektiveres. Hierarkisk beskriver konstruktivismen (Moses, 2012, s. 199) en ontologi som baserer seg på oppfatningen om at menneskene er formbare og hver enkelt deltar i konstruksjonen av verden. Epistemologien vektlegger konteksten mer enn i positivismen og avhenger av et bredere spekter av epistemologiske begreper. Metodologien aksepterer at verden er fylt av repetisjoner og regulariteter, men utforsker disse som midlertidige og formbare konstruksjoner.

Mange konstruktivister styrer unna eksplisitte referanser til metode og metodologi. ((Moses, 2012):235) Derfor er det ofte nødvendig å lete etter avvik fra det metodologiske hegemoniet som vi finner hos positivismen. I en konstruktivistisk tilnærming er det særlig tre fundamentale spørsmål som klargjør forskerens metodologiske ståsted det først er forskerens forhold til generalisering. Siden kunnskapen om verden rundt oss er subjektiv og kunnskapen

er konstruert av menneskers erfaringer og aktiviteter blir generalisering i motstrid til konstruktivismens metodehierarki. Et annet viktig spørsmål er forskerens tilnærming for å velge undersøkelsesobjekt eller case. Dersom jeg ville undersøke hvordan mennesker opptrer i et team eller en gruppe ville jeg valgt en annen tilnærming enn om jeg vil undersøke hvordan teamet som helhet forholder seg til verden utenfor teamet. Forholdet til dataenes egenskaper er avhengig av hvordan forskeren skal bruke dataene. Påstander gitt i et dybdeintervju kan ikke generaliseres, for å sette det på spissen. De er påstander som er gitt av og påvirket av den som sier det, i hvilken situasjon det blir sagt og i hvilken ytre kontekst påstanden blir fremsatt. De kan dermed ikke brukes for å beskrive eller forklare andre forhold eller andre lignende situasjoner eller objekter. Ett team-medlems påstander kan ikke brukes til å forklare andre team-medlemmers opplevelser eller atferd. Dataene er subjektive, og ikke objektive slik de er i positivismen.

Konstruktivister tenderer mot å unngå generalisering og generelle forklaringer. ((Moses, 2012):240) I stedet legger de vekt på og holder frem forskjellene og variasjonene og bruker sammenligninger for å forstå verden. Målet om å forklare og beskrive forskjellene er sentralt for konstruktivismen.

Forskjellen mellom to organisasjoner som forholder seg til objektivt sett like rammevilkår bør kunne forklares gjennom å finne frem til variasjoner som ikke lar seg tallfeste, mener konstruktivistene. Når mennesker tolker, løser og adopterer strategier, mål og forventinger, vil det være forskjeller i hvordan uttrykkene manifesterer seg i en organisasjons prosesser og enheter. Hvis en fylkesrådmanns tolkning av et stortingsvedtak om fylkeskommunenes oppgaver har innvirkning på ledelsesfunksjonen, koalisjonssystemet, transformasjonssystemet og atferdssystemet i organisasjonen. Hvordan uttrykker denne tolkningen seg gjennom forskjeller i to tilsynelatende relativt like organisasjoner? Er det små, nærmest ingen forskjeller eller er det store forskjeller?

For å finne frem til forskjellene, analysere dem og forstå dem må menneskene, som er involvert i oversettelsen fra stortingsvedtak til operasjonalisert strategi gi oss innsikt i hva de tenker, hvordan de tenker i gitte situasjoner, hvordan de oppfatter sin kontekst og så videre.

En konstruktivistisk tilnærming vil gi oss en større verktøykasse for å studere nyanser og dybder i begreper, fenomener og fakta (empiri).

### **6.3 METODISK OG ANALYTISK TILNÆRMING**

Et klart skille mellom ontologi og epistemologi kan ofte være vanskelig å finne. Begge handler om å skaffe seg kunnskap om den verden vi lever i.

Ontologi handler om å forstå verden slik den er og hvordan vi skal tenke når vi skal innhente vitenskapelig kunnskap. Hvilke begreper vi bruker, hvilke teorier og modeller er relevante for å forstå den verden vi lever i? Ontologiske teorier betraktes som forutsetninger om menneske og samfunn som vi tar for gitt. ((Johannessen, 2016):50) Ontologiske spørsmål knytter seg til individets atferd; bør vi anta et mennesker stort sett handler ut fra egeninteresse eller har samfunnet kjennetegn som ikke kan reduseres til trekk ved de menneskene som samfunnet består av?

Hvordan skal vi gå frem for å finne vitenskapelig kunnskap? Det er dette epistemologi dreier seg om. Vi ønsker å beskrive en rasjonell tenkning eller finne betingelser for kunnskap. Epistemologi er læren om hvordan vi skaffer oss vitenskapelig kunnskap. Epistemologiske betraktninger om empirisme og rasjonalisme. Er empiriske data det eneste grunnlaget for forskning, eller kan kunnskap bygge på ren tankevirksomhet og refleksjon uten nødvendigvis å ha empiriske fundament?

Når vi betrakter verden rundt oss kan vi se det fra ulike perspektiver, i disse perspektivene ligger et syn på hva vi definerer som sannhet og objektivitet. Hvordan går vi frem for å skaffe kunnskap som vurderer en påstand som sannhet? En påstand kan vurderes som sann dersom den samsvarer med virkeligheten, er logisk konsistent, er nyttig eller fruktbar. ((Johannessen, 2016)

### **6.4 FORSKNINGSDESIGN**

Empiri innebærer konklusjon basert på sanselige erfaringer og bygger på vitenskapelige undersøkelser av virkeligheten. Empiri er erfaring, sansing og data og kan brukes til å støtte teori. Dersom empirien viser noe annet enn teorien, er teorien usann eller ikke gyldig.

Min intensjon med oppgaven er å finne frem til hvordan de to fylkeskommunene fyller den kompetansepoltiske rollen. Hvilket undersøkelsesopplegg er best egnet til å belyse problemstillingen slik at den er så gyldig og pålitelig som mulig?

Målet er å få frem en så helhetlig beskrivelse av den regionale kompetansepoltiske rollen som mulig. Det optimale hadde vært å undersøke alle fylkeskommuner, alle oppgaveområder, alle dokumenter, alle involverte og så videre, men tiden og ressursene strekker naturlig nok



ikke til for å gjøre noe slikt. Ved å velge to fylkeskommuner håper jeg å kunne finne en forståelse eller kunnskap om kompetansepoltikkens plassering og innhold i denne konteksten, og at dette igjen kan ha gyldighet utover de valgte variablene.

Et design som går i dybden for å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig, og samtidig forsøker å få en så helhetlig forståelse som mulig mellom undersøkelsenheten og den konteksten undersøkelsenheten inngår i (Jacobsen), det vi referer til som et intensivt design. En annen tilnærming er ekstensivt design hvor man går i bredden og sier noe om hvor mange enheter vi skal undersøke. For min problemstilling vil et slikt design ikke gi en nødvendig dybde for å analysere begrepsforståelse og handlinger hos de to fylkeskommunene.

Kompetansepoltikken er løftet til et mer strategisk nivå gjennom regionreformen og nasjonal kompetansepoltisk strategi og er dermed noe som også løses gjennom ledelsesfunksjonene i organisasjonene. Ledernes oppfatninger og forståelser er mer interessante enn for eksempel alle ansatte i fylkeskommunenes forståelse, siden ledernes forståelse får innvirkning for hvordan man jobber med organisasjonsstruktur og –kultur, strategier og mål, budsjetter, og hvordan man forholder seg til interessentene for organisasjonene.

#### **6.4.1 Datainnsamling**

Datainnsamlingen til denne oppgaven er gjort gjennom dokumentanalyse og dybdeintervjuer av medlemmer i Kompetanseforum Hordaland. Jeg har ønsket å få et overblikk over konteksten forumet har eksistert i, foranledningen og begrunnelsen for å etablere forumet og hvordan de som opprettet forumet har vurdert funksjon, ledelse og organisering av forumet. Jeg har også undersøkt hvordan implementeringen har vært initiert gjennom dokumenter og delvis gjennom dybdeintervjuene. Siden implementeringen har flere elementer av formalitet gjennom for eksempel politiske vedtak, rutiner og normer, har det vært mer hensiktsmessig å studere styringsdokumenter og evalueringsrapporter. Noen av informantene har gitt innsikt i hvordan man har tenkt og vurdert ulike sider ved implementeringen.

Jeg har valgt å bruke både dybdeintervjuer for å få en så bred og nyansert analyse som mulig av Kompetanseforum Hordaland, samtidig som problemstilling og forskningsspørsmålene har strammet inn og målrettet analysens innhold, resultater og vurderinger. Jeg har også valgt en gitt tidsperiode for datainnsamlingen. Jeg har hentet dokumenter fra perioden etter at OECD-rapporten «Skills Strategy Action Report Norway» kom i 2014 med begrunnelse i at denne rapporten markerer starten på arbeidet med en mer konkret og spisset kompetansepoltikk. Ett

av dokumentene er hentet fra 2013 for å kunne se hvordan nettverkslogikken er tilstede i norsk, offentlig sektor.

Gitt det korte tidsrommet Kompetanseforum Hordaland var i funksjon (mars 2018 til desember 2019) har det ikke vært datagrunnlag for å vurdere de langsiktige konsekvensene av forumets arbeid. Flere av oppgavene som er lagt til forumet har et langsiktig perspektiv, det samme har den regionale planen for kompetanse og arbeidskraft som har en horisont frem til 2030. Det har dermed ikke vært mulig å få reliable data for hvordan forumets funksjon har vært når det gjelder alle momenter i mandatet forumet ble gitt.

#### **6.4.1.1 Dokumentanalyse**

Dokumentene jeg har brukt i analysen har ulik opprinnelse og ulike formål. For det første har jeg studert casespesifikke dokumenter som møteinnkallinger, møtereferater, mandat og dokumenter som angår kompetanseforum direkte. Videre har jeg analysert generelle dokumenter som stortingsmeldinger, politiske planer og strategier hvor jeg har fått et bredere grunnlag for å vurdere Kompetanseforum Hordalands funksjon i forhold til den konteksten og den forvaltningsmessige systematikken. Jeg har også brukt vitenskapelige dokumenter i analysen, som for eksempel «Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner», «Styring og ledelse i kommunale nettverk og partnerskap» og «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå»

Dokumentene er brukt både som sekundærdata (de generelle og de vitenskapelige dokumentene) og som empiri (de case-spesifikke dokumentene). Dokumenter er skrevet for en spesiell målgruppe på et gitt tidspunkt og må analyseres i lys av dette. (Tjora, 2018)

Med unntak av møteinnkallingene til møtene i Kompetanseforum Hordaland er alle dokumenter offentlig tilgjengelige hos de organene som har produsert og utgitt dem. Møteinnkallingene kan oversendes dersom det er ønskelig eller man kan kontakte Vestland fylkeskommunes sekretariat for Kompetanseforum Vestland for å få tilgang til disse.

<b>Dokument</b>	<b>Organ</b>	<b>Årstall</b>
Meld st 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2016
Meld st 6 (2018-2019) Nye oppgaver til nye regioner	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2019
Nasjonal kompetansestrategi 2017- 2021	Regjeringen og partene i arbeidslivet	2017
Regional plan for kompetanse og arbeidskraft	Hordaland fylkeskommune	2017
«Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder» delrapport 2	Fellesrapport fra 16 fylkeskommuner (ledet av Hordaland fylkeskommune)	2018
Møteinnkallinger og møtereferater	Regionalt kompetanseforum Hordaland	2018-2019
Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner	Telemarksforskning	2020
Skills Strategy Action Report Norway	OECD	2014
Regionalt kunnskapsgrunnlag for kompetanse og arbeidskraft I Hordaland og de ulike lokalregionene I fylket.	Hordaland fylkeskommune og Universitetet i Bergen	2019
Styring og ledelse i kommunale nettverk og partnerskap	IRIS-rapport	2013

Tabell 1 Dokumentoversikt

### 6.4.1.2 Dybdeintervjuer

Individuelle dybdeintervjuer gir oss mulighet til å gå i dybden, hente frem de komplekse historiene skapt i en kontekst, som ikke lar seg fange opp gjennom positivistiske tilnærminger. Det er ulike strategier for å bestemme hvilke respondenter som skal inngå i utvalget. Jeg mener at det som tjener problemstillingen best, er en strategisk utvelgelse blant medlemmene i forumet. Totalt har jeg intervjuet syv informanter fra ulike organisasjoner og med ulike roller i forumet. Tre av informanter er knyttet til administrasjonen og ledelsen av forumet, mens de øvrige fire er ordinære medlemmer fra ulike aktører.

Gjennom bruk av intervjuguide strukturert med intervjuets ulike faser, og med tilstrekkelig rom for refleksjon håper jeg å finne det jeg leter etter. Intervjuene ble gjennomført på video (Teams) som ble tatt opp for senere analyse og gjennomgang. Alle opptakene er lagret etter avtale med informantene, og er lagret på sikkert sted. Informantene har også gitt sin tillatelse til at intervjuopptakene kan brukes i sensursammenheng.

### 6.4.2 Informanter

	Rolle	Organisasjon
Informant 1	Administrasjon av forumet Mann	Hordaland fylkeskommune
Informant 2	Administrasjon av forumet Kvinne	Hordaland fylkeskommune
Informant 3	Administrasjon av forumet Kvinne	Hordaland fylkeskommune
Informant 4	Medlem av forumet Mann	Partene i arbeidslivet
Informant 5	Medlem av forumet Mann	Partene i arbeidslivet
Informant 6	Medlem av forumet Kvinne	Utdanningssektoren
Informant 7	Medlem av forumet Mann	Utdanningssektoren

Sammensetningen av Kompetanseforum Hordaland er offentlig informasjon som er tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider og i politiske saker knyttet til forumets arbeid. Det

vil derfor være mulig å identifisere informantene på bakgrunn av dette. Informantene er gjort kjent med denne problemstillingen.

## 6.5 BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER OG INNSAMLET DATA

Informantene har mottatt informasjonsskriv om hvordan intervjuopptak og personopplysninger vil bli behandlet. Det er også sendt informasjon og søknad til NSD om behandling av personopplysninger.

## 7 ANALYSE OG DRØFTING

---

Jeg vil nå ved hjelp av de ulike dimensjonene av samfunnsutviklerrollen og ved bruk av teori belyse hvordan Kompetanseforum Hordaland møter regionens kompetansepoltiske utfordringer og muligheter. I tillegg vil jeg ved hjelp av implementeringsteori drøfte ulike momenter ved implementeringen av kompetansepoltikken i Hordaland.

Samstyring og bruk av nettverk og partnerskap som styringsmekanisme er, som jeg har gjort rede for i teoridelen, den måten offentlig sektor møter den type uregjerlige problemer som kompetansepoltikken presenterer oss for. Kompetansepoltikken griper inn i en rekke sektorer og kan ikke løses av én sektor alene. Det å sikre balanse mellom etterspørsel og tilbud om kompetanse og arbeidskraft er en vedvarende utfordring som her avhengig av en rekke faktorer som for eksempel konjunkturer, utdanningstilbud, studiepreferanser hos elever og studenter, arbeidsgivernes vilje og evne til å tilføre sine ansatte ny kompetanse etter hvert som markeder og teknologi utvikler seg, hvor tilgjengelig offentlige støtteordninger som dagpenger og uføretrygd er og så videre. I min case, Kompetanseforum Hordaland, var for eksempel oljeprisfallet i 2016 utslagsgivende for hvordan Hordalandssamfunnet plutselig gikk fra en situasjon hvor det var en mangel på ingeniører i olje- og leverandørindustrien, til at man trengte skape arbeidsplasser i nye bransjer som kunne benytte seg av den ledige arbeidskapasiteten som oppstod da olje- og leverandørindustrien trappet ned sin virksomhet.

*«En viktig erfaring var hvor raskt ting kan endre seg. Hadde vi startet litt tidligere hadde fokuset vårt ligget på å skaffe nok ingeniører, mens vi nå plutselig stod i en situasjon med mange arbeidsledige. I tillegg pushet departementet på for at vi skulle få på plass en regional plan og et samarbeid i regionen» (administrasjonsmedlem i forumet)*

Sitatet over illustrerer noe av kompleksiteten i et uregjerlig problem som kompetansepolitikken. Antallet aktører som er i interaksjon med kompetanse- og arbeidskraftfeltet er høyt. Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, i både offentlig og privat sektor, utdanningsinstitusjonene, akademia generelt, NAV, opplæringskontorer, bransjeorganisasjoner, og i siste instans arbeidstakerne selv, de som står utenfor arbeidslivet og hver enkelt arbeidsgiver. Kompleksiteten forsterkes av at utenforliggende forhold som, vi har sett, økonomiske rammevilkår og konjunkturer forsterker usikkerheten knyttet til definisjonen og avgrensningen av problemene, og usikkerheten rundt hvilke løsninger som er de best egnete. De regulative egenskapene ved kompetansepolitikken er preget av mange sektorlover og en fragmentering både nasjonalt og regionalt i hvordan planer og strategier for politikkområdet henger sammen. Normativt er det en rekke trekk ved kompetansepolitikken som både er sammensatt og i kontinuerlig endring. Vi har en aldrende befolkning som stiller andre krav til både arbeidsliv og offentlig sektor, og hvor vi ser et økende behov for læring hele livet. Utdanningssektoren er satt sammen av mange aktører som operer på ulike måter og med ulike normer. Er balansen mellom fagbrev og mastergrader slik at samfunnet kan bruke dem alle? Og får arbeidsgiverne tak i det antallet riktige fagbrev og det rette antallet relevante mastergrader? Megatrender påvirker aktørene og samfunnet generelt; økt digitalisering, økt endringshastighet, det grønne skiftet og overgangen fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi, stiller stadig nye krav til hvordan kompetansepolitikken skal utformes, formuleres, implementeres og evalueres. Ulike kulturelle og kognitive egenskaper hos både de profesjonelle aktørene i private og offentlig sektor øker kompleksiteten parallelt med at vi på innbyggernivå møter et stort mangfold av sosiale, kulturelle og demografiske determinatorer for hvordan man søker seg til utdanning, hvilken utdanning man velger, hvor man vil jobbe, om man vil jobbe også videre.

*«Det som er det spesielle med kompetanse som et problemområde er at du ikke kan isolere det, men det er summen av, eller ekstraktet av, mange andre politikkområder» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

Når regjeringen i august hvert år samles for sin budsjettkonferanse blir de presentert for Norges økonomiske og samfunnsmessige utfordringsbilde. Fallende eksport, høy endringstakt i markedene, aldrende befolkning, en stadig større andel av befolkningen utenfor arbeidslivet, og ikke minst, som vi har sett det siste året, uforutsette globale endringer, som alle stiller store krav til produktiviteten i samfunnet. Med dette som bakteppe utformes og formuleres kompetansepolitikken frem til den lanseres som en egen strategi i 2017. Graden av

uregjerlighet er høy, kompleksiteten stor, det er ikke noe stoppunkt, det er ikke noe startpunkt, og vi kan derfor definere kompetansepolitikken som et uregjerlig problem slik Rittel og Webber beskrev disse i sin artikkel fra 1979, og som har vært grunnleggende for vår forståelse av hvordan slike problemer kan møtes.

I Nasjonal kompetansestrategi skriver strategipartene (regjeringen, partene i arbeidslivet og frivillig sektor):

*«For å lykkes kreves en felles innsats, der ulike myndighetsaktører og forvaltningsnivå, partene i arbeidslivet, virksomheter og frivillige organisasjoner involveres aktivt og samordner sin innsats.»*

Det krever med andre ord samstyring (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2007) gjennom bruk av nettverks- og partnerskapslogikken i offentlig sektor, og i dette tilfellet i det regionale folkevalgte forvaltningsnivået, fylkeskommunen. Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå har som vi har sett tre dimensjoner: (1) Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, (2) mobilisere ulike aktører med ressurser og (3) samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk (Hofstad & Hanssen, 2015) Som Hofstad og Hanssen (2015) understreker er de tre dimensjonene av samfunnsutviklerrollen tett knyttet til hverandre. Det er derfor essensielt at aktørene samles og koordineres slik at god samhandling kan føre til effektiv oppgaveløsning, felles kunnskapsgrunnlag og felles forståelse av trusler og muligheter for kompetansefeltet i regionen.

Hordaland fylkeskommune bestemte seg tidlig for å arbeide frem og vedta en regional kompetanseplan, som grunnlag for hvordan man i hele Hordaland skal forholde seg til og arbeide med å skape bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft.

*«Vi startet arbeidet med den regionale kompetanseplanen før den nasjonale strategien kom. Når den nasjonale strategien kom, så vi at vi var på rett spor. Særlig det at vi involverte ganske bredt i utarbeidelsen av planen. Jeg tror det ga oss mye gratis.» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

Planarbeidet og forankring gjennom politiske planprosesser er sentralt for at samfunnsutviklerrollen skal gi strategisk retning til samfunnsutviklingen.

*«For oss var det viktig å få med de relevante aktører fra økosystemet i kompetansefeltet så tidlig som mulig i planprosessen. Slik at vi fikk flest mulig*

*problemstillinger, mest mulig kunnskap på bordet så tidlig som mulig. Jeg tror dette var klokt, det ga oss en fordel når vi skulle sette politikken ut i live, med handlingsprogrammet» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

Den andre dimensjonen i samfunnsutviklerrollen, slik Hofstad og Hanssen definerer den, handler om å mobilisere ulike aktører med ressurser, gjennom mobiliserende planprosesser, stimulere til samarbeid og etablere arenaer og møtesteder. I tillegg fremheves rollen som nettverksnode, altså rollen som tilrettelegger og fasilitator av arenaer der aktører kan kobles.

Gjennom planarbeidet var relevante aktører mobilisert, og i tiden rett etter at planen ble vedtatt startet man arbeidet med å utforme en samhandlingsarena. Resultatet ble etableringen av Regionalt Kompetanseforum Hordaland, og Hordaland fylkeskommune satte seg i førersetet med hånden på rattet.

## **7.1 HVORDAN LØSTE HORDALAND FYLKESKOMMUNE ROLLEN SOM NETTVERKSNODE, LEDER OG FASILITATOR FOR KOMPETANSEFORUM HORDALAND?**

Det overordnede målet for Hordaland i Regional plan for kompetanse og arbeidskraft er:

*«Betre balanse mellom tilbud og etterspurnad etter kompetanse og arbeidskraft i Hordaland gjennom eit forpliktande samarbeid mellom næringslivet, offentleg sektor og utdanningsaktørane.»*

Det næringspolitiske bakteppet for Regional plan for kompetanse og arbeidskraft var et oljeprisavhengig næringsliv, og den ønskede utviklingen i retning av et grønnere og mer bærekraftig næringsliv. Oljeprisfallet i 2014 førte til høy arbeidsledighet i Hordaland, og synliggjorde behovet for et mer robust næringsliv. Det var altså til stede flere eksterne påvirkningsfaktorer som kunne virke motiverende for aktørene å delta i forumet.

Som beskrevet i teorikapittelet i kapittel 7.5.2 skisseres seks betingelser for at nettverksnoderollen skal fylles (Hofstad & Hanssen, 2015). Den første betingelsen er at det skapes arenaer for diskusjon, og ikke bare for informasjonsdeling. Grunnlaget for etableringen av Kompetanseforum var, som tidligere nevnt, Regional plan for kompetanse og arbeidskraft. Flere av medlemmene i forumet hadde vært med på utarbeidelsen av denne planen og var derfor godt kjent med de problemstillingene som ble reist og de tiltakene som ble vedtatt. I mandatet til forumet er det konkret angitt at forumet i tillegg til å sørge for



informasjonsflyt og kunnskapsdeling, skal samordne aktiviteter og arenaer innen kompetansefeltet, identifisere og bryte ned barriere for regional samhandling, stimulere til prosjekter på tvers av bransjer for å avdekke kompetansebehov i regionen. For å nevne noe. Ut fra møteinnkallinger, referater og dybdeintervjuene fremstår dimensjoneringen av videregående opplæring som et viktig tema som forumet behandlet. Dimensjoneringen av de ulike utdanningstilbudene er en stor jobb som krever helhetssyn. En klasse kan opprettes eller legges ned i for eksempel en kommune som sliter med både å holde på ungdommene sine og å skape nok arbeidsplasser for blant annet lærere. Slike dimensjoner gjør dimensjoneringen av utdanningstilbudet mer komplekst enn det først kan se ut til, nemlig at nok elever ønsker seg den utdanningen som blir tilbudt og næringslivet har læreplasser nok i den andre enden. Selv om det i seg selv kan være krevende nok.

*«For oss var dimensjoneringen av videregående opplæring det sentrale med å være med i Kompetanseforum. Vi er opptatt av at ungdommene våre får den kompetansen de trenger for å ha et meningsfylt arbeid hele sin arbeidskarriere.» (medlem i Kompetanseforum)*

På den annen side var ikke alle medlemmene i forumet like opptatt av denne saken, men en annen sak som peker seg ut var initiativet for å få på plass en digital høyere utdanning noe universitets- og høyskoleaktørene var opptatt av og som forumet samlet seg rundt.

Dette er to eksempler på saker forumet arbeidet med og som løftet forumet fra å være en ren delingsarena, til å være en handlingsarena i tillegg til den viktige erfarings- og kunnskapsdelingen som danner grunnlaget for en felles forståelse av politikkområdet.

En annen betingelse for at nettverksnoderollen skal fungere godt er at moderorganisasjonen er inkluderende og sørger for å få alle relevante aktører til bordet. Jeg kommer tilbake til denne betingelsen i den delen av analysen som handler om forumets sammensetning og størrelse. En tredje betingelse er at man i moderorganisasjonen, hos nettverksnoden, besitter god prosesskunnskap slik at man sikrer eierskap fra alle gjennom hele prosessen. Dette er en betingelse som også kan finne begrunnelse i Provan og Kenis (2008) nettverkstype «Delt, lederorganisasjonsstyrt nettverk» hvor premisset om at lederorganisasjonen skal hentes fra nettverkets medlemmer, i motsetning til et nettverk styrt av en ekstern administrativ enhet. Ved delt, lederorganisasjonsstyrt nettverk beholder man prosesskunnskapen i egen organisasjon i stedet for at man outsourcer både oppgaven med å lede nettverket sammen med oppbyggingen av prosesskunnskap. (Provan & Kenis, 2008)

En fjerde betingelse er at moderorganisasjonen er en aktiv pådriver og motivator. Det holder ofte ikke å motta innkallingene til møtene, man må også møte opp. At medlemmene deltar aktivt på arenaen er grunnleggende for at samarbeid kan oppstå, vedlikeholdes og utvikles. (Hofstad & Hanssen, 2015) En femte betingelse er at nettverksnoden besitter forankringskunnskap. Man må vite når, hvor ofte og hvor det skal forankres, og om det skal forankres hos administrativ eller politisk ledelse. Den regionale planen er vedtatt politisk i fylkeskommunen etter plan- og bygningslovens regler for regionale planer, den må derfor følges opp i politiske organer. Denne forankringskompetansen må vi kunne påregne at den administrative ledelsen i fylkeskommunen har god oversikt over, men det kan også være at man bør forankre i politiske organer utenfor fylkeskommunen i for eksempel kommuner eller nasjonale organ. Da må man sørge for at denne kunnskapen blir ivaretatt i nettverkets arbeid. Den sjettede betingelsen er kanskje den mest krevende, nemlig at nettverksnoden må være en brobygger. En som kjenner de ulike verdensforståelsene, kan kommunisere med alle, har god translasjonskompetanse og bidrar til et felles begrepsapparat.

*«Å skape og opprettholde gode relasjoner tar mye tid, fryktelig mye tid, det er et langsiktig arbeid som blir mye enklere når du kjenner de ulike personene og organisasjonene. Skal du få til samskaping og samarbeid krever det et kontinuerlig vedlikeholdsarbeid.» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

Betingelsene kan tjene som rettesnor for hvordan nettverksnoderollen skal fylles. De vil redusere risiko og temme motsetninger i forumet, men de kan ikke fullt ut eliminere den menneskelige faktor. Det viktige er at man har en bevissthet rundt sin rolle som koblingsboks og leder av et kompetansetungt og ofte autoritetstungt samarbeidsorgan som krever tid og innsats for at det skal fungere. Det krever fingerspitsgeføl, som en av informantene formulerte det på spørsmål om hvilke egenskaper lederen av et slikt nettverk bør besitte. Det bringer oss videre til hvordan man opplevde at Hordaland fylkeskommune fylte rollen som nettverksnode.

### **7.1.1 Opplevs fylkeskommunen som den rette til å være nettverksnode?**

På spørsmål om hvem informantene opplever som den mest naturlige og beste til å ta initiativ til å lede nettverk som Kompetanseforum Hordaland, er alle informantene enige om at fylkeskommunen er den eneste som kan gjøre dette.

*«Fylkeskommunen hadde en koordinerende rolle allerede, aktørene hadde samarbeidsarenaer i Hordaland fylkeskommune allerede. Ressurssituasjonen var i tillegg skjev, og fylkeskommunen var den som hadde hodene og pengene, og ikke minst, det regionale mandatet til å skape samarbeidsarenaer som dette»*

*«Den regionale planen var viktig for oss og førte til en høy politisk bevissthet rundt kompetansepolitikken. Fylkeskommunen var i tillegg tydelig på sitt mandat i forumet. Det ga oss rett og slett en god start.»*

*«Fylkeskommunen var god til å få inn relevante bidragsytere i møter og til den årlige storsamlingen med hele fylket. Det var kanskje spesielt viktig, siden forumet ble holdt lite og relativt smalt samtidig som kompetansefeltet er bredt.»*

Det er altså bred tilslutning til fylkeskommunen som den foretrukne koblingsboksen eller nettverksnoden blant informantene. I alle nettverk er det fire viktige strukturelle og relasjonelle forhold som påvirker nettverksledelsens effektivitet og handlingsrom: Tillit mellom deltakerne, antallet deltakere, grad av konsensus om målene og nettverkets behov for kompetanse. (Provan & Kenis, 2008)

Jeg spurte også hvordan fylkeskommunen løste oppgaven. Er det noe informantene mener kunne vært gjort annerledes? (Her bør jeg nevne min rolle som ansatt i fylkeskommunen, som kan gjøre at noen ikke «tør» være helt ærlige eller at jeg stiller/utformer spørsmålet på en slik måte at svarene ikke blir uttømmende eller åpne). De fleste informantene var opptatt av at ledelsen av forumet var preget av en bred og åpen dialog hvor alle slapp til.

*«Det var viktig for oss å ta denne rollen som nettverksnode. Forventningene til fylkeskommunene ble forsterket gjennom regionreformen. Vi har ofte en rolle når ting skal samordnes og koordineres.» (deltaker i Kompetanseforum)*

Informantene fra Hordaland fylkeskommune sier at de brukte mye tid på å skape balanse i forumet både når det gjaldt saker som ble tatt opp, og når det gjaldt samhandlingen mellom medlemmene.

*«Jeg opplevde fylkeskommunen som samlende. Gode til å få til dialog og samarbeid.» (medlem i Kompetanseforum)*

*«Alle fra fylkeskommunen var veldig dedikerte og leverte kunnskapsgrunnlag av høyeste kvalitet. Det var orden på alle møter og de var gode til å få inn relevante aktører til møtene. Det kunne ikke vært noen andre enn fylkeskommunen som gjorde denne jobben, de kjenner alle og vet mest om hva alle tenker og mener.» (medlem i kompetanseforum)*

Tilslutningen til at det burde være fylkeskommunens som tar rollen som nettverksnode, er enstemmig blant medlemmene i forumet. Informantene deler seg mer når det gjelder fylkeskommunens samlede prosesskunnskap.

*«Jeg opplevde vel egentlig at det kunne vært en nærmere kontakt med næringslivet. Der er det et diskursbrudd, litt tåkete rett og slett. Det var vanskelig å forankre en «sense of urgency» i forumet og hos administrasjonen når det gjaldt endringene i næringslivet.» (medlem i Kompetanseforum)*

Flere påpeker også forskjellen mellom de to avdelingene i Hordaland som var i ledelsen av forumet, opplæringsavdelingen og regionalavdelingen.

*«Det er rett og slett to ulike måter å se verden på. Opplæring skal drifte et stort system av skoler, med flere tusen ansatte og enda flere elever. Det krever et driftsfokus. Regionalavdelingen er nok mye nærmere på, og ikke minst har kontaktnettverk, næringslivet og hva som skjer der. For vår del var det viktig at disse to ble mer samkjørt, og det opplevde jeg at Kompetanseforum bidro til.» (medlem Kompetanseforum)*

Overveiende er tilbakemeldingene fra medlemmene i Kompetanseforum positive, og svarene illustrerer hvor essensiell den horisontale samordningen er. Forhandlingene mellom ulike diskurser gir nettverkslogikken en fordel i møtet med komplekse saksområder med mange aktører. For å unngå suboptimalisering og bygge tillit mellom aktørene. (Provan & Kenis, 2008) Samarbeid og koordinering oppstår ikke av seg selv, og må dermed fasiliteres og styres gjennom forhandlinger og «spill» internt i nettverkene. (Klijn et al., 2010)

### **7.1.2 Sammensetningens betydning for forumets legitimitet og effektivitet**

Kompetanseforum Hordaland hadde 10 medlemmer i hele sin virketid. Det ble kort tid etter etableringen gjort en endring ved at Bergen kommune ble erstattet av Kommunenes Sentralforbund (KS).

På spørsmål om «de rette» organisasjonene var representert var noen av informantene skeptiske til enkelte av deltakernes bidrag til nettverket, og deres legitimitet for å delta. Imidlertid er det ulike oppfatninger blant informantene om hvilke deltakere som bidro lite eller hadde lav legitimitet. Flere informanter trakk samtidig frem endringen fra Bergen kommune til KS. Man følte at man da mistet noe av «hands-on»-kompetansen fra Bergen kommune.

Motivasjonen for at Bergen kommune ble rekruttert inn i forumet var den rollen kommunen har som skoleeier samtidig som den er en av de største arbeidsgiverne i fylket. KS dekker derimot alle kommunene i fylket, men har også andre forutsetninger for å håndtere hele det kompetansepoltiske feltet. Fire av syv informanter trakk frem dette poenget:

*«Det kom reaksjoner på at Bergen kommune ikke representerte alle kommunene og deres behov, og noen mente at KS var bedre til å dekke disse interessene» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

*«Jeg skulle ønske vi hadde fortsatt med Bergen kommune som medlem, det ble noe helt annet når KS kom inn. De har et helt annet perspektiv og en annen funksjon enn Bergen. Men vi kunne ikke ha med alle kommunene, det sier seg selv. Da hadde vi ikke fått gjort det vi skulle.» (medlem i Kompetanseforum)*

*«Bergen kommune var først og fremst en viktig bidragsyter som skoleeier. Det var et godt perspektiv å få med» (medlem i Kompetanseforum)*

*«Strategisk var det nok viktig og riktig å ha med KS i stedet for Bergen, men forumet mistet en stor operativ arbeidsgiver. Som var mer hands-on.» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

Ingen av deltakerne i forumet er medlem i kraft av å være politikere, verken på regional, lokalt eller nasjonalt nivå. Dersom forumet hadde hatt politikere kunne man møtt utfordringer med politisk overstyring, «rådmannsproblemet», hvor beslutninger blir tatt og faren for at administrasjonen blir koblet på for sent i prosessen kan være en utfordring for implementeringen av tiltak og vedtak. Siden ingen politikere var deltakere i forumet er derimot faren man bør være oppmerksom på at man forbigår politikerne og den politiske forankringen blir mangelfull, noe som kan påvirke throughput- og output-legitimiteten. (Holmen & Hanssen, 2013; Røiseland & Vabo, 2012) I Provan og Kenis' (2007) modell for ulike nettverkstyper trekkes nettverkets kompetanse frem som en viktig determinator for valg

av nettverksledelse. I et nettverk hvor ledelsen hentes internt i nettverket er det ikke avgjørende at det er høy tillit mellom deltakerne, og kompetansekravene på nettverksnivå er moderate fordi moderorganisasjonen kan levere mye av den kompetansen og kunnskapen som kreves for at nettverket skal nå sine mål på en effektiv måte. (Provan & Kenis, 2008) Det kan se ut til fra et teoretisk perspektiv, at byttet av Bergen kommune til KS ikke førte til behov for endringer i nettverksadministrasjonen og -ledelsen. Det er mulig at byttet førte til endring i nettverkets kompetanse, men dette kan, slik Provan og Kenis beskriver det, kompenseres av moderorganisasjonens aksjoner.

Selv om størrelsen på forumet er et svært viktig premiss ble alle respondentene spurt om det var noen aktører de mener manglet. Samtlige svarte at de var stort sett fornøyd, men at de så at det kunne vært noen aktører som ville ført til bredere diskusjoner. Flere trakk frem aktører på arbeidsgiversiden, både privat og offentlig sektor, eller «hands-on» arbeidsgivere som en av informantene kalte det. Noen mente også at flere organisasjoner kunne vært med, private skoler og utdanningsinstitusjoner som videregående skoler, BI og private fagskoler.

*«Vi ønsket å involvere noen store arbeidsgivere, derfor ble Helse Bergen og Bergen kommune invitert.» (administrasjonsmedlem i Kompetanseforum)*

*«Det ble blant annet diskutert om studentorganisasjonene skulle være med. Jeg mener det hadde blitt helt feil, vi håndterte andre typer saker enn det studentorganisasjonene beskjeftiger seg med. De har uansett muligheter til deltakelse og påvirkning i planprosessene og sånt. Det er jo helt åpent.» (medlem i Kompetanseforum)*

Det ble etablert kontaktpunkter i ulike bransjer i fylket, som skulle bidra med oversikt over arbeids- og utdanningsmarkedet i sin bransje, fange opp kompetansebehov i bransjene og bidra til å finne løsninger på hvordan de kan dekkes, dele gode prosjekter, ta initiativ til samarbeidsprosjekter på tvers av bransjer, næringer og klynger og gi innspill til «Kompetanseforum Hordaland» på saker som ikke kan løses av bransjen/næringen/klyngen alene. Blant informantene er det et skille i oppfatning av hvordan disse «satelittene» til forumet fungerte og hvordan de ga innspill i det kompetansepolitiske arbeidet. De tre informantene fra Hordaland fylkeskommune var vesentlig mer positive til disse, enn de som kommer fra andre aktører. Dette kan være fordi kontakten med klyngene og de lokale samarbeidsarenaene først og fremst ble håndtert av fylkeskommunen.

*«Vi skulle hatt sterkere representanter fra næringslivet, men det ville vært krevende å finne ut hvem det skulle vært. Det hadde vært en fordel med bredere representasjon, men alle var enige om at vi ikke måtte bli større»  
(administrasjonsmedlem Kompetanseforum)*

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan Kompetanseforum Hordaland har fungert og operert, jeg har ikke gått inn i de lokale samarbeidsarenaene eller kunnskapsklyngene. Disse to har hatt ulike funksjoner og arbeidsmåter og vært viktige bidragsytere i det kompetansepoltiske arbeidet, men av tids- og plasshensyn har jeg valgt å ikke gå inn i dette utover det helt overordnede.

### **7.1.2.1 Lite og effektivt, eller stort og mangfoldig?**

Sammensetningen av og størrelsen på forumet ble viet mye tid og oppmerksomhet. Man ønsket et «operativt» forum som kunne sette relevante saker på dagsorden og skape konsensus der det var nødvendig.

*«Det var viktig at det ikke ble for stort, det måtte ikke bli et seminar hver gang vi hadde møte. Det var også viktig at de rette personene i hver organisasjon var representert slik at beslutninger kunne tas og settes ut i livet når det var nødvendig.»  
(medlem i Kompetanseforum)*

Alle de syv informantene trakk frem dette poenget, og alle understreket at det var avgjørende for dynamikken og handlekraften i forumet at det ikke var for stort. Noen av informantene trakk frem at det ble diskutert andre aktører som kunne delta, men resultatet ble at forumet aldri ble utvidet. Det var en diskusjon som balanserte mellom involvering og bredde kontra effektiviteten i forumet. Skulle man inkludere for eksempel private høyskoler og fagskoler? Skulle andre aktører i arbeidslivet være med, som YS eller Virke? Konklusjonen ble at man ville beholde forumet så lite som mulig samtidig som de «viktigste»/største aktørene var invitert til bordet. Jeg har heller ikke funnet at man knyttet til seg denne typen aktører på andre måter slik man gjorde med kunnskapsklyngene og de lokale samarbeidsarenaene. Den eneste justeringen som ble gjort i sammensetningen av forumet var at man byttet Bergen kommune med KS for å dekke alle kommunene i fylket og ikke bare den største.

Den sterke oppmerksomheten på forumets størrelse har godt gjenklang i teorien om hvordan nettverk fungerer. Provan og Kenis bruker, som jeg har skrevet over, størrelse som et av kriteriene for å typologisere nettverk, og fremholder at størrelse har betydning for nettverkets effektivitet, ledelse og virkemåte. (Provan & Kenis, 2008) Selv om litteraturen ikke gir noen

antydninger om konkret størrelse på nettverk i de ulike kategoriene, nevner Provan og Kenis at jo større nettverket blir jo mer kompleks blir styringen og ledelsen av nettverket. Dersom nettverket blir for stort blir det også ineffektivt, enten ved at man ignorerer kritiske nettverkstema eller ved at man bruker enormt med tid på å koordinere 10, 20 eller 30 organisasjoner. I følge Provan og Kenis er med andre ord Kompetanseforum Hordaland helt på grensen til å være for stort. Denne størrelsesproblematikken kan også forsterkes dersom aktørene er spredt over et stort geografisk område (med forbehold om at digitale møteflater den siste tiden, har redusert den geografiske ulempen).

*«Jeg mener de var relevante alle som var med, det måtte ikke bli for mange.*

*Det var viktig for oss at det ble konkrete resultater.» (medlem i  
Kompetanseforum)*

Hordaland fylkeskommune var representert med to avdelinger; opplæringsavdelingen og regionalavdelingen. Motivasjonen for dette var å ivareta fylkeskommunens opplæringsansvar og fylkeskommunens utviklingsrolle. Videregående opplæring, voksenopplæringen og fagskolen er viktige leverandører av utdanning både til næringslivet direkte og til høyere utdanning.

### **Hvilke andre kunne vært med i forumet?**

I rapporten fra pilotprosjektet «bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse i regionale arbeidsmarkeder», initiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet, er en flere Kompetanseforum i andre fylker omtalt. Blant annet er Kompetanseforum Østfold presentert. I Østfold valgte man en litt annen modell hvor man organiserte forumet med en sentral koordineringsenhet og fire kompetansegrupper for områdene (1) helse, velferd, oppvekst og IT, (2) Industri, teknologi og IT, (3) bygg og anlegg og IT og (4) handel, service, transport, reiseliv, mat, kreativ næring og IT. Dette forumet har et sterkere fokus på næringslivet og har involvert en rekke aktører fra de ulike næringene og koblet disse med utdanningssektoren. Det var en sentral styringsgruppe og en analysegruppe for forumet. Også dette forumet hadde gode resultater, og viser at det er flere måter å løse rollen som nettverksnode på og ulike måter å velge hvilke aktører som skal delta hvor, når og hvordan. (*Regionalt utviklingsprosjekt: "Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder", 2018*)



Det nasjonale Kompetansebehovsutvalget (KBU) er satt sammen av direktøren i Kompetanse Norge (statlig direktorat) og totalt 8 organisasjoner fra partene i arbeidslivet og har i tillegg syv forskere og analytikere.

Felles for alle disse, inkludert Kompetanseforum Hordaland er fokuset på trepartssamarbeidet og ikke minst, på produksjon, deling og benyttelse av kunnskapsgrunnlag av høy kvalitet.

### **7.1.2.2 Leker like barn best?**

Kompetanseforum Hordaland er satt sammen av utdanningsinstitusjoner som Opplæringsavdelingen i Hordaland fylkeskommune, fagskolen i Hordaland, Universitetet i Bergen, Norges Handelshøyskole og Høgskolen på Vestlandet. I tillegg er partene i arbeidslivet representert ved LO og NHO, og NAV som en viktig aktør i arbeidsmarkedspolitikken. Dersom forumet bare var satt sammen av Opplæringsavdelingen i Hordaland fylkeskommune og UH-sektoren, kan vi fort se for oss at forumets arbeid raskt ville dreie seg om kvalifisering til høyere utdanning. Det ville kanskje bli et mer ensidig fokus på studiespesialiserende retning i den videregående skolen, og eventuelt utdanningen av lærere og rektorer til skolene. Når forumet i tillegg har med LO og NHO trekkes flere perspektiver inn og arbeids- og næringslivets behov og fremtidsutsikter kommer med som en viktig faktor. Når vi i tillegg har NAV med i forumet kommer også perspektivet og kunnskapen om «hele folket i arbeid» inn som en viktig byggekloss.

Aktørene er ikke homogene; de har ulike samfunnsoppdrag, ulike kompetanse, ulike størrelse og så videre. Ledelsen av forumet må ta opp i seg dette mangfoldet og fylle en fasiliterende rolle for at forumets arbeid skal gi de ønskede resultater og effekter (outputs og outcomes)(Ansell & Gash, 2012). Dette mangfoldet blant deltakerne gir også implikasjoner for graden av målkonsensus i nettverket. Der høyskolene og universitetet ønsker flest mulig studenter til sine virksomheter, ønsker samtidig NHO flest mulig arbeidstakere til sine medlemsbedrifter med relevant kompetanse. Målene trenger ikke være motstridende, mange bedrifter «skriker» etter ingeniører for eksempel, men det er uansett egenskaper ved målene som peker mot at det er moderat lav målkonsensus i utgangspunktet. Det betyr ikke at man i nettverket motarbeider hverandre, men det er en dimensjon som påvirker ledelsen av nettverket. I et lederorganisasjonsstyrt nettverk gir nettverksdeltakerne lederorganisasjonen mandat til å lede prosessene som skal føre til enighet, selv om målene i utgangspunktet var

ulike. En sentralisert nettverksledelse vil ha gode forutsetninger for å lykkes med dette. (Provan & Kenis, 2008)

## **7.2 HVORDAN PÅVIRKER NETTVERKS- OG PARTNERSKAPSLOGIKKEN IMPLEMENTERING AV KOMPETANSEPOLITIKKEN I HORDALAND?**

Informantene som deltok i arbeidet med Regional plan for kompetanse og arbeidskraft poengterer alle at dette førte til en organisk overgang til arbeidet i Kompetanseforum. Det gjorde at man kunne gå raskere i gang med arbeidet i Kompetanseforum, siden alle kjente hverandre, hadde felles kunnskapsgrunnlag og hadde vært med å utarbeide strategiene, målene og tiltakene i den regionale planen. De oppfatter den regionale planen som et felles utgangspunkt for det regionale kompetansearbeidet som forenklet og effektiviserte arbeidet i forumet.

De erfaringene informantene oppgir samsvarer godt med hvordan Holmen og Hanssen (2015) beskriver de ulike trinnene i koordineringstrappen. Kompetanseforum ble en naturlig forlengelse av arbeidet med planen, som en av informantene formulerte det.

Koordineringstrappens første tre trinn som tar for seg koordineringen internt i nettverket var langt på vei besteget allerede før nettverket ble etablert. Det ble dermed rom for å ytterligere utvikle og koordinere kompetansepolitikken gjennom deliberasjon og forhandlinger.

Hordaland fylkeskommune satte seg bevisst i førersetet og var hands-on i deliberasjonsprosessen knyttet til kompetansepolitikken. Det ble også brukt mye tid og ressurser, både fra fylkeskommunens side og de andre aktørene med nasjonale ledd eller bindinger, på å påvirke nasjonale myndigheter som Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og de nasjonale leddene i NHO, LO og for UH-sektoren. Informantene oppgir at de opplevde å få gjennomslag for både arbeidsmetoden og de kompetansepolitiske målene og grepene.

Kompetanseforum Hordaland er trukket frem i flere statlige dokumenter og prosesser, blant annet distriktmeldingen (*Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt*, 2017). Hordaland fylkeskommunes folk ble også benyttet som foredragsholdere på flere nasjonale arenaer arrangert av departementene og andre nasjonale aktører innen kompetansefeltet. Det er mitt inntrykk at denne måten å organisere arbeidet på gjennom en bredt forankret regional plan som ga input legitimitet til forumet og et effektivt organisert

nettverk med tydelig mandat (throughput legitimitet), ga alle aktørene legitimitet i policy-prosessene som foregikk (og foregår) nasjonalt knyttet til kompetansepolitikken.

Kompetansepolitikk er et komplekst og kontinuerlig samfunnsforhold. Det er ikke mulig å angi et startpunkt for utfordringene knyttet til arbeidslivets behov for relevant og tilstrekkelig kompetanse. Det er heller ikke noen klar og entydig løsning på utfordringene. Man vet ikke hvordan morgendagens arbeidsliv ser ut. Som vi har sett kan et oljeprisfall føre til arbeidsledighet og på lenger sikt en vridning i hvilken kompetanse som etterspørres.

Endringstakten i samfunnet er høy og det kreves kontinuerlig utvikling av både utdanningene og bedriftene for å møte fremtidens konkurransesituasjon. For eksempel var utviklingen av et digitalt utdanningstilbud var ett av tiltakene som ble utviklet gjennom Kompetanseforum Hordaland for å møte digitaliseringen i næringslivet og samfunnet generelt.

Kompetansefeltet preges av at det er mange aktører, på ulike forvaltnings- og samfunnsnivåer, det er mange innfallsvinkler til politikken og kunnskapen er sektoravhengig. NAVs kunnskap og datagrunnlag knyttet til arbeidsledighet gir ikke hele svaret på arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft. UH-sektorens studieporteføljer og kunnskap om studentene gir heller ikke et utfyllende svar om hvilken kompetanse som er relevant i et fremtidig arbeidsliv.

Fylkeskommunene, arbeidslivsorganisasjonene eller skolene sitter heller ikke med et svar og en løsning. Det er gjennom samhandling og samstyring man best samler og koordinerer kunnskap og tiltak. Det er et ukjent antall lapper som skal sys sammen til et helhetlig teppe. Siden begynnelsen av 70-tallet har uregjerlige problemer som arbeidsmarkedspolitikken vært definert til ikke å passe inn i det tradisjonelle hierarkiet eller i New Public Management med sine tellekanter, mål og resultater. Mange av målene i Regional plan for kompetanse og arbeidskraft lar seg ikke eller er svært krevende å måle. Selv om vi har gode tall på hvor mange som er arbeidsledige, eller hvor mange som utdannes fra de ulike institusjonene vet vi ikke hvor mange arbeidsgivere som har et x antall stillinger ledig for å gi de arbeidsledige eller nyutdannede en plass i sin virksomhet. Informasjonen og kunnskapen vår om arbeidsmarkedet vil alltid kreve oppdateringer, vedlikehold, tolkning og sektorvise vurderinger.

En rekke teoretikere angir nettverkslogikken som det beste svaret på å møte uregjerlige problemer og komplekse samfunnsutfordringer (Head, 2015; Hofstad, 2012; Rhodes, 1997; Rittel & Webber, 1973; SØRensen & Torfing, 2009; Torfing et al., 2019)

Den policy-prosessen kompetansepolitikken i Hordaland er igjennom med utarbeidelse av planprogram, regional plan, etablering av Kompetanseforum og videreutvikling av politikken gjennom kompetanseforums arbeid, har i et teoretisk perspektiv alle muligheter til å gi gode resultater på kompetansefeltet. Det er ikke et arbeid som har et endelig slutt punkt, det er et kontinuerlig problem som krever langsiktighet og kontinuitet for å hele tiden være et så godt svar som mulig. Så langt forskningen og teoretikerne kan veilede oss i et slikt arbeid, fremstår Hordaland fylkeskommunes arbeid tilfredsstillende.

Ansell (2017) har gjennom sin forskning identifisert kilder til implementeringsproblemer ved samstyring.

Med «regional forankring» menes noe mer enn bare som en oppgave som skal plasseres i linjen i fylkeskommunen, den strekker seg inn i samfunnsutviklerrollens tre pilarer: 1) Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen 2) Mobilisere ulike aktører med ressurser og 3) Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Det handler altså om den samlede regionale stemmen. Hvordan vil de regionale aktørene, det være seg Universitetet i Bergen, LO eller NAV, agere når de møter for eksempel sine sentrale representanter eller en statsråd? Hva er den felles forståelsen av regionens utfordringer? Koordineringstrappens trinn 3 refererer seg til utvikling av felles mål, strategier, tiltak og avtaler internt i nettverket og danner grunnlaget for å bevege seg til trinn 4, nemlig strategisk forankring i egen organisasjon. Om alle nettverksdeltakerne kommer til trinn 4 har man langt på vei nådd målet om regional forankring. De to siste trinnene i Hofstad og Hanssens koordineringstrapp handler om institusjonell forankring og endret politisk og administrativ prioritering og konkretisering, og vil ikke være like aktuelle eller nødvendige for alle deltakerne i nettverket.

Gjennom intervjuene med de syv informantene i denne oppgaven kommer dette tydeligst til uttrykk når jeg ser på forskjellen mellom de som representerte fylkeskommunen og de som representerte andre deltakere. Informantene fra fylkeskommunen fremholdt viktigheten av kunnskapsdeling mellom aktørene og det å skape eierskap til den regionale planen for kompetanse og arbeidskraft. Informantene fra andre organisasjoner var opptatt av hvordan de kunne komme i inngripen med og påvirke fylkeskommunens planer, dimensjonering av videregående opplæring og generell utvikling og tilpasning av fylkeskommunens opplæringstilbud.

Flere av informantene var også opptatt av det arbeidet forumet hadde gjort for å få på plass studietilbud innen IKT/digitalisering i regionen.

### 7.2.1 Distribusjonen av makt

De enkelte aktørenes formelle makt knytter seg først og fremst til egen organisasjon.

Fylkeskommunen er den eneste i nettverket som kan utarbeide og vedta regionale planer, de er også den eneste som kan opprette og nedlegge opplæringstilbud. På samme måte er Universitetet i Bergen og Høgskolen på Vestlandet ansvarlige for å opprette og nedlegge sine studietilbud. Arbeidslivsaktørene (LO og NHO) står ansvarlige overfor sine medlemmer. Og slik kan vi definere de ulike aktørenes maktposisjon, rent formelt. Uformell makt, derimot, er langt vanskeligere å definere og identifisere.

Regionalt kompetanseforum Hordalands mandat sier mye om kravene og forventningene som stilles til forumets samordnende og koordinerende rolle.

Dilemma: Når fylkeskommunen utfører sitt samfunnsoppdrag ved hjelp av nettverk slik som Kompetanseforum Hordaland, flyttes også noe av den politiske prosessen ut av de folkevalgte organene og inn i en kontekst hvor ulike aktører kan påvirke utfallet av prosessen.

*«Dersom det hadde vært politikere i forumet kunne de fort møtt seg selv i døren når saker som hadde vært behandlet i Kompetanseforum kom til politisk behandling.»*

Som tidligere nevnt er direkte politisk involvering og deltakelse i forumet et tveegget sverd. Det kan på den ene side sikre forankring og legitimitet å ha politikere som medlemmer, på den andre side kan det føre til at administrasjonen ikke i tilstrekkelig grad er koblet på sakene som behandles. (Holmen & Hanssen, 2013; Røiseland & Vabo, 2012)

Et eksempel fra Kompetanseforumet er behandling av saker knyttet til dimensjonering av tilbudet i videregående opplæring. Opprettelsen, videreføringen og nedleggelse av opplæringstilbud påvirker lokalsamfunnene hvor tilbudet befinner seg. Kommunen mister kanskje arbeidsplasser ved at lærere ikke lenger trengs, næringslivet mister kanskje tilgangen på lærlinger og ungdommene får færre valgmuligheter på nærskolen sin. Når slike beslutninger skal tas i fylkestinget kreves det en grundig debatt blant politikerne og saksutredning fra administrasjonen. Det er sannsynlig at forumets standpunkter i saken har betydning for saksbehandlingen og utfallet av saken. Vi kan spørre oss hvor og hvordan Kompetanseforums syn blir synlig for offentligheten i en slik sak?

### 7.3 UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV KOMPETANSEPOLITIKKEN NASJONALT

Det nasjonale rammeverket for kompetansepolitikken, Nasjonal kompetansestrategi, har blitt til i et samarbeid mellom flere departement, partene i arbeidslivet og andre aktører på kompetanse- og arbeidskraftfeltet. Dette samarbeidet gir gode forutsetninger for å dekke flere aspekt ved utfordringene og mulighetene ved kompetansepolitikken. Samarbeid i designfasen av policy-utviklingen øker sannsynligheten for å lykkes med det utmeislete og konkretiserte policy-designet som skal sørge for at politikken blir implementert og iverksatt. (Ansell et al., 2017; May & Winter, 2007; Winter & Lehmann Nielsen, 2008) Til tross for dette brede samarbeidet i policy-formuleringen påpeker 16 av 19 fylkeskommuner i rapporten fra pilotprosjektet «Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder», viktigheten av at nasjonale myndigheter tydeliggjør fylkeskommunenes ansvar og myndighet overfor statlige regionale aktører på kompetansefeltet. Særlig legger fylkeskommunene vekt på at der bør være føringer på hvordan staten deltar i utarbeidelsen av kompetanseplaner og -strategier, og videre i implementeringen av disse planene og strategiene. Gjennom adaptiv implementering er det sannsynlig at man kan forbedre prestasjoner og effekter av den vedtatte politikken ved at implementering og policy-design blir integrerte deler av politikkutøvelsen (Ansell et al., 2017). En viktig forutsetning for at samstyring og nettverk skal oppnå suksess er at relevante aktører er samlet og finner felles mål, strategier og tiltak. For kompetansepolitikken har de nasjonale aktørene innen kompetansefeltet vært samlet horisontalt, det vil si at ingen av de regionale aktørene har vært direkte involvert i utarbeidelsen av strategien. Teorien på dette feltet påpeker at involvering bør gjøres både horisontalt og vertikalt for å sikre implementeringen og utøvelsen hos alle aktører og i alle ledd. (Ansell et al., 2017; Klijin et al., 2010; May & Winter, 2007; Winter & Lehmann Nielsen, 2008) Fylkeskommunene er et viktig regionalt ledd i å designe, formulere og implementere regional kompetansepolitikk, og den nasjonale kompetansestrategien poengterer at «tilgangen på relevant kompetanse i arbeidsmarkedet skal styrkes gjennom et mer systematisk samarbeid mellom fylkeskommunene og kompetanseaktører». På dette punktet har Hordaland fylkeskommune systematisert og formalisert samarbeidet med aktører i sin region, og følger dermed opp den nasjonale forventingen stilt i strategien. Ikke alle fylkeskommuner har fulgt denne oppfordringen om å mobilisere de regionale partnerskapene for å møte kompetanseutfordringene, og det ville vært interessant å se nærmere på om måloppnåelsen for kompetansepolitikken er forskjellig i de ulike fylkene ut fra mobiliseringsgraden i de regionale partnerskapene.

I rapporten fra pilotprosjektet i fylkeskommunene om kompetansepolitikken (*Regionalt utviklingsprosjekt: "Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder"*, 2018) peker fylkeskommunene på en rekke forhold som må ivaretas i de ulike fasene av policy-prosessen. Blant annet påpeker fylkeskommunene at nasjonale myndigheter kan tydeliggjøre fylkeskommunenes ansvar og myndighet i den regionale kompetansepolitikken overfor statlige aktører i regionen. Fylkeskommunene foreslår at dette gjøres gjennom tildelingsbrev eller oppdragsbrev, og at det bør vurderes å forskriftsfeste fylkeskommunenes rolle slik at den blir mer forpliktende. De peker også på at fylkeskommunene bør være representert i styrene til de store utdanningsaktørene i sine regioner, og at ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune på kompetansefeltet må klargjøres. Fylkeskommunene får støtte fra implementeringsteorien for dette rådet til nasjonale myndigheter. Vertikal samordning sikrer implementeringen i flernivå-nettverk, eller som i vårt tilfelle mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Det norske demokratiets konsensuskultur sammen med vår tradisjon for samarbeid mellom myndigheter, arbeidstaker og arbeidsgivere (tre-parts-samarbeidet) gir de beste forutsetninger for at en samhandlende arbeidsform fører til bedre implementeringsprosesser og at policyens prestasjoner og effekter samsvarer med forventningene.

#### **7.4 IMPLEMENTERING AV KOMPETANSEPOLITIKKEN I HORDALAND**

Implementeringen av kompetansepolitikken er en kritisk for om man oppnår de ønskede virkningene og effektene, nemlig bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft. Implementeringen kan være en suksess, men det er også en rekke fallgruver som man bør være klar over og iverksette prosesser for å unngå. Den klassiske implementeringslitteraturen har, som vi har sett, identifisert en rekke av de mest prominente av disse utfordringene.

Mandatet til Kompetanseforum Hordaland er en syntese av målene i den regionale planen for kompetanse og arbeidskraft. Det er altså lagt tydelige og konkrete forventninger til hva nettverket skal oppnå, hvilke tiltak som skal iverksettes og hvilket handlingsrom aktørene i nettverket har til å påvirke kompetanseutviklingen i fylket. Planen og dens handlingsprogram danner rammene for saksbehandlingen i forumet, og vi finner igjen tiltakene i hvordan sakslistene og kunnskapsgrunnlag utformes for å møte planens overordnede mål og delmål.

*«Vi opplevde at kjennskapen til tilbudet ved fagskolene var for liten. Gjennom Kompetanseforum ble de andre klar over hva vi har av tilbud.» (medlem av Kompetanseforum)*

Det er også et tiltak (tiltak 5.6) i handlingsprogrammet som omhandler kjennskapen til fagskolen som et tydelig skoleslag.

Det er flere tiltak i handlingsprogrammet som omhandler dimensjonering av utdanningstilbud og disse finner vi igjen i møteinnkalling og møtereferater fra møtene i Kompetanseforum Hordaland. Statistikkutvalget tilknyttet forumet laget kunnskapsgrunnlag for hele fylket som bidro til implementeringen av tiltakene i handlingsprogrammet når det gjelder dimensjonering. Det er flere eksempler på at handlingsprogrammet til planen, og dermed planens hoved- og delmål, var premissgivende for arbeidet i forumet. Hvis vi da drar linjen tilbake til utarbeidelsen av planen ser vi at samhandlingen har vært tilstede gjennom hele arbeidet med kompetansepolitikken. I følge Ansell et al (2017) gir dette bedre forutsetninger for å lykkes med implementeringen, siden en adaptiv implementering utenfor de klassiske byråkratiske linjene vil bringe politiske og administrative ledere, fagmiljøer, mellomledere, bakkebyråkrater og andre målgrupper. En plurisentrisk styringstilnærming kan gjøre at implementeringen unnslipper noen av de analytisk trange evalueringskriteriene gitt fra den klassiske «chain of command». (Ansell et al., 2017)

Kompetanseforum Hordaland hadde en kort funksjonstid på ca 1,5 år, og det er en for kort tidshorisont til å kunne vurdere og evaluere implementeringsresultatene. Utfra den forskningen og teorien som er rådende på dette feltet ser det ut til at den inkluderende og involverende arbeidsformen gir gode forutsetninger for å lykkes med implementeringen. Samtidig er dette et felt det ikke er forsket nok på enda (Ansell et al., 2017) og det er også slik at man ikke kan evaluere implementeringen før den faktisk er gjort. Det vi kan se er at relevante aktører finner sammen allerede ved utforming og formulering av politikken, noe som kan føre til at implementeringen fortsetter i samme spor; gjennom samarbeid og samhandling.



## 8 KONKLUSJON

---

### 8.1 Hvordan fyller Hordaland fylkeskommune samfunnsutviklerrollen i kompetansepolitikken?

I offentlig sektor generelt, og fylkeskommunene spesielt, er samhandling og koordinering mantraet når det gjelder offentlig planlegging og styring. Kompetanseforum Hordaland er ikke et enestående eksempel på at man samler «alle de gode kreftene» rundt samme bord for å løse et samfunnsproblem ingen kan løse alene. Hvilke forventninger har samfunnet til hvordan rollen som regional samfunnsutvikler skal løses og hva den skal gi av resultater og effekter? Hvordan står disse forventningene i stil med det teorien forteller oss om en samhandlende offentlig styring og den kapasitet til å løse uregjerlige problemer?

Røiseland og Vabos (2012) definisjon av samstyring som en ikke-hierarkisk prosess hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening gir oss grunnlag for å konkludere om at samstyring er den valgte styringsmekanismen Hordaland fylkeskommune har valgt. Kompetanseforum Hordaland ligger ikke i den hierarkiske linjen i fylkeskommunen eller hos noen av de andre aktørene, og er dermed ikke hierarkisk. Det er et nettverk som består av både private og offentlige aktører, og man koordinerer aktørene og deres ressurser gjennom arbeidet i nettverket. Gjennom planarbeidet i forkant av etableringen av nettverket og gjennom arbeidet med tiltakene i handlingsplanen i Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, settes en felles retning og mening for kompetansepolitikken.

Kompetansepolitikkens kompleksitet og kontinuitet tilsier at dette er et uregjerlig samfunnsproblem, men hvor uregjerlig er det og hvilke implikasjoner har graden av uregjerlighet for valg av nettverkstype og -ledelse?

Kompetansepolitikken er preget av et komplekst utfordringsbilde med mange usikkerheter og få kjente løsninger på de overordnede utfordringene. Målet med kompetansepolitikken er å skape bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet. Vi kan lese dette som at næringslivet og andre arbeidsgivere får tak i arbeidstakere med relevant kompetanse på det tidspunktet de trenger dem. Det er også et samfunns mål at fleste mulig skal delta i arbeidslivet, det vil si færrest mulig arbeidsledige og færrest mulig som står utenfor arbeidslivet på grunn av uførhet og lignende. For at denne balansen skal bedres kreves felles innsats, men hvilke tiltak gir ønsket resultater og effekter? Og hvilke aktører sikter vi til når vi

krever felles innsats? Hvilket ansvar påhviler de ulike delene av offentlig sektor, næringslivet, utdanningsaktørene og så videre?

Det er mange aktører med ulike bindinger og samarbeidskonstellasjoner, det er et komplekst sett med ulike sektorlover, finansiering og styring er forskjellig og hver enkelt aktør fyller sitt eget samfunnsoppdrag. Kommunene er skoleeiere for grunnskolen, de er avhengig av arbeidskraft til sine aktiviteter og virksomheter, de er avhengig av skatteinntekter fra arbeidstakere, de skal bekjempe lokal fattigdom og sosiale problemer. Listen bare fortsetter og fortsetter, og det samme gjelder det regionale forvaltningsnivået. Utdanningsaktørene har et samfunnsoppdrag om å levere utdanning og kvalifisering av kompetanse, de er ikke satt på jorden for å løse verken arbeidsledighet eller sosiale forskjeller. Partene i arbeidslivet er først og fremst opptatt av å sikre sine medlemmers interesser, rettigheter og goder. Så spørsmålet blir: Hvem er det som har det koordinerende, samlende ansvaret for at det blir så god balanse som mulig mellom tilgangen på og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft, og hvordan får vi flere av de som står utenfor arbeidslivet inn i fast, lønnet arbeid og ut av arbeidsledighetsstatistikken?

### **8.1.1 Felles kunnskap, felles forståelse**

Kompetanseforum ble etablert som en vedtatt oppfølging av Regional plan for kompetanse og arbeidskraft, hvor flere av nettverksmedlemmene hadde deltatt aktivt i planarbeidet. Det var dermed allerede etablert en felles forståelse og man hadde startet på et felles kunnskapsgrunnlag som ble utviklet gjennom Kompetanseforums arbeid. Den regionale planen for kompetanse og arbeidskraft ga høy input-legitimitet inn i Kompetanseforum. Oppdraget fra politikerne til Hordalandsamfunnet var tydelig både når det gjaldt mål for kompetansepolitikken og hvordan de regionale aktørene skulle samhandle for å nå målene. For ledelsen av forumet var en viktig forutsetning for hvilken rolle man skulle ta allerede lagt gjennom det mandatet fylkestinget i Hordaland hadde gitt. Dette blir også bekreftet av informantene i dybdeintervjuene. Informantene fra Hordaland fylkeskommune som fremstod som sikre på sin rolle og sitt mandat og opplevde at de hadde et tydelig oppdrag. Denne opplevelsen bekreftes av de andre medlemmene i forumet jeg har intervjuet.

Opprettelsen av et statistikkutvalg for forumet satt medlemmene og ledelsen i stand til å utarbeide skreddersydde kunnskapsgrunnlag for kompetansepolitikken i Hordaland. Dette finner vi holdepunkt for i teorien for at denne felles forståelse og felles kunnskapen har

påvirkning på nettverkets prestasjoner og effekter. (Hofstad & Hanssen, 2015; Klijn et al., 2010; Klijn et al., 2019; Provan & Kenis, 2008; Røiseland & Vabo, 2012)

For Hordaland fylkeskommunes del må målet som samfunnsutvikler å komme helt opp på trinn seks i koordineringstrappen hvor man får til en endret politisk og administrativ prioritering og konkretisering. Målet er ikke eksplisitt formulert hos Hordaland fylkeskommune, men som planmyndighet med høyt fokus på involvering av ulike regionale aktører ligger dette implisitt (Hofstad & Hanssen, 2015) Dette innebærer at man må jobbe seg opp de foregående trinnene sammen med de relevante aktørene, selv om ikke alle aktørene vil ha mål om å komme til trinn seks.

Betydningen av organiseringen og innrettingen av nettverket skal ikke underkjennes, men teorien støtter antakelsen om at Hordaland fylkeskommune, for å fylle samfunnsutviklerrollen slik det forventes, må ha en høy bevissthet på hvordan man tilegner seg, vedlikeholder og utvikler ledelsesfunksjonen i nettverkene. Ved siden av planverktøyene er nettverksnode og samordnings- og koordineringsfunksjonen bærebjelkene i samfunnsutviklerrollen (Hofstad & Hanssen, 2015; *Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*, 2016)

Gjennom analysen og drøftingen foran har ledelsesfunksjonens betydning pekt seg ut som det viktigste for at nettverkslogikken skal levere de prestasjoner og effekter vi forventer og ønsker. (Ansell & Gash, 2012; Ansell et al., 2017; Klijn et al., 2010; Provan & Kenis, 2008; Sørensen & Torfing, 2007) Skal man være en god samfunnsutvikler spiller det en stor rolle at man har god og oppdatert kompetanse på prosessledelse og nettverksledelse. Like viktig er det at man ser nøye på hvordan valget av ledelses- og organiseringsstrategi påvirker forhandlerrollen, katalysatorrollen og meglerrollen (Ansell & Gash, 2012) Gjennom gode inkluderende forhandlinger mellom aktørene i nettverket skaper man intern legitimitet for beslutningene i nettverket, og man legger grunnlaget for en vellykket implementering. For at denne forhandlingen skal gi konkrete resultater alle aktørene har eierskap til må man megle og oversette de ulike verdensforståelsene slik at man kan klatre opp koordineringstrappen og omskape felles forståelse og kunnskap til felles handling og aksjon. En organisk ledelse hvor lederen kommer fra nettverket vil dra fordeler av en sosial kapital som er nyttig når nettverket skal koordineres for samhandling og samskaping. Ved å benytte en slik lederstil forenkles arbeidet med å mobilisere og overtale, men samtidig kan det være vanskeligere å bli oppfattet som nøytral. Når Hordaland fylkeskommune inntar en lederrolle hvor de er så tett vevd

sammen med både nettverkets mål, medlemmer og oppgaver kreves det oppmerksomhet på å sørge for å opprettholde legitimiteten for nettverket og dets arbeid. (Ansell & Gash, 2012) Den oversettende katalysatorrollen er sentral i en organisk lederstil, og basert på det jeg finner i dokumenter og dybdeintervjuene har fylkeskommunen tatt denne rollen. Enten det er en bevisst rolle man har tatt, eller det har kommet mer som en konsekvens av den prosessuelle og relasjonelle ledelsestanken er ikke avgjørende, men dersom man ønsker å bygge kompetanse på nettverksledelse og -styring kan det være et nyttig refleksjonspunkt.

*«Fylkeskommunen var tydelige på mandatet sitt, og kjente alle. Slik kom arbeidet raskt i gang. Vi kjente jo også hverandre fra planarbeidet.» (medlem av Kompetanseforum)*

Samstyring er, som jeg presenterer i starten av teorikapittelet, svaret på håndteringen av uregjerlige problemer. Samstyring er samhandling og kobling av relevante aktører. Kompetanseutfordringene for samfunnet vårt har mange innfallsvinkler, mange ulike interesser, ulike syn på hva som er gode løsninger og ingen av løsningene vil svare på utfordringene for alltid.

«Vi ville aldri klart dette alene. Ingen kan klare dette alene», sa en av informantene, og jeg lar det stå som siste ord og konklusjon.

## 9 LITTERATUR

---

- Agranoff, Robert. (2007). *Managing within Networks: Adding value to Public Organizations*. Georgetown University Press.
- Ansell, Chris & Gash, Alison. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, Chris & Gash, Alison. (2012). Stewards, mediators and caralysts: Toward a model of collaborative leadership [Scholarly Journals] [Yes]. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1). <https://search.proquest.com/docview/1081862247?accountid=12870>
- Ansell, Chris & Gash, Alison. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy and Politics*, 45(3), 467-486. <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>
- Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Christensen, Tom, Lægreid, Per & Lægreid, Ole Martin. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237-254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>
- Edelenbos, Jurian & Klijn, Erik-Hans. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50. <https://doi.org/10.1177/0095399706294460>
- Ferlie, Ewan, Fitzgerald, Louise, McGivern, Gerry, Dopson, S. U. E. & Bennett, Chris. (2011). PUBLIC POLICY NETWORKS AND 'WICKED PROBLEMS': A NASCENT SOLUTION? *Public administration (London)*, 89(2), 307-324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Hansen, Tore, Hanssen, Gro Sandkjær & Stigen, Inger Marie. (2008). Det fragmenterte regionale styringssystemet - konsekvenser for samordning? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(3), 198-298.
- Hanssen, Gro Sandkjær; Hofstad, Hege; Hisdal, Hege. (2015). Manglende lokal tilpasning til klimaendringer: Kan flernivånettverk øke tilpasningskapasiteten? *Kart og plan*, 75, 64-78. <http://www.kartogplan.no/Artikler/KPI-2015/Manglende%20lokal%20tilpasning%20til%20klimaendringer.pdf>
- Head, Brian W. & Alford, John. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

- Head, Brian; John Alford. (2015). Wicked problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), 711-739.  
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Heywood, Andrew. (2013). *Politics* (4th ed. utg.). Palgrave.
- Hofstad, Hege. (2012). *Håndtering av "wicked problems" i kommunal planlegging* [Universitetet i Oslo]. Oslo.
- Hofstad, Hege & Hanssen, Gro Sandkjær (2015). *Samfunnsutviklerrollen på regionalt folkevalgt nivå*. NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen\\_regionalt\\_folkevalgt-niva.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen_regionalt_folkevalgt-niva.pdf)
- Holmen, Ann Karin Tennås & Hanssen, Gro Sandkjær. (2013). *Styring og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. IRIS KS NIBR.
- Innovasjon Norge: Om klyngeprogrammet*. (2019). Innovasjon Norge. Hentet 08.05 fra  
[https://www.innovasjon norge.no/no/subsites/forside/om\\_klyngeprogrammet/](https://www.innovasjon norge.no/no/subsites/forside/om_klyngeprogrammet/)
- Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tuft og Line Christoffersen. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (Bd. 5.utgave). Abstrakt forlag.
- Johnsen, Åge. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Fagbokforl.
- Klijn, Erik-Hans, Steijn, Bram & Edelenbos, Jurian (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration* 88(4), 1063-1082. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299-2010-01826.x>
- Klijn, Erik Hans & Edelenbos, Jurian. (2007). Meta-governance as Network management. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 199-214). Palgrave Macmillan.
- Klijn, Erik Hans, van Meerkerk, Ingmar & Edelenbos, Jurian. (2019). How do network characteristics influence network managers' choice of strategies? *Public money & management*, 40(2), 149-159.  
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1665828>
- Kunnskapsgrunnlag: Kompetanse og arbeidskraft. Hordaland*. (2019). Hordaland fylkeskommune. H. fylkeskommune  
<https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/pilotprosjekt-kompetansepolitikk/kompetanseforum-hordaland/kunnskapsgrunnlag-hordaland.pdf>
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Magnussen, Erik & Magnussen, Geir. (2020). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner* [En sammenstilling av erfaringer](TF-rapport, Issue. Telemarksforskning. Telemarksforskning.

- May, P. J. & Winter, S. C. (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Meld. st 6 Oppgaver til nye regioner. (2018). K.-o. moderniseringsdepartementet.
- Meld. st 6 Oppgaver til nye regioner (2018-2019). (2018). K.-o. moderniseringsdepartementet. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>
- Meld. St. 18 (2016-2017) Berekraftige byar og sterke distrikt. (2017). (Meld St 18 (2016-2017)). K.-o. moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf>
- Meld. st. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver. (2016). K.-o. moderniseringsdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20152016/id2481778/>
- Moses, Jonathon W. & Torbjørn L. Knutsen. (2012). *Ways of Knowing: Competing methodologies in Social and political Research*. Palgrave Macmillan.
- Nasjonalt kompetansepolitisk strategi 2017-2021. (2017). Kunnskapsdepartementet. Regjeringen. [www.regjeringen.no/nks](http://www.regjeringen.no/nks)
- Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. (2015). K.-o. moderniseringsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale\\_forventninger\\_bm\\_ny.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf)
- Nilsen, Jørund & Magne Langset. (2013). *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør - kommunenes og statens vurderinger*. NIVI.
- NOU: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. (2000). [NOU]. *Norges offentlige utredninger*, (2000:22).
- Provan, Keith G. & Kenis, Patrick. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Regional plan for kompetanse og arbeidskraft. (2017). Hordaland fylkeskommune. [https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/regional-plan-for-kompetanse-og-arbeidskraft\\_web.pdf](https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/regionale-planar/regional-plan-for-kompetanse-og-arbeidskraft_web.pdf)
- Regionalt kunnskapsgrunnlag Kompetanse og arbeidskraft Hardanger og Voss. (2019). Hordaland fylkeskommune.  
<https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/aud-rapportar/2019/aud-rapport-06-19-regionalt-kunnskapsgrunnlag-hardanger-og-voss.pdf>

- Regionalt kunnskapsgrunnlag: Kompetanse og arbeidskraft Sunnhordland.* (2019). Hordaland fylkeskommune. <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/aud-rapportar/2019/aud-rapport-08-19-regionalt-kunnskapsgrunnlag-sunnhordland.pdf>
- Regionalt kunnskapsgrunnlag: Kompetanse og arbeidskraft Vest.* (2019). Hordaland fylkeskommune. <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/rapportar-og-statistikk/aud-rapportar/2019/aud-rapport-09-19-regionalt-kunnskapsgrunnlag-vest.pdf>
- Regionalt utviklingsprosjekt: "Bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionale arbeidsmarkeder".* (2018). Hordaland fylkeskommune.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability.* Open University Press.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Roberts, Nancy Charlotte. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1).
- Rusten, Grete, Eriksen, Kari Elida & Grimsrud, Gro Marit. (2019). *Kompetanse og utdanning i Nordhordland - strukturer, samarbeid og erfaringer fra regionen.* Institutt for geografi, Universitetet i Bergen. U. i. Bergen. <https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/pilotprosjekt-kompetanepolitikk/kompetanseforum-hordaland/kompetansenordhordland.pdf>
- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk.* Fagbokforlaget.
- Scott, Tyler A., Thomas, Craig W. & Magallanes, José Manuel. (2019). Convening for Consensus: Simulating Stakeholder Agreement in Collaborative Governance Processes Under Different Network Conditions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(4), 657-657. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy063>
- Scott, W Richard. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities, 4th edition* (4. utg.). SAGE publications, Inc.
- SØRensen, E. V. A. & Torfing, Jacob. (2009). MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE. *Public administration (London)*, 87(2), 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (Red.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance* [e-book]. Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. (2016). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American review of public administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197-237.



- Tjora, Aksel. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Torfinn, Jacob, Sørensen, Eva & Bentzen, Tina Ollgaard. (2019). Institutional design for collective and holistic political leadership. *International journal of public leadership*, 15(1), 58-76. <https://doi.org/10.1108/IJPL-12-2018-0059>
- Vabo, Signy Irene & Røiseland, Asbjørn. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-02), 86-107.
- Van Bueren, Ellen M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F. M. . (2003). Dealing with Wicked problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 13(2), 193-212. <https://www.jstor.org/stable/3525710>
- Winter, Søren & Lehmann Nielsen, Vibeke. (2008). *Implementering af politik*. Academica.

# INTERVJUGUIDE

Personalialia:

## **Om nettverket og medlemmene:**

1. Hva, slik du ser det, var nettverkets formål?
2. Var de «rette» menneskene og organisasjonene med i nettverket?

Autoritet nok? - Kunnskap nok? - Samarbeidsegenskaper?

## **Samhandlingen i nettverket:**

1. Hvordan opplevde du samhandlingen i Kompetanseforum Hordaland?
2. Hvordan kom dere frem til felles mål, strategier, tiltak og avtaler?
3. Hvordan opplevde du maktfordelingen i Kompetanseforum Hordaland?

## **I egen organisasjon:**

1. Hvor enkelt var det å forankre Kompetanseforum Hordalands mål, strategier og tiltak i din egen organisasjon?
2. Førte deltakelsen i Kompetanseforum til endringer i din egen organisasjon?

## **Nettverksnode:**

1. Hvem er, etter din mening, den naturlige og beste til å ta initiativ til slike nettverk?
2. Hvilke egenskaper mener du er viktig hos den administrative lederen av nettverket?
3. Burde det/kunne det være noen andre enn fylkeskommunen som løste denne oppgaven bedre?

# VIL DU DELTA I FORSKNINGSPROSJEKTET «*Regionalt Kompetanseforum Hordaland - Samstyring og koordinering av kompetansepoltikk*»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke Regionalt Kompetanseforum Hordaland fra oppstart av forum og frem til regionreformen ble iverksatt (31.12.2019). I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

## **Formål**

I forbindelse med min masteroppgave i offentlig styring ved NTNU bruker jeg Regionalt Kompetanseforum Hordaland som case, og problemstilling og forskningsspørsmål er som følger:

Regionalt Kompetanseforum Hordaland – På hvilke måter kan samstyring være en hensiktsmessig koordineringsmekanisme for å løse utfordringer knyttet til kompetansepoltikken i regionen?

- Hva er sentrale forutsetninger for å oppnå endret politisk og administrativ prioritering og konkretisering i nettverk?
- Hva innebærer fylkeskommunens rolle som nettverksnode i Regionalt Kompetanseforum Hordaland?
- Hvordan arbeidet nettverket for å utvikle felles mål, strategier og tiltak for kompetansepoltikken i regionen?

## **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*Norges Naturvitenskapelige og tekniske Universitet (NTNU) ved veileder Espen Ingvar Leirset ansvarlig for prosjektet.*

## **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Informanter i prosjektet er hentet fra administrasjonen av og medlemmer i Regionalt Kompetanseforum Hordaland.

## **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du deltar i et intervju gjennom Teams, som blir spilt inn. Intervjuet vil ta ca 1 time. Intervjuet blitt bli tatt opp og slettet når arbeidet med oppgaven er ferdig. Jeg ønsker å få informasjon om og innsikt hvordan Regionalt Kompetanseforum Hordaland ble organisert, administrert og fungerte som samhandlings- og koordineringsarena.

## **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Dersom du ikke ønsker å bli intervjuet via Teams med opptak av intervjuet, kan vi arrangere fysisk intervju.

## **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Jeg gjør samtidig oppmerksom på at all informasjon om hvem som var medlemmer i forumet er offentlig informasjon som er tilgjengelig blant annet på nettsider og i politiske saker i Hordaland fylkeskommune.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 27.mai 2021.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *NTNU* ved Beate Bergsholm, epost [beate.bergsholm@vlfk.no](mailto:beate.bergsholm@vlfk.no), mobil 45519349. Veileder: Espen Ingvar Leirset, epost [espen.i.leirset@nord.no](mailto:espen.i.leirset@nord.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

***Beate Bergsholm***

(Forsker)

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato

