

Ulrikke Schill

Styring og samhandling i nettverk

En analyse av det regionale utviklingsprogrammet «Kysten er klar»



Kysten er klar

Masteroppgave i Statsvitenskap

Trondheim, våren 2013

Styring og samhandling i nettverk

En analyse av det regionale utviklingsprogrammet «Kysten er klar»

Forord

Denne oppgaven er avslutningen på mastergradsstudiet i Statsvitenskap ved NTNU. Masteroppgaven er skrevet i 3. og 4.semester og teller 45 studiepoeng. Ved innlevering av oppgaven er det flere jeg vil takke.

En stor takk til min veileder Arne Moe, for hyggelige møter, gode råd og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen.

Takk til biveileder Jostein Vik, for litteraturtips, innsikt i governanceteori og konstruktive tilbakemeldinger.

Takk til Frank Egil Holm og Svein Frisvoll, for nyttige innspill i startfasen og gode råd fra deres evaluering av «BliLyst».

I løpet av året har jeg hatt mange hyggelige møter med Leif Harald Hansen og Kristin Klepp fra «Kysten er klar». Takk for å ha tatt meg så godt imot, og for at jeg fikk muligheten til å skrive om programmet. Det har vært spennende og lærerikt å få være med på Kommunekonferansen 2013 og kommunestyremøtene og se hvordan ting fungerer i praksis.

Jeg vil også takke informantene som tok seg tid, og svarte engasjert og utfyllende på spørsmålene mine.

Arbeidet med oppgaven har vært en til tider intens læringsprosess, og jeg vil takke venner og familie for å ha oppmuntret meg, og holdt ut med at det meste jeg snakket om dreide seg om kommuner og offentlig styring over en lengre periode.

Trondheim, mai 2013

Ulrikke Schill

Sammendrag

«Kysten er klar» er et samarbeidsprogram mellom Sør-Trøndelag Fylkeskommune og de 11 kommunene på trøndelagskysten. Programmets mål er å fremme de ressurser, fortrinn og kvaliteter som regionen har, for å gjøre kystkommunene attraktive for innbyggere, tilflyttere og næringsliv. Det er igangsatt en rekke tiltak og prosjekter under tre overordnede innsatsområder for regional utvikling; omdømmebygging og bolyst, kompetanseutvikling, og helhetlig arealforvaltning.

Oppgaven beskriver hvordan samhandling og styring foregår i nettverket, og forsøker å svare på hvordan det at flere aktører samarbeider om politikkutforming påvirker gjennomføringen av programmets prosjekter. Programmet settes i sammenheng med endringer i offentlig styring, som ofte beskrives som en utvikling fra tradisjonell hierarkisk styring, via New Public Management, til Governance. «Kysten er klar» blir analysert med utgangspunkt i organisasjons- og governanceteori, intervjuer med involverte aktører, en gjennomgang av tidligere forskning og evalueringer, og kriterier for evaluering av nettverkssamarbeid.

Programmets organisering, effektivitet, kvalitet, demokratiske forankring og legitimitet blir drøftet, og det blir funnet at de mulighetene og utfordringene som er ansett å være spesielt tilknyttet denne styringsformen kan bekreftes i stor grad for caset. Fordelene programmet ser ut til å ha oppnådd er et mer helhetlig fokus, felles problemforståelse, kompetansedeling, større tillit i samarbeidet, tilgang på flere ressurser, fleksibilitet, lokal tilknytning, etterrettelighet, og legitimitet utad. Ulempene er knyttet til transaksjonskostnader ved samhandlingen, fragmentering, uklarheter ved programmet, varierende grad av forpliktelse og engasjement, en viss elitedannelse, uthuling, og i at beslutningene blir tatt delvis utenfor det representative demokratiet.

Styringsformen fremstår som normativ, og legitimiteten til nettverket ser ut til å ligge mye i evnen til å produsere resultater på en effektiv måte, som kan sees som en avveining med en begrenset demokratisk forankring.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Disposisjon	4
2. «Kysten er klar»	5
2.1 Bakgrunn og organisering	6
2.2 Målsetninger og prosjekter	7
2.3 Programmets kontekst. Utvikling og status for kommunene	10
2.4 Oversikt over samarbeidene i Sør-Trøndelag.....	13
3. Teori og tidligere forskning.....	15
3.1 Organisasjonsteori	15
3.1.1 Forholdet mellom forvaltningsnivåene og ulike former for samarbeid	16
3.1.2 Styringsreformer og regional utvikling.....	18
3.2 Governance.....	21
3.2.1 Styring i nettverk.....	21
3.2.2 Organisering og styring av nettverk.....	24
3.2.3 Muligheter og utfordringer med samstyringsnettverk.....	26
3.2.4 Kriterier for evaluering av nettverkssamarbeid.....	33
4. Metode.....	37
4.1 Casestudie.....	38
4.2 Intervju.....	39
4.3 Dokumenter og tidligere forskning.....	43
5. Analyse.....	45
5.1 Organiseringen.....	45
5.1.1 «Kysten er klar» som governance-nettverk.....	46
5.1.2 Opprettelsen av nettverket.....	47
5.1.3 Fragmentering og forvaltningsnivå	49
5.2 Effektivitet og kvalitet	54

5.2.1 Helhetlig problemforståelse og kompetansedeling	54
5.2.2 Kvalitet og programmets innhold.....	56
5.2.3 Styringsfordeler og transaksjonskostnader i samarbeidet	58
5.2.4 Effektivitet og implementering	61
5.2.5 Fleksibilitet og endring underveis	67
5.2.6 Grunnlag for videre samarbeid?	68
5.3 Demokratisk forankring og legitimitet	70
5.3.1 Elitedannelse og styring av nettverket	71
5.3.2 Representativitet og ansvarsforvitring	74
5.3.3 Etterrettelighet og uthuling.....	76
5.3.4 Legitimitet og interessekonflikter	77
6. Konklusjon	81
7. Litteraturliste	87
8. Appendiks.....	91
Vedlegg 1. «Kysten er klar» sine prosjekter.....	91
Vedlegg 2. Informanter.....	93
Vedlegg 3. Intervjuguide	94

Tabeller og figurer

Tabell 1. Endring i innbyggertall 2002-2012. (SSB, 2012)	11
Tabell 2. «Kysten er klar» sine prosjekter 2010 og 2011 (Aasetre, 2011: 8).....	91
Tabell 3. «Kysten er klar» sine prosjekter 2012-2014 (KEK, 2013).	92
Figur 1. Kystkommunene i Sør-Trøndelag 2012.	5
Figur 2. Befolkningsvekst 2002-2012 (SSB, 2012)	11
Figur 3. Oversikt over de overlappende samarbeidene i Sør-Trøndelag.....	14
Figur 4. Muligheter og utfordringer med nettverksstyring.	32

1. Innledning

Denne oppgaven er en analyse av «Kysten er klar»¹, som er et samarbeidsprogram mellom Sør-Trøndelag Fylkeskommune og de 11 kystkommunene i fylket. Programmets mål er å fremme de ressursene, fortrinnene og kvalitetene som finnes på trøndelagskysten for å tiltrekke seg kompetanse og arbeidskraft, og opprettholde bosetningen. Målsetningene skal oppfylles gjennom samarbeid og felles planløsning på tvers av kommunene, og tanken bak er at kystkommunene står sterkere sammen enn alene. Det er igangsatt en rekke tiltak og prosjekter under tre hovedsatsingsområder; omdømmebygging og bolyst, kompetanseutvikling, og helhetlig arealforvaltning.

«Kysten er klar» er interessant både på grunn av de problemene programmet skal imøtekomme og på grunn av sin organisasjonsform. Programmet arbeider med komplekse utfordringer knyttet til regional utvikling, og er organisert som et nettverk med autonome aktører som må forholde seg til to forvaltningsnivå.

Målet med oppgaven er å beskrive hvordan samhandling og styring foregår i et nettverksprogram som «Kysten er klar», og svare på hvordan det at flere aktører samarbeider om politikkkutforming påvirker gjennomføringen av programmets prosjekter.

Opgaven er en casestudie og setter «Kysten er klar» inn i et teoretisk rammeverk, med utgangspunkt i organisasjons- og governanceteori. Analysen av programmet er basert på intervjuer med involverte aktører, en gjennomgang av tidligere forskning og evalueringer, og kriterier for evaluering av nettverkssamarbeid.

1.1 Tema og problemstilling

«Kysten er klar» er et av mange tiltak for å imøtekomme de ulike utfordringene som kommer i kjølevannet av den stadig økende sentraliseringen. Det er blant annet fraflytting, redusert næringsvirksomhet og svekket omdømme i mange av de rurale kommunene. Det jobbes på alle forvaltningsnivå med å motvirke disse problemene, og Norge har en veldig aktiv regional- og distriktpolitikk. Attraktive lokalsamfunn, kompetanse, samferdsel i

¹ www.kystenerklar.no

distriktene og støtte til små arbeidsmarkeder er sentrale satsingsområder i den nye distrikts- og regionalmeldingen (Meld.St.13, 2012-2013). Fraflytting og befolkningsnedgang er noe mange regioner prøver å motvirke, men det har vist seg vanskelig å snu sentraliseringstrenden.

Virkemidlene er mange, fra blant annet subsidier og redusert arbeidsgiveravgift, til prosjekter innunder programmer som 'Saman om ein betre kommune'², 'Lokal samfunnsutvikling i kommunane' (LUK)³ og Innovasjon Norge⁴. Det forskes også mye på regional utvikling og interkommunale samarbeid, ut fra et ønske om å finne ut hvilke tiltak og organiseringsformer som fungerer, og hva som kan gjøres for å bidra til å skape og opprettholde attraktive lokalsamfunn (Andersen, 2010).

I arbeidet med regional utvikling foregår det mer eller mindre faste samarbeid, både innad og på tvers av forvaltningsnivå, og flere kommuner har gått sammen for å stå sterkere i arbeidet med å presentere seg selv utad som et attraktivt sted. Samarbeidene kan være organisert på ulike måter, som interkommunale samarbeid, regionråd, offentlig-private samarbeid (OPS), programmer eller prosjekter. Samarbeid i forvaltningen er i seg selv ikke noe nytt, men noen av måtene å organisere seg på er forholdsvis nye og omfanget av denne typen styring har økt. Det henger sammen med endringer i forvaltningsstrukturen og utviklingstrender i organisasjonen av offentlig administrasjon, som gjerne blir beskrevet som at man har gått fra hierarkiske styringsformer, via New Public Management (NPM), til mer nettverksbaserte styringssamarbeid, også kalt Governance (Røiseland & Vabo, 2012). Denne styringsformen er blitt et normativt ideal, som antas å dekke behov som tradisjonell offentlig administrasjon ikke kan, men nettverksbaserte samarbeid kan også by på utfordringer. Det forventes at nettverkssamarbeid skal føre til mer effektivitet, styringsfordeler og økt kvalitet på tiltak og tjenester, men det kan være en fare for fragmentering, uthuling og elitedannelse, og det kan være betydelige transaksjonskostnader knyttet til samarbeidet (Jacobsen, 2010). Flere er også kritiske til styringsnettverk i et demokratiperspektiv (Normann, 2007a).

«Kysten er klar» har vært evaluert og brukt som case tidligere, med ulike vinklinger. Det er gjennomført en prosessevaluering av en ekstern aktør, Asplan Viak, med fokus på hvordan

² «Saman om ein betre kommune» er et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Utviklingsprogrammet, som går fra 2012 til 2015, gir støtte til lokale prosjekter. Tema er utfordringer i kommunesektoren som sykefravær, kompetanse og rekruttering, heltid/deltid og omdømme.

³ LUK er i regi av Kommunal- og regionaldepartementet, og gjennomføres i samarbeid mellom departementet og fylkeskommunene. Målet er å styrke kommunenes arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn, gjennom bedre planlegging og samarbeid.

⁴ www.innovasjonnorge.no

aktører i programmet oppfattet gjennomføringen så langt (Aasetre, 2011). SINTEF var involvert i «Kysten er klar» i oppstartsåret, og gjennomførte en verdiskapningsanalyse for programmet (Volden, Sandberg, Olafsen, Aarhus, & Johansen, 2009). Verdiskapning er bidrag til BNP, og måler avkastningen på arbeid og kapital. Rapporten sammenlikner «Kysten er klar» - regionen mot utvalgte referanseregioner. Programmet har også vært brukt som case i Stokke, Lund-Iversen og Hersougs (2012) bok «Kampen om plassen på kysten» som er en studie av interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanlegging. Her analyseres det interkommunale samarbeidet i «Kysten er klar», og det diskuteres hvordan planlegging kan løse interessekonflikter på dette området. Funn fra disse dokumentene brukes i analysen til å belyse ulike elementer ved programmet.

Jeg har valgt å se programmet helhetlig, og fokuserer på organiseringen, prosessen og samarbeidet, og hvordan deltakerne mener programmet har fungert. Det forutsettes at organisasjonsformen og hvordan det tilrettelegges for at innsatsen skal gi effekter er viktig for hvordan programmet fungerer, og organisasjons- og governanceteori brukes som utgangspunkt for å forstå caset og finne ut hvordan nettverksstrukturen påvirker styringen, samarbeidet og gjennomføringen. På bakgrunn av dette vil jeg drøfte om man oppnår de forventede fordelene denne styringsformen er ment å gi, og hvilke utfordringer den har.

Problemstillingen er som følger:

Hvordan fungerer samhandlingen i det nettverksbaserte samarbeidsprogrammet «Kysten er klar»?

Problemstillingen er overordnet og vil avgrenses til *organiseringen, styringen, samarbeidet og gjennomføringen* av programmet. For å kunne svare på problemstillingen må flere underspørsmål besvares. Det er spørsmål om programmet er preget av samarbeid eller av hierarki, hvordan det styres og ledes, aktørenes forhold til hverandre, fylkeskommunen og andre samarbeid, og hvordan politikken utformes og beslutninger tas. Hva mener deltakerne om denne måten å drive regional utvikling på, og hva mener de programmet har oppnådd? Er det en *effektiv og demokratisk* styringsmåte? Bidrar nettverkssamarbeidet til bedre ressursutnyttelse, hevet kvalitet og styrket styring og legitimitet? Eller er det preget av konflikt, konkurranse, fragmentering, ansvarsforvitring og manglende demokratisk forankring?

Oppgavens bidrag eller relevans utover caset vil være om «Kysten er klar» fremgår som et godt eksempel, på bakgrunn av at det letes etter en beste praksis for samstyring. Kan man trekke noen lærdommer fra programmet, og har det en overføringsverdi til andre samarbeid? Det vil dermed være et sentralt spørsmål om nettverksstyringen og samarbeidet i programmet er en løsning på de utfordringene som er knyttet til tradisjonell styring og New Public Management.

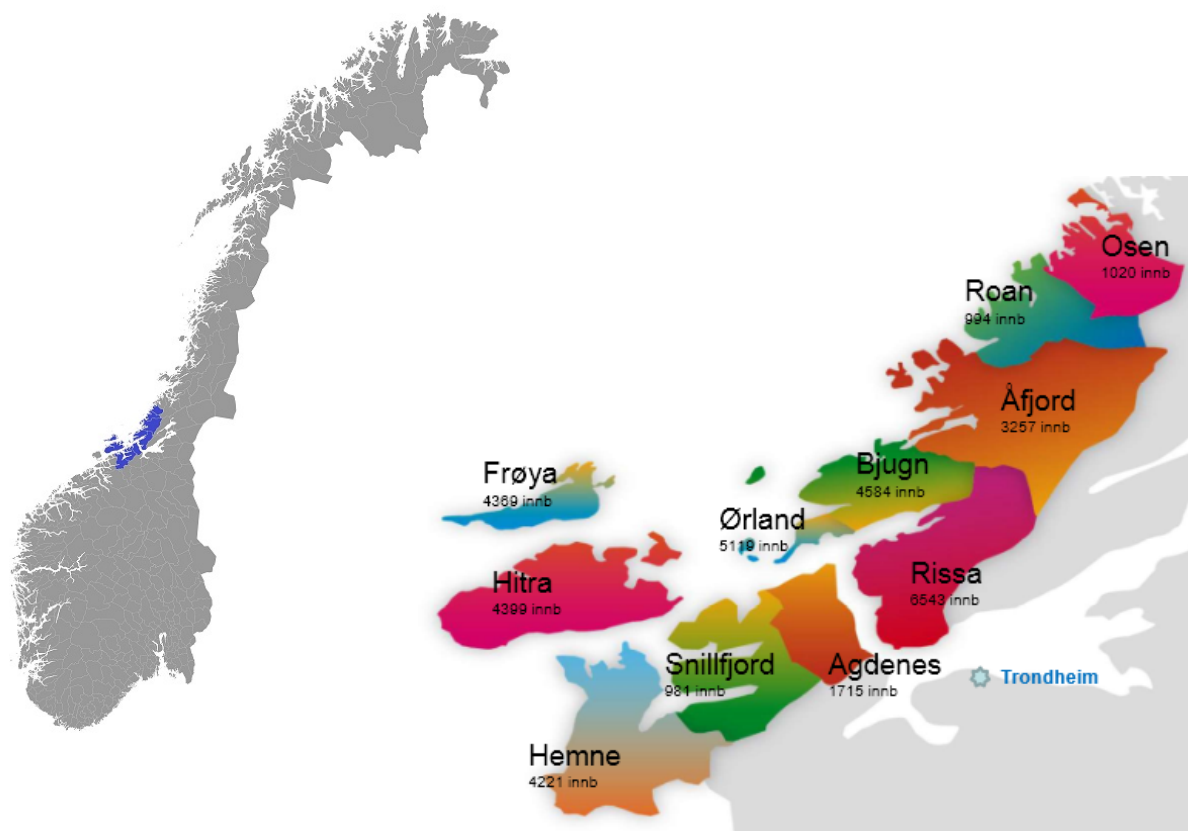
1.2 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. I kapittel 2 presenteres «Kysten er klar» sin bakgrunn, organisering, målsetninger og prosjektet, samt organisasjonskonteksten programmet operer i og utviklingstrekk i deltakerkommunene. Kapittel 3 er en teorijennomgang, med fokus på endringer i offentlig forvaltning, organisasjonsteori og fremveksten av *Governance* som styringsform. Mulighetene og utfordringene knyttet til *effektivitet, kvalitet og demokrati* blir beskrevet, og det presenteres et sett med kriterier for evaluering av nettverk. I kapittel 4 gjøres det rede for valg av metode; casestudie, intervju og dokumenter. Datakildenes kvalitet blir diskutert med hensyn til validitet, reliabilitet og generalisering.

Kapittel 5 er analysen av programmet, der det drøftes hvilke fordeler og ulemper man har oppnådd ved styringsformen. Kapitlet er delt inn i organisering, effektivitet og kvalitet, og demokrati og legitimitet. I første del drøftes det om programmet oppfyller definisjonen av et *governance-nettverk*, opprettelsen, fragmentering og forvaltningsnivå. Under *effektivitet og kvalitet* diskuteres kompetansedeling og felles forståelse, politikkkutformingen, transaksjonskostnader, implementeringen av prosjektene, endring underveis og om det er lagt et grunnlag for videre samarbeid. Den *demokratiske forankringen* og *legitimiteten* diskuteres så med henhold til representativitet, ansvarlighet, etterrettelighet og beslutningsprosessen. Til sist oppsummeres oppgavens funn i kapittel 6.

2. «Kysten er klar»

«Kysten er klar» er et regional utviklingsprogram organisert som et samarbeid mellom Sør-Trøndelag Fylkeskommune og de 11 kommunene på trøndelagskysten. Det er Hemne, Snillfjord, Agdenes, Frøya, Hitra, Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan og Osen. Programmet ble etablert i 2008, og ble sist fornyet for perioden 2012 til 2014. Etter dette skal programmet avsluttes.



Figur 1. Kystkommunene i Sør-Trøndelag 2012.

Innholdet og utgangspunktet for programmet er utviklingsområder som er felles for kystregionen. Programmet ble opprettet for å fremme samarbeid og felles planløsning på tvers av kommunene, samtidig som man ønsket å understøtte og forsterke de initiativ og strukturer som allerede var etablert. Tanken bak er at kystkommunene står sterkere sammen enn alene, både interessepolitisk og i fordelingen av ressurser og kompetanse. (STFK, 2007a)

«Kysten er klar» har tre hovedsatsingsområder; omdømmebygging og gode bolystiltak, kompetanseutvikling, og helhetlig arealforvaltning. Innunder disse er det flere tiltak og prosjekter knyttet til ulike tema. Det jobbes med blant annet boligutfordringer, inkludering av arbeidsinnvandrere, arbeidskraftformidling, reiseliv, kvinnenettverk, desentralisert høyskoleutdanning, en interkommunal kystsoneplan og arealplanlegging. Programmet startet bredt, men underveis har fokus har blitt spisset, og for perioden 2012-2014 er det tre hovedprosjekter; integrering av utenlandsk arbeidskraft gjennom beste praksis, arbeidskraftsmobilisering, og boligutfordringer. Det fortsettes også å jobbe med arealplanlegging og kompetanse.

2.1 Bakgrunn og organisering

Det første politiske initiativet til «Kysten er klar» ble tatt høsten 2004, basert på at det var positive erfaringer fra et samarbeidsprogram kalt «BliLyst»⁵ med innlandskommunene i fylket, og man ønsket noe tilsvarende for kystkommunene. Fylkeskommunen arrangerte et Kystseminar våren 2005 der det ble enighet om å videreutvikle ideen. Iverksetting ble satt på vent til «BliLyst» var evaluert, for å kunne ta med seg lærdom derfra. Det ble jobbet med forankring og innhold på fylkesplan, og våren 2006 la Fylkesrådmannen fram en prosessplan som fylkestinget sluttet seg til. Senere på våren ble det gjennomført en workshop med kystkommunene, og basert på denne ble det laget et utfordringsdokument som ble sendt på høring sommeren 2006. (STFK, 2007a)

En sammenstilling av høringsuttalelsene viser at de ulike partene hadde tidels sammenfallende ønsker om hva et kystprogram skulle inneholde, og hvordan det skulle organiseres og finansieres (STFK, 2007b). Alt i alt var høringsuttalelsene positive og vinteren 2006 ble det etablert en strategigruppe med deltakere fra de aktuelle kommunene og fylkeskommunen, som drøftet problemstillinger knyttet til finansiering, organisering, forholdet til regionrådene og næringslivet, innhold og tematisering (STFK, 2007a). På bakgrunn av dette ble det i 2007 fattet vedtak om å iverksette programmet. Det var da 8 kommuner som ønsket å delta; Frøya, Hitra, Bjugn, Åfjord, Roan, Rissa, Ørland og Hemne. Senere kom de resterende kommunene med, så programmet fra 2009 inkluderte alle kystkommunene i Sør-Trøndelag.

⁵ «BliLyst» er et utviklingsprogram for innlandskommunene Røros, Oppdal, Holtålen, Rennebu, Midtre-Gaudal og Selbu i Sør-Trøndelag. www.blilyst.no

«Kysten er klar» er organisert som et nettverk, med en programledergruppe, en strategigruppe og et programstyre. I *strategiutvalget* er ordførere og rådmenn fra alle kommunene representert, samt syv representanter fra fylkeskommunen. I tillegg er det et *programstyre* med representanter fra noen av kommunene og fylkeskommunen, samt noen sentrale aktører innen nærings- og organisasjonslivet i regionen. *Programledelsen* har ansvaret for den daglige driften og gjennomføringen av programmet. Administrasjonen består av daglig leder og en prosjektmedarbeider, samt tre ansatte på områdene arealforvaltning, geografiske informasjonssystemer (GIS) og kompetanseutvikling. I tillegg samarbeides det med prosjektmedarbeidere fra deltakerkommunen, fylkeskommunen, næringslivet og forskning- og utviklingsinstitusjoner, etter behov.

Programmet finansieres gjennom en deling mellom kommunene og fylkeskommunen, der de bidrar med halvparten hver. Hver kommune betaler 200.000 kr, slik at summen totalt blir 4,2 millioner. I tillegg kommer andre bidragsytere, og statlig støtte til enkeltprosjekt.

«Kysten er klar» er ikke formalisert gjennom kommuneloven, men ordførerne i deltakerkommunene har undertegnet det de kaller en "mental kontrakt", som beskriver hvordan samhandlingen i programmet skal forløpe. Kontrakten er uformell, og deltakelse i programmet er frivillig og konsensusbasert. I den grad den er en formalisering er den ment å understreke hva som skal være fokus for «Kysten er klar» (KEK, 2008).

2.2 Målsetninger og prosjekter

Det ble ikke satt noen klare mål i oppstartsfasen som «Kysten er klar» skulle oppfylle, det var heller snakk om overordnede og kanskje mer politiske mål og forbedringer. I felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008 ble det satt ambisjoner for retningen for utviklingen av Trøndelag, blant annet at; "*Trøndelag skal bli den mest kreative regionen i Europa*" og "*Bedre samhandling mellom distriktene, byene og Trondheim skal gjøre Trøndelag sterkere, og bidra til en balansert utvikling i hele regionen.*" (Trøndelagsrådet, 2004: 30). Fokuset på kreativitet og samhandling skulle videreføres til «Kysten er klar», og man ønsket at det skulle bidra til å forsterke og videreutvikle de fortrinn som kystregionen har. Basert på dette ble det utformet en ambisjon om at;

"Kystprogrammet skal bidra til å videreutvikle kystregionen i Trøndelag til den mest spennende kystregionen i Europa, basert på optimal utnyttelse av de ressurser, fortrinn og kvaliteter som regionen har innenfor rammen av en bærekraftig utvikling."
(STFK, 2007a: 3)

Dette må sees som en politisk ambisjon, og ikke som et mål man forventer direkte skal kunne oppnås eller måles. Tiltakene og enkeltprosjektene i programmet har derimot klarere mål.

Programmet har hele tiden hatt fokus på de tre overordnede hovedsatsingsområdene, men prosjektene det har vært jobbet med har blitt endret underveis (for en fullstendig oversikt se vedlegg 1). Programmet ble evaluert i 2011 og har etter anbefalingen i evalueringen spisset virksomheten og prosjektene i programmet. Ikke alle kystkommunene har vært med på alle underprosjektene. I oppstarten var det et krav at minimum fire kommuner skulle delta for at prosjektet skulle gjennomføres, dette har man gått noe bort fra etter hvert. Noen prosjekter er allerede ferdigsluttet, noen har pågått gjennom hele perioden, og nye har blitt startet opp.

Prosjektene skal bidra til å oppfylle målsetningene på de overordnede satsningsområdene. Under *omdømme og bolyst* er målet å skape oppmerksomhet om trøndelagskysten som helhet og gjøre regionen attraktiv. Det har vært fokusert på kulturtilbud og reiseliv, gjennom opprettelsen av et ungdomsfond, kulturarrangement, etablering av destinasjonsselskap for reiselivet på kysten, felles friluftsråd og fisketurisme. I prosjektene samarbeides det med lokale aktører, fagmiljøer, byråer, kunstnere og FoU-miljøer. Prosjekter og tema det har vært jobbet med er integrering og inkludering av utenlandsk arbeidskraft, boløsninger, presentasjon av næringsarealer og Småkommuneprosjektet⁶. Prosjektene skal bidra til positiv befolkningsutvikling og økt verdiskapning, og å tiltrekke seg selskaper som vil etablere seg og investere i regionen. I omdømmebyggingen har merkevarebyggingen av «Kysten er klar» fokusert på en felles kystkultur, skaperkraft, helhetstenkning og vertskapsrollen. Satsingen har ikke bare vært regionalt og nasjonalt, men også internasjonalt rettet, blant annet gjennom rekruttering av arbeidskraft fra Nederland, og prosjekter knyttet mot EU. I andre periode jobbes det med arbeidskraftsmobilisering og rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, muligheter for lokalt næringsliv og jobbmuligheter for medflytter. Arbeidet med synliggjøring av regionen fortsetter også, blant annet skal det gjennomføres en kommunal selvangivelse, der

⁶ Etablering av utleieboliger i små kommuner utsatt for fraflytting. Deltakere var Agdenes, Snillfjord, Roan og Osen. (Angen, 2012)

man skal kartlegge tilstanden i kystkommunene, på områder som befolkningsutvikling, pendling, boligtomter, sysselsatte i offentlig og privat sektor og kommunenes arbeidskraftbehov i et 10-årsperspektiv.

Under *kompetanseutvikling* er målet å samordne og synliggjøre kompetansetilbudet i regionen, samtidig som det skal heves og videreutvikles. «Kysten er klar» skal bidra til å utvikle og levere kompetanse og teknologi som regionen etterspør i henhold til helhetlige og relevante problemstillinger, samtidig som de ønsker å utvikle nye samarbeidsmønstre. Prosjekter det har vært jobbet med er entreprenørskap, styrekompetanse, kvinnenettverk, kartlegging av kompetansebehov, desentralisert høgskoleutdanning og arrangementsledelse. Det har også vært prosjekter med mål om å få studenter til regionen, gjennom «Eksperter i Team»⁷ og besøk fra Wageningen University i Nederland. Det drives informasjonsarbeid og rekruttering rettet mot NTNU og høyskolene i regionen. I tillegg ble det startet opp en traineeordning, KystTrainee⁸, som rekrutterings- og støtteorgan for bedrifter i regionen i arbeidet med å tiltrekke seg kompetanse fra unge med høyere utdanning. Her deltar 18 arbeidsgivere fra privat og offentlig sektor og 12 traineer. I kompetansearbeidet har «Kysten er klar» hatt en koordinerende og tilretteleggende rolle, sammen med etablerte strukturer i regionen og samt utviklingsmiljøer utenfor regionen. Brukerstyring og praktisk anvendbarhet skal være utgangspunktet for valg av prosjekter.

Under *areal* er målet å utvikle marin kunnskap og kompetanse for å nå nasjonale mål om bærekraftig vekst. Regionen har en ledende posisjon i produksjonen av atlantisk laks, og det har også vært et viktig mål og beholde og videreutvikle denne. Arbeidet har innebåret synkronisering av kommuneplanens arealdel, utvikling av en interkommunal kystsoneplan, felles temakart og en marin strategiplan. Arealplanen som er utarbeidet i samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen, nasjonale sikkerhetsmyndigheter og eksperter, skal være ferdig i mai 2013, og vil da være den første av denne typen i Norge. «Kysten er klar» deltar også i forskningsprosjektet iKyst⁹ om integrert kystsoneplanlegging, der man ønsker å utvikle en modell for beste praksis for planlegging, forvaltning, støttesystemer og næringsutvikling.

⁷ EiT er et emne ved NTNU der man skal lære å samarbeide gjennom å anvende sin fagkunnskap i et tverrfaglig prosjektarbeid. <http://www.ntnu.no/eit> «Kysten er klar» har tilrettelagt for tema som vindkraft, bioenergi og bærekraftige ressurser.

⁸ www.kysttrainee.no

⁹ Administreres av SINTEF. I prosjektet ser man på erfaringer fra Trøndelagskysten, Vestfjorden og Altafjorden. www.ikyst.no

Senere i programmet har det også vært jobbet med Kystvegen¹⁰ og samferdsel, og herunder utfordringer knyttet til gods- og passasjerstrømmer.

2.3 Programmets kontekst. Utvikling og status for kommunene

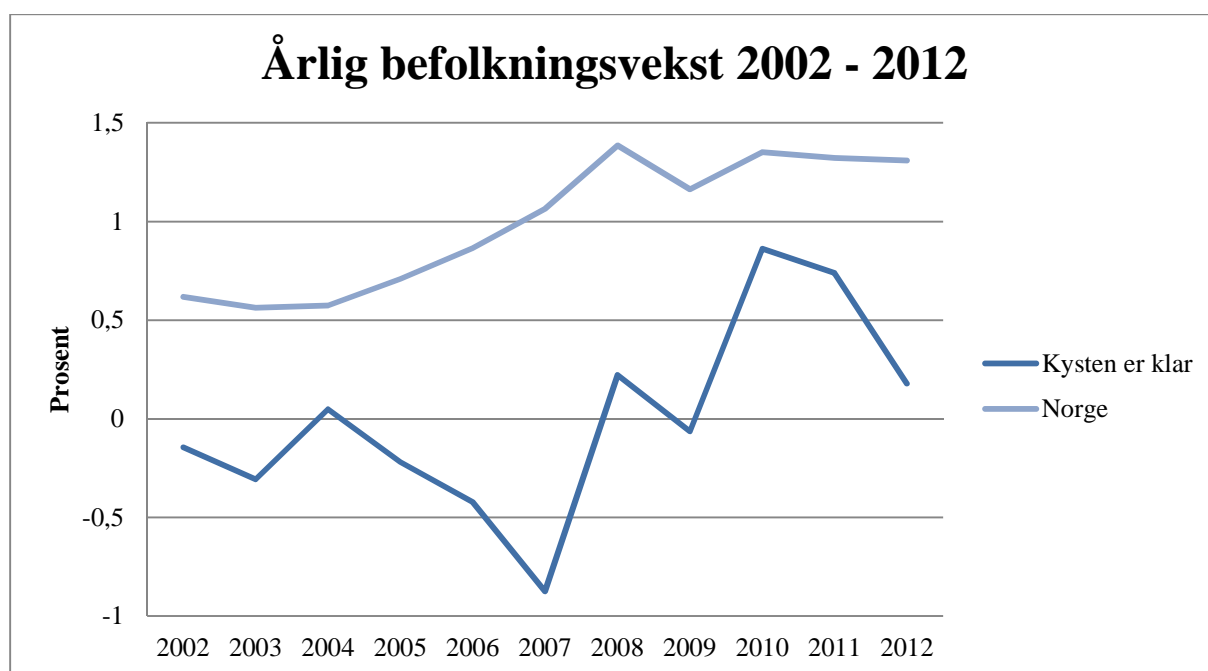
Kommunene har kysten til felles, men de er ulike når det kommer til areal, befolkning, næringsgrunnlag og sammensetning av arbeidsstyrken. Frøya og Hitra er oppdrettskommuner, Ørlandet en forsvarskommune, Snillfjord, Roan og Osen er typiske fiskeri og landbrukskommuner, og de øvrige kystkommunene står i en mellomposisjon, hvor tjenesteyting spiller en stadig mer sentral rolle (Stokke et al., 2012: 108).

For å få et inntrykk av konteksten «Kysten er klar» operer i kan det være nyttig å se på utviklingstrekk og status for kommunene. Det forventes ikke å finne noen klare brudd som følge av «Kysten er klar», men det er interessant å se på utviklingen i regionen for å få et klarere bilde av kommunene og kunne sammenlikne dem, både innad og mot utviklingen i resten av landet, og som et bakgrunnsbilde for konteksten programmet operer i.

Omdømme og bolyst et av hovedsatsingene til programmet, og befolkningsutvikling kan sees som en direkte indikator for om det går godt eller dårlig med regionen. Utviklingen i kommunene vises gjennom årlig befolkningsvekst i prosent, satt opp mot den nasjonale veksten.

Som figuren under viser har kommunene i «Kysten er klar» hatt en svakere vekst enn landet som helhet. Den gjennomsnittlige årlige befolkningsveksten for perioden er omtrent lik null for «Kysten er klar», mot omtrent én prosent nasjonalt. I 2006 er befolkningsnedgangen i kommunene på sitt største, før det snur og går opp igjen. «Kysten er klar» ble startet opp i 2008, så denne endringen kan ikke skyldes programmet. Etter 2008 har imidlertid befolkningsutviklingen totalt sett vært bedre enn i årene før. Det er vanskelig å si om dette skyldes programmet, det er både for tidlig for det, og det mangler et godt sammenlikningsgrunnlag.

¹⁰ Kystvegen skal gi sammenbinding mellom Ålesund og Bergen består av enkeltprosjekter på ulike stadier. Det jobbes med å utbedre eksisterende veier, korte inn omveier og supplere der vei mangler. www.kystvegen.no



Figur 2. Befolkningsvekst 2002-2012 (SSB, 2012)

Den totale befolkningen i «Kysten er klar» – kommunene var litt i overkant av 37.000 innbyggere ved utgangen av 2012. Det er omtrent det samme som for ti år siden, men det dekker over ulike utviklingstendenser innad i regionen.

	Innbyggertall 2002	Innbyggertall 2012	Endring i prosent
Hemne	4 282	4 221	-1,4
Snillfjord	1 056	981	-7,1
Hitra	4 051	4 399	8,6
Frøya	4 107	4 369	6,4
Ørland	5 085	5 119	0,7
Agdenes	1 807	1 715	-5,1
Rissa	6 449	6 543	1,5
Bjugn	4 677	4 584	-2,0
Åfjord	3 362	3 257	-3,1
Roan	1 111	987	-11,2
Osen	1 152	1 020	-11,5
«Kysten er klar»	37 139	37 195	0,2
Norge	4 547 302	5 038 137	10,8

Tabell 1. Endring i innbyggertall 2002-2012. (SSB, 2012)

Hitra og Frøya skiller seg positiv ut, med en vekst på henholdsvis 8,6 og 6,4 prosent i perioden. De er de eneste kommunene som nesten klarer å holde tritt med befolkningsutviklingen i landet, som har vært 10,8 prosent. Roan og Osen har hatt størst nedgang i befolkningen, med en nedgang på overkant av 11 prosent. Snillfjord kommune har også hatt en betydelig nedgang på 7,1 prosent.

Befolkningsveksten i kommunene skyldes i stor grad innflytting fra utlandet, mens det har vært en samlet utflytting fra regionen innenlands (Bull-Berg et al., 2012: 6). Det er flest unge som flytter ut av regionen, og befolkningsstrukturen i kommunene har endret seg (ibid: 7). For 20 år siden var befolkningen yngre, mens det i dag er aldergruppen mellom 40 og 49 år som utgjør den største andelen. Regionen har ikke klart å opprettholde veksten, og SSBs prognoser viser at denne tendens vil fortsette og tyngdepunktet vil skyve seg lenger opp. (ibid: 5)

Statistikk over utdanningsnivået til befolkningen viser at 13 prosent har høyere utdanning. Roan har den laveste andelen med nærmere 10 prosent, mens Ørlandet har den høyeste andelen med nærmere 15 prosent (ibid: 10). På landsbasis er dette lavt, drøye 29 prosent av Norges befolkningen har universitets- eller høgskoleutdanning (SSB, 2012).

Når det kommer til sysselsettingen, er det helse- og sosialtjenester og industrinæringen som sysselsatte flest personer i regionen i 2011. I forsvarskommunen Ørlandet er det flest sysselsatte i næringen offentlig administrasjon og forsvar (Bull-Berg et al., 2012: 12). Havbruksnæringen er viktig for flere av kystkommunene. Sysselsettingen har holdt seg bra i fisket de siste ti årene. På Frøya har antallet fiskere økt, mens det har holdt seg stabilt på Hitra, i Roan og Osen. Fiske spiller etter hvert en marginal rolle i de andre kommunene. Aldersfordelingen gjør likevel at fiskerikommunene står ovenfor en nedgang, om det ikke skjer en vesentlig nyrekruttering. Målt etter antall sysselsatte, er oppdrettsnæringen dobbelt så stor som fiskerinæringen. I tillegg er det over tid utviklet en omfattende utstyrs- og serviceindustri i mange av kystkommunene. Det er også oppdrettskommunene som er størst innen reiseliv, særlig fisketurisme, og laksefisket i Roan, Osen og Snillfjord har også mange tilreisende (Stokke et al., 2012: 108).

Til tross for at det er noen kommuner som har større problemer knyttet til fraflytting og befolkningsnedgang enn andre, har kystkommunene samlet mange av de samme utfordringene med kompetanse og rekruttering.

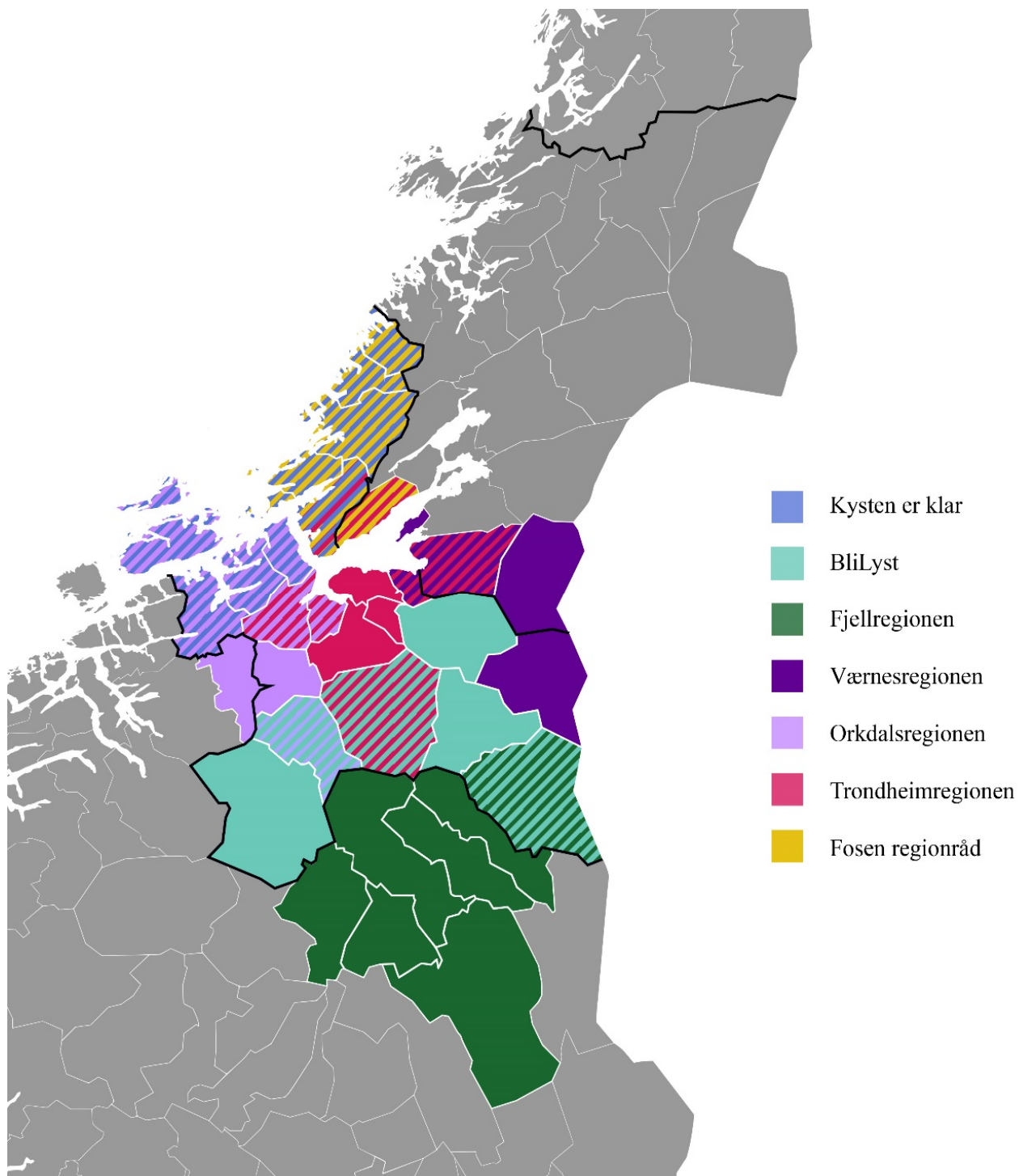
2.4 Oversikt over samarbeidene i Sør-Trøndelag

«Kysten er klar» er et av flere samarbeid i regionen. En kartlegging fra 2009 av det interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag talte hele 143 forskjellige formelle samarbeidsordninger, som interkommunale selskaper, styrever, regionråd og avtalebasert samarbeid som kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune. Litt over halvparten av disse ordningene er bilaterale, 26 prosent er på regionrådsnivå og 20 prosent på høyere geografisk nivå. Det uformelle samarbeidet er også omfattende, det ble registret 60 pågående prosjekter, fagnettverk og andre uformelle samarbeidsordninger. (Vinsand & Langset, 2009: 4)

«Kysten er klar» operer geografisk på tvers av eksisterende regionsamarbeid og forvaltningsnivå, og er et av flere nettverk som kobler kommunene sammen. Noen av kommunene som er med i programmet er også med i Fosen regionråd¹¹ og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen¹². Kommunene i Fosen er Bjugn, Osen, Rissa, Roan, Ørland og Åfjord i Sør-Trøndelag og Leksvik i Nord-Trøndelag. Orkdalsregionen består av kommunene Agdenes, Frøya, Hemne, Hitra, Meldal Orkdal, Rennebu, Rindal, Skaun og Snillfjord. Figuren under viser hvordan regionråd og programmer overlapper hverandre i regionen.

¹¹ www.fosen.net

¹² www.orkdalsregionen.no



Figur 3. Oversikt over de overlappende samarbeidene i Sør-Trøndelag.

3. Teori og tidligere forskning

Her redegjøres det for den teoretiske bakgrunnen for problemstillingen; *organisasjons-* og *governanceteori*, og funn fra forskning på regional utvikling og nettverkssamarbeid.

Utgangspunktet er organisasjonsteori, og en inndeling i en *strukturell-instrumentell* og en *institusjonell* tilnærming for å forstå programmets organisering og virkemåte. Under organisasjonsteori beskrives forholdet mellom forvaltningsnivå, ulike former for samarbeid og styringsreformer i offentlig sektor. Videre gjennomgås endringer i offentlig styring, som sees som en utvikling fra *hierarkisk styring*, via *markedsstyring*, til *nettverksstyring* gjennom tilrettelegging og samarbeid. Dette danner bakgrunnen for neste del som omhandler governanceteori. Her beskrives fremveksten av begrepet og forståelser av hva som ligger i nettverksstyring, og de spesielle forventede fordelene og ulempen med denne typen styring. Dette settes i sammenheng med funn fra forskning på samhandlingsnettverk, og kriterier for evaluering av samstyring, som brukes i analysen for å drøfte hvordan «Kysten er klar» har fungert.

3.1 Organisasjonsteori

Fordi «Kysten er klar» er initiert på fylkeskommunalt nivå, og implementeres på et lavere nivå i forvaltningen, er det interessant å se programmet i et organisasjonsteoretisk perspektiv og plassere det i henhold til utviklingstrekk i forvaltningen. En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og myndighetenes beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009).

Det er vanlig å skille mellom en strukturell-instrumentell og en institusjonell tilnærming. En *strukturell-instrumentell tilnærming* vil si at man ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. I grunnen ligger en konsekvenslogikk, at det er en grunnleggende mål-middel-rasjonalitet. Denne organiseringen blir også ofte kalt hierarkisk eller en forhandlingsvariant. På den annen side er den *institusjonelle tilnærmingen*, som sier at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har

en selvstendig innflytelse på beslutningsadferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra lederne. Det finnes en logikk om det passende, en organisasjonskultur basert på erfaringer, og et myteperspektiv – som sier noe om hva som er akseptabelt i handlingsmiljøet. (Christensen et al., 2009)

Tilnærmingene er knyttet til endringer i offentlig styringspraksis, og jeg vil komme tilbake til inndelingen i gjennomgangen av forventede fordeler og ulemper med nettverksstyring, og i analysedelen for å drøfte organiseringen av «Kysten er klar», og diskutere hvilke implikasjoner det kan ha.

3.1.1 Forholdet mellom forvaltningsnivåene og ulike former for samarbeid

Det norske flernivådemokratiet innebærer at demokratisk valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer (Reitan, Saglie, & Smith, 2012: 10). Utfordringene det jobbes med i «Kysten er klar» er både regionale og lokale, og det innebærer samarbeid på tvers av to forvaltningsnivå; kommunene og fylkeskommunen.

Kommunene er det laveste nivået i styringssystemet, der mesteparten av offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon finner sted, og kommunene er ansvarlig for en rekke tilbud til befolkningen. Kommunesektoren står også for en betydelig del av den norske økonomien og for omtrent halvparten av det offentlige forbruket, men svært mange av tjenestene de skal levere er bestemt fra statlig hold (Fimreite & Grindheim, 2007: 105). Kommunen er også en politisk arena, med egne valg, som er integrert i staten, men har også til en viss grad en reel frihet fra nasjonale myndigheter. Kommunen kan sees som avledet statsmakt. Nærhet til kunnskap, beslutningstaking og lokal ansvarlighet står som grunnleggende for kommunen som demokratisk enhet. De har også overtatt stadig flere av fylkeskommunens oppgaver. (Jacobsen, 2009: 17)

Fylkeskommunen er mellomnivået og det yngste nivået i forvaltningssystemet, og har møtt flere endringer og utfordringer og vært tema for en del diskusjoner, blant annet den nylige debatten om regioninndeling. Ansvarsområdene innbefatter nå tannhelsetjenesten, kultur, deler av samferdsel og fylkesveier, og regional utvikling. Forholdet mellom kommune og fylkeskommune kan være en utfordring, og kommunene har i flere tilfeller vært skeptisk til fylkeskommunen og fryktet at den skulle gå inn i en rolle som overkommune. Mangel på

samordning har også tidligere vist seg å være et problem, i tillegg til at det kan være gråsoner i funksjonsfordelingen. (Fimreite & Grindheim, 2007: 146) Det har vært gjort flere endringer her, som jeg kommer mer inn på i forbindelse med reformer og endringer i offentlig styring. Fylkeskommunen ansees for å være det mest effektive forvaltningsnivået for samordning, og har i økende grad fått en rolle som koordinator i stedet for tjenesteyter (ibid: 147).

På fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og noen ganger på tvers av disse, foregår det mer eller mindre faste samarbeid. Disse kan være tematiske, faste eller knyttet til enkeltområder eller prosjekter. Det er for eksempel regionale eller interkommunale samarbeid, regionråd, samkommuner, programmer og prosjekter. Dette er ikke noe nytt i seg selv, men det har vært en økning i denne måten å styre på, som jeg vil gå nærmere inn på under utviklingstrekk i forvaltningen og governanceteori.

«Kysten er klar» plasserer seg som vist geografisk annerledes enn de eksisterende samarbeidene i Midt-Norge, og operer på tvers av den etablerte regionrådsturkturen i Trøndelag. Regionråd er politiske samarbeidsorgan mellom kommuner formalisert med egne vedtekter eller samarbeidsavtale, med sektoroverskridende arbeidsfelt. Regionrådene jobber med regionale utviklingsoppgaver, samordning av felles saker, initiering av konkrete samarbeidsordninger, administrative støttefunksjoner og tjenesteyting, men innholdet varierer i de ulike regionrådene (Vinsand & Nilsen, 2007: 8).

Vinsand og Langset (2009: 6) setter spørsmål ved om det at samarbeidsordningene «BliLyst» og «Kysten er klar» bryter med den etablerte regionrådsstrukturen, gjør at det er behov for bedre forankring i kommunene og bedre samordning mot kommunenes øvrige utviklingsarbeid gjennom regionrådene. Samarbeidene jobber med ulike tema, regionrådene på Trøndelagskysten driver først og fremst med tjenestetilbud og programmene med regional utvikling, men dette er ikke alltid gjensidig utelukkende, noe som potensielt kan skape styringsutfordringer.

I analysen vil jeg diskutere hvordan denne oppdelingen og de noen ganger overlappende samarbeidene påvirker samhandlingen i programmet. Hvordan forholder programmet seg til de andre styringsnivåene og samarbeidene? Hvordan har samhandlingen mellom kommunene fungert? Og med fylkeskommunen?

3.1.2 Styringsreformer og regional utvikling

Noen av organisasjonsformene ovenfor er forholdsvis nye, selv om interkommunalt samarbeid ikke i seg selv er noe nytt. Omfanget av samarbeid i det offentlige har imidlertid økt. Det henger sammen med endringer i forvaltningsstrukturen og utviklingstrender i organiseringen av offentlig administrasjon. I offentlig administrasjonsteori blir disse endringene ofte beskrevet som at man har gått fra hierarkiske styringsformer, via markedsbaserte, til mer nettverkslikende styring (Røiseland & Vabo, 2012: 18).

Den *hierarkiske styringsformen* er det som omtales som klassisk administrativ, eller Webers idealmodell for byråkrati, og kjennetegnes av formelle regler og prosedyrer, demokratisk kontroll, og hierarki. *New Public Management* (NPM) vokste fram på 80-tallet ut fra krav om reformer fordi man mente at offentlig sektor var blitt for stor, dyr, ineffektiv og vanskelig å styre. Forvaltningsmodellen kjennetegnes av krav til effektivitet og produktivitet, er mer markedsorientert, og basert på rasjonalitet og egeninteresse. (Fimreite & Grindheim, 2007: 227) Et annet særtrekk er også sekvensiell oppmerksomhet, eller oppmerksomhet om deler av ett problemkompleks av gangen. Et problem med NPM er at man ikke har sett sektorer eller områder i sammenheng med andre sektorer, noe som kan gjøre samordning og politisk styring vanskelig (ibid: 232). Som en reaksjon på denne fragmenteringen har det kommet reformer som har til hensikt å styrke forvaltningens evne til å håndtere sammensatte problemer og finne løsninger på tvers av sektorer, en tankegang som kalles *Whole of Government* (WOG) eller samlet forvaltning (ibid: 233). Fokuset er på samordning, helhetlighet, en topp-bunn orientering og mulighet for offentlig-privat samarbeid. Effektivitet er også et mål her, men måles mer kvalitativt. Denne styringsformen blir ofte omtalt som *governance*, med utgangspunkt i Rhodes (1997) påstand om at det har skjedd et skifte fra government til governance. Jeg vil beskrive governanceteori mer inngående i neste del av kapittelet, for så å senere sette det i sammenheng med organiseringen av «Kysten er klar».

Fylkeskommunen har også gjennomgått en del endringer når det gjelder oppgaveløsning. Norge har et av de mest sentraliserte politiske styringssystemene i Europa, etter at fylkeskommunene ble fratatt spesialisthelsetjenesten og mistet det meste av sine administrative oppgaver i 2002 (Fimreite & Grindheim, 2007: 105). Fylkeskommunen har i stedet fått en del midler til å drive regional utvikling, som ble delegert gjennom statsbudsjettet i 2003 som et eget tilskudd (ibid: 110). Det innebærer at fylkeskommunen skal danne samarbeidskonstellasjoner rundt felles utviklingslinjer og regionale planstrategier (Hanssen,

Klausen, & Langeland, 2012: 12). I St.meld. Nr.12 (2006-2007) diskuteres oppgavefordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer, og fylkeskommunen utpekes som den regionale utviklingsaktøren, mens stat og kommune skal være de viktigste velferdsleverandørene. Regional utvikling betyr da at fylkeskommunen skal være en drivkraft i å utnytte lokale og regionale fortrinn på områder som samferdsel, næringsutvikling, miljøvern, landbruk, kultur, forskning og utvikling, og regional planlegging. I de senere år har innovasjon og næringspolitikk kommet mer i forgrunnen i regiondebatten, og i St.meld. Nr.25 (2008-2009) påpekes det at næringsutvikling og innovasjon står sentralt for å oppnå distrikts- og regionalpolitiske mål.

Den regionale statsforvaltningens oppgaver er definert fra de departementene som har delegert kommunerettede styringsoppgaver til dette nivået. Statsforvaltningen arbeider også gjennom sentral styring på tvers av departementsstrukturer og forvaltningsnivåer med regionale planer. Samordningen av politiske tiltak på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå henger sammen med endringer i regionalpolitikken på 90-tallet, og økt fokus på regionene etter innføringen av EØS-avtalen (Fimreite & Grindheim, 2007: 107). Tanken bak denne regionaliseringen er at regionene i økende grad skal bli integrerende samhandlingsarenaer mellom stat og kommune. Regionale strategier har økt vekt på regionale partnerskap og regional samstyring. (Hanssen et al., 2012: 35)

Det regionale plan- og utviklingsarbeidet i Norge består av mange aktører og et stort antall finansielle ordninger. Gjennom fylkesplaner og regionale utviklingsprogrammer står fylkeskommunen for den regionale utviklingsplanleggingen, mens de øvrige aktørene stort sett disponerer det meste av ressursene (Vareide, Møller, & Jensen, 2002). Her kan det potensielt oppstå utfordringer. Regionalisering kan innebære økt geografisk ulikhet nettopp fordi den baseres på regionale fortrinn. Samhandlingen kan også svekke effektiviteten i enkelte sektorer, samtidig som det er usikkert hvordan regionaliseringen påvirker deltakelse, legitimitet og identitet. (Hanssen et al., 2012: 35) Dette vil jeg gå nærmere inn på i beskrivelsen av governance og i analysen.

Som Hanssen, Klausen og Langeland (2012: 113) påpeker, krever gjerne bygging av visjoner og strategier for regional utvikling en god dose optimisme. Dette er fordi problemene de står ovenfor er veldig sammensatte, mange av virkemidlene har usikre effekter og perspektivet er såpass langsiktig. Spillerommet for strategisk handling og det som lar seg påvirke er ofte

mindre enn man liker å tro. Det er typisk for offentlige organisasjoner at de har generelt komplekse og vage mål, og ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig. Dette kan sees som en refleks av at samfunnet er komplisert og det politisk-administrative systemet komplekst, det er mange aktører og hensyn som skal tas i betraktning. Samtidig er det i økende grad slik at ulike politikkområder henger sammen og griper over i hverandre, noe som igjen øker kompleksiteten i mål, strukturelle løsninger og offentlige tiltak. (Christensen et al., 2009: 108) Selv om det er en underliggende teori eller forventning om kausalitet i politikktutforming, der de valgte virkemidlene antas å bidra til å oppnå målet, stemmer ikke alltid dette, policy-designet hviler ofte på en kausalteori som ikke er valid (Winter & Nielsen, 2010: 59). Det finnes politiske mål som ikke lar seg implementere, mål som er så uklare at det kreves mye tolkning – og de derfor blir vanskelige å måle effekten av, de som er bare symbolpolitikk, og det kan finnes innebygde normer for hvordan problemer skal løses i de ulike organisasjonene selv om det ikke er den mest effektive (ibid: 41). Regional utvikling er komplekst, og uklare mål kan gi politisk handlingsrom og potensiale for ansvarsfraskrivelse, og det er derfor viktig også å se nærmere på målene, og hvilke virkemidler som blir valgt for å oppnå dem.

«Kysten er klar» sine satsningsområder er innenfor regional utvikling, og i analysen vil jeg diskutere hvordan programmet forholder seg til fylkeskommunens nye rolle og endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og om det skaper utfordringer i forbindelse med organisering, effektivitet og legitimitet. Er denne typen styring og samarbeid en løsning på de problemene knyttet til sekvensiell oppmerksomhet som er blitt påpekt med NPM? Er programmet preget av WOG tankegangen – samordning, helhetlighet, topp-bunn orientering og offentlig-private samarbeid?

Deltakernes syn på hvordan det jobbes med regional utvikling i «Kysten er klar» er også viktig for problemstillingen, fordi prosjektene det jobbes med er forhandlet fram gjennom samhandlingen i programmet. I analysen vil jeg trekke frem hva deltakerne mener om organiseringen, politikktutforming, gjennomføringen av prosjektene. Hva mener deltakerne om denne måten å drive regional utvikling på, og hva mener de programmet har oppnådd? Har programmet bidratt til å skape optimisme for arbeidet med regional utvikling?

3.2 Governance

Det er ikke noe nytt at styring på et samfunnsområde består av en kombinasjon av offentlig styring og styring gjennom marked og sivilsamfunn. Omfanget av denne typen styring har imidlertid økt, og flere argumenterer for at det har skjedd et brudd der vi kan snakke om en ny styringsform som verken er stat, marked eller sivilsamfunn, men et nettverk med elementer av alt i seg (Røiseland & Vabo, 2012: 15). Nettverksstyring kan sees som en utvikling fra hierarkisk styring og markedsstyring, til styring gjennom tilrettelegging og samarbeid. I tankegangen om at man har gått fra offentlig administrasjon, via NPM, til governance, ligger den en forventning om at nettverksbaserte samarbeid skal løse problemer som klassisk administrasjon og NPM ikke kan (Andersen, 2010).

Ut fra den instrumentelle-rasjonalitets tankegangen opprettes styringsnettverk for å løse problemer knyttet til kostnader, kvalitet eller styring. Et institusjonelt perspektiv åpner imidlertid for at det også kan være andre grunner til at nettverk opprettes, og legger vekt på at organisasjoner ikke bare er avhengig av effektivitet, men også av legitimitet og støtte fra omgivelsene. (Jacobsen, 2010) Samarbeid i det offentlige kan evalueres ut fra en rekke ulike kriterier, som ofte faller innunder enten evne til oppgaveløsning eller demokratisk forankring.

Jeg vil her gå gjennom den teoretisk bakgrunnen for begrepet governance, definisjoner og ulike inndelinger og forståelser, og organiseringen av nettverkene, for så å trekke fram funn fra tidligere forskning om utfordringer med nettverkssamarbeid og implementering. Til sist blir det presentert et sett med kriterier som samstyring kan bedømmes ut fra.

3.2.1 Styring i nettverk

Nettverksstyring og institusjonell teori danner mye av den teoretiske bakgrunnen for begrepet governance. Governance-litteraturen ekspanderte fra midten av 90-tallet, men begrepet brukes på svært forskjellige fenomener og det er uenighet om i hvilken grad det har skjedd en endring.

Governance brukes i flere kontekster og ulikt i faglig sammenheng, det kan tolkes bredt, noe som kan være en utfordring, og begrepet har derfor også blitt kritisert for å være lite anvendelig (Bevir, 2003). Governance kan deles inn i underkategorier, som 'good governance', 'multilevel governance' og 'network governance', men også fungere som et

overordnet analytisk rammeverk for å fange opp roller, relasjoner, endringer og utviklingen av politikkutformingsprosesser og kompleksiteten i moderniseringen av offentlig sektor (From, 2002). En tilnærming med fokus på strukturer og prosesser er *nettverks-governance*, som er bredt og dekker interaksjon mellom og på tvers av forvaltningsnivåer, samtidig som de ulike stadiene i politikkutforming (Sørensen & Torfing, 2005: 197). Governance som styring gjennom nettverk vil si at styringsnettverkene er kjennetegnet av gjensidig avhengighet, tillitsrelasjoner, forhandlinger og løse strukturer som binder aktørene sammen rundt felles aktiviteter (Holmen, 2011: 16). Styringen kan omfatte samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer, sektorer, offentlig og private aktører eller kommuner (Andersen, 2010).

Det argumenteres også mot at det har skjedd en faktisk overgang. Det finnes styringsnettverk, men det representerer ikke et virkelig brudd fordi den hierarkiske statsmakten fortsatt er det dominerende (Davies, 2011). På den annen side er det en lang tradisjon for samhandling i Norge, og governance kan sees i sammenheng med forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon i korporativt samarbeid, og som en utvikling i en mer pluralistisk og samfunnsbasert retning (Vabo & Røiseland, 2008b: 415). Governance har ikke 'tatt over' offentlig styring, man kan heller si at de finnes side om side, og oppdelingen er ment for å illustrere at styring i større grad skjer gjennom ulike formelle og uformelle prosesser, mekanismer og institusjoner (Sørensen & Torfing, 2005). Der government innebærer at staten, valgte politikere og byråkratiet styrer, innebærer governance en mer interaktiv styring gjennom samhandling mellom flere ulike aktører (Holmen, 2011: 17). Som Normann (2007b: 11) påpeker vil det være vanskelig å konseptualisere regional politikkutforming og implementering presist uten governanceteori, fordi det beskriver arbeidsmåten, og det er spesielt relevant for å forstå prosesser på det regionale området.

Sørensen og Torfing (2009: 236) har samlet flere teoretiske bidrag til en bred definisjon av governance-nettverk som:

"A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civil society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalized framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of 'public value' in a broad

sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population."

Den gjensidige avhengigheten og forhandlingsbasert konsensus vektlegges. Det er ikke klart at alle styringsnettverk oppfyller alle delene av definisjonen, det kan heller sees som et ideelt nettverkssamarbeid, og kan dermed brukes som kriterier for å evaluere hvordan et nettverk fungerer, som jeg kommer tilbake til under.

Røiseland og Vabo (2012: 21) bruker samstyring om governance på norsk, og definerer samstyring som "*den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*". Samstyring preges av aktører som er gjensidig avhengige, der beslutninger baseres på diskurs og forhandling og aktiviteten er planlagt og målrettet. Denne styringsformen er annerledes enn de klassiske styringsformene som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold. Samstyring preges av en struktur der ulike, men mer eller mindre likeverdige, aktører samarbeider om en oppgave. Paradigmet vektlegger forhandlinger om verdier, mening og relasjoner. Begrepet er vidt nok til også å inkludere flernivåstyring, eller vertikal samstyring, der det foregår samarbeid mellom formelle styringsnivåer, men også horisontalt mellom aktører eller organisasjoner som er offentlige, semioffentlige og ikke-offentlige. (Røiseland & Vabo, 2012: 22)

Normann (2007b: 12) trekker fram flere elementer som definerer et *regionalt governance-nettverk*. Styringen foregår gjennom et nettverk preget av nærhet mellom deltakerne og flat struktur, der det foregår informasjonsutveksling og det jobbes mot noen spesifikke utviklingsmål. Aktørene er fra mer enn en type institusjon eller sektor, de er i noen grad avhengige av hverandre, og er autonome, selv om de har en relasjon til offentlige myndigheter. Det forutsettes også at det finnes en eller flere samlende faktorer, som tillit, felles identitet og normer, for at nettverket skal fungere over tid.

Definisjonene likner, selv om de vektlegger litt ulike faktorer. Sørensen og Torfings (ibid: 236) definisjon kan være problematisk fordi den er delvis normativ ved at det handler om hva et styringsnettverk *bør* være. Som Normann (2007b: 17) påpeker er kontrollerte konflikter nødvendig for demokratisk praksis, fordi fravær av uenighet som regel betyr at det er mangel på heterogenitet i representerte interesser. Ikke bare vil det være som regel alltid være

interesseforskjeller i arbeidet med regional utvikling, det er også begrensede ressurser og det vil være flere legitime strategier for å oppnå målene innenfor et politikkområde.

Røiseland og Vabos (2012) definisjon er også noe normativ, og samstyring kan være et problematisk begrep. Oversettelsen til samstyring er ment som et begrepsmessig samlingspunkt fordi governance er mangetydig og brukes i en rekke ulike sammenhenger, men begrepet kan kritiseres for å ikke være en reel klargjøring, og kan gi konnotasjoner til 'å styre sammen'. Vabo og Røiseland (2008a: 91) har valgt prefikset *sam* fordi både government og governance oversatt til norsk er styring, og fordi det understreker at politikktutforming og iverksetting foregår i en struktur som skiller seg fra den hierarkiske, den foregår i et samspill mellom aktørene.

Det er likevel mer som er felles enn det som skiller definisjonene fra hverandre, og arbeidsmåten og skillet fra tradisjonelle styringsformer vektlegges. Begrepene governance-nettverk, styringsnettverk og samstyring vil i denne oppgaven bli brukt noe om hverandre fordi fokus ikke er på hva som skiller begrepene fra hverandre, men på hva som kan oppnås med styringsformen. Dermed er heller ikke det normative ved definisjonene et problem fordi de kan brukes for å drøfte om programmet faktisk oppnår de fordelene som forventes.

I analysen vil jeg drøfte i hvilken grad «Kysten er klar» oppfyller definisjonen av et governance-nettverk. Er programmet preget av samarbeid eller av hierarki? Er det samstyringstrekk i «Kysten er klar», utover det at de samarbeider? Er aktørene gjensidig avhengige og tas beslutninger basert på konsensus? På bakgrunn av informasjon fra deltakerne drøftes det om programmet har bidratt til å danne en helhetlighet og deling av felles kunnskap. Finnes det et eget institusjonelt rammeverk av normer og regler i «Kysten er klar»?

3.2.2 Organisering og styring av nettverk

Utbredelsen av samstyringsnettverk som styringsform er økende, men når det gjelder å fastslå hvor mye samstyring som foregår i Norge, finnes det ikke en samlet oversikt. Det skyldes at nettverk er vanskelig å telle. Det er likevel enighet om at det har skjedd en utvikling og at denne typen styring har økt, og at omfanget er betydelig (Vabo & Røiseland, 2008b: 414). Det har skjedd en økning i interkommunalt samarbeid, interkommunale selskaper (IKS) og kommunale aksjeselskap (Jacobsen, 2010: 28).

Røiseland og Vabo (ibid: 28) skiller mellom *fire typer samstyring* i norsk lokalpolitikk. Kategoriseringen deler inn i (i) interkommunalt samarbeid – som kun involverer offentlig sektor og et forvaltningsnivå, (ii) prosjekter, komiteer eller offentlig-private samarbeid (OPS) – som involverer flere sektorer, men ett forvaltningsnivå, (iii) samarbeidsprosjekter knyttet til for eksempel infrastruktur eller samhandlingsreformen – som involverer kun offentlig sektor, men flere forvaltningsnivå, og (iv) regionale utviklingsprogram i regi av fylkeskommunen – som kjennetegnes av involvering av flere sektorer og flere nivåer. «Kysten er klar» er i den siste kategorien, som ifølge Røiseland og Vabo (ibid) er den som er preget av størst kompleksitet fordi de involverer både flere nivå og flere aktører.

Hill og Hupe (2009: 67) argumenterer for at kompleksiteten ved implementering i en forvaltning preget av samstyring gjør at koordinering og samarbeid får en grunnleggende rolle for hvor suksessfull implementeringen av en policy er. Her blir innsatsen, ressursene og entusiasmen til den enkelte aktøren viktig. Ved å se implementering i sammenheng med nettverk og samstyring, blir det mer enn bare et spørsmål om måloppnåelse eller ikke, implementering er en del av en helhetlig politikkkutformingsprosess forhandlet fram gjennom samarbeid (ibid: 68). Ut fra at aktørene ofte vil ha ulike interesser, vil implementeringsprosessen kunne være preget av konflikt- og koordineringsproblemer, og den kan få karakter av et politisk eller strategisk spill (Winter & Nielsen, 2010: 75). Det er likevel ikke slik at mange aktører nødvendigvis betyr at det blir store implementeringsproblemer, det påvirkes også av andre faktorer som avhengighetsrelasjonenes karakter.

Samarbeidet kan være frivillig eller pålagt av myndighetene. *Frivillig samarbeid* er etablert 'bottom-up' og har utgangspunkt i deltakerne, mens *pålagt samarbeid* initieres av myndighetene og gjennom reguleringer (Røiseland & Vabo, 2012: 125). Hvordan nettverket er opprettet forventes å ha en innvirkning på hva som blir oppnådd, og det antas å være vanskeligere å oppnå aktivitet og prioritering ved pålagt samarbeid. Om legitimiteten kommer innenfra, som en positiv oppfatning av samarbeidets funksjon blant deltakerne, vil nettverket stå sterkere imot kriser og ha en større sannsynlighet for å lykkes. På den annen side vil pålagt samarbeid gjerne ha høy ekstern legitimitet, som vil si støtte blant finansører, regulatorer, offentligheten og media, som er viktig for å sikre finansiering og håndtere myndighetene og offentligheten generelt (ibid: 126).

Samstyringen kan også ledes på ulike måter. Fravær av sentralstyring og hierarki betyr ikke fravær av organisering, og ledelse vil fortsatt spille en viktig rolle. Det skilles mellom delt ledelse, ledelse av en sentral samarbeidspartner og ledelse av en nettverksadministrasjon (ibid: 124). *Delt ledelse* vil si at deltakerne i fellesskap ivaretar ledelsen slik at alle inkluderes og ansvarliggjøres. Denne ledelsesformen antas å passe best på små, geografisk konsentrerte samarbeid, og innebærer fleksibilitet, men kan dermed også være ineffektiv. Nettverk *ledet av en sentral samarbeidspartner* innebærer at aktiviteten og ledelsen er koordinert gjennom en legitim leder fra en av deltakerorganisasjonene, som gjerne er en vertskommune i interkommunale samarbeid. Ledelsesformen kan være mer effektiv, men det er en fare for at den ledende organisasjonen kan forfølge sin egen agenda, som kan undergrave samstyringen ved at det utløser motstand og motstrategier fra de andre aktørene. Høy grad av gjensidig involvering er ikke å forvente når samstyringen er styrt av en sentral samarbeidspartner (ibid: 125) Samarbeid *ledet av en nettverksadministrasjon*, en spesifikk enhet etablert for å koordinere og lede, forventes å være mer effektiv enn delt ledelse, samtidig som man unngår problemer med dominans som ved sentral ledelse. Administrasjonen kan være uformell og liten og ha en tilretteleggende og meglende rolle, eller være større og vil da forventes å oppnå høyere grad av stabilitet og legitimitet, spesielt ovenfor eksterne aktører. Samtidig er det også en fare for at deltakerne overlater ansvaret til nettverksadministrasjonen og at beslutningsprosessene blir byråkratisert (ibid).

Organiseringen av samstyringen forutsettes å ha betydning for hva som kan oppnås, og i analysen vil jeg diskutere opprettelsen, organisering og ledelsen av styringsnettverket, og med utgangspunkt i intervjuene svare på hvordan aktørene oppfatter programledelsen. Hvordan er fungerer samarbeidet? Hvordan styres og ledes nettverket?

Det blir også diskutert nærmere hva kompleksiteten det innebærer at flere nivå og aktører deltar i nettverket, gjør med samhandlingen og mulighetene for styring. Dette henger sammen med de problemene samstyring er forventet å løse, og de muligheter og utfordringer med samstyringsnettverk som beskrives i avsnittet under.

3.2.3 Muligheter og utfordringer med samstyringsnettverk

Den tidlige forskningen på governance-nettverk handlet om ulike typer styringsnettverk og hvordan de fungerer som styring, mens i nyere forskning er fokus mer på hva man kan oppnå

ved denne styringsformen, om governance er *effektivt* og om det er *demokratisk* (Sørensen & Torfing, 2009).

Samstyring på sitt beste kan være en god styringsform som dekker et behov som tradisjonell offentlig administrasjon ikke kan dekke. Det kan bidra til å løse oppgaver den enkelte aktør eller kommune ikke kan på egenhånd, styringsformen kan være fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor omgivelsene, og fremforhandlet enighet kan bidra til å styrke legitimiteten til tiltak og prosjekter (Andersen, 2010). Samstyring kan sees som en nødvendig tilpasning til de endringene som har skjedd i offentlig sektor, for å håndtere komplekse utfordringer knyttet til utvikling og planarbeid der også andre aktører enn kommunen selv bør delta (Røiseland & Vabo, 2012: 37). Eller som Rhodes (1997: 21) sier det "*messy problems needs messy solutions*", som governance kan bidra med.

Samstyring kan også by på problemer, som alle typer samarbeid. Det kan være ulik grad av involvering av aktører, der noen er pådrivere, men andre ikke bryr seg, styrkeforhold og makt spiller inn, og det kan bli konflikter i forbindelse med deling av utgifter. Samstyring er ikke nødvendigvis effektivt eller brukbart for å løse alle typer problemer (ibid). Andersen (2010: 16) mener man bør være forsiktig med å trekke fram samstyring som en normativ superstandard, og at det bør diskuteres hvilke betingelser som avgjør når modellen er egnet.

Mulighetene og utfordringene med samstyring er knyttet sammen. Det kan være krevende å få på plass frivillige og forpliktende samarbeid mellom autonome aktører, fordi de kan være skeptiske til å utsette seg for den uvissheten og påkostningene nye styringsnettverk medfører (Andersen, 2010: 10). Samarbeid krever at det investeres tid, oppmerksomhet og ressurser (ibid: 12). Styring i nettverk kan være særlig sårbart for konflikter mellom de involverte partene, der aktørene ikke føler gjensidig nytte av samarbeidet eller makt og innflytelse står på spill. Nettverkene kan være sårbare for opportunistiske tilpasninger, og fristelsen for å skyve omkostninger over på de andre kan være stor (Andersen, 2010: 10). Selv om aktørene er gjensidig avhengig av hverandre, er de også autonome, og kan dermed trekke seg ut av samarbeidet (Vabo & Røiseland, 2008b: 417). Andersen (2010: 10) påpeker derfor at det er avgjørende at partene innser at de har en gjensidig nytte av samarbeidet og felles oppgaveløsning. På felt der det er klare stordriftsfordeler og samarbeid vil gi en klart bedre ressursutnyttelse vil det dermed være sterkere insitamenter for å få til samarbeid. Det er imidlertid ikke bare kostnadseffektivitet og tjenestekvalitet som brukes som kriterier her, å

høyne kompetansenivået på tjenestene fremstår som en stadig viktigere drivkraft for samarbeid (ibid: 11). Fysisk nærhet, å samarbeide med 'naboen', kan redusere risikoen for opportunisme, men det er også avgjørende at de har sammenfallende interesser, det må være noe mer enn det territorielle som binder aktørene sammen. Kontakt over tid, og gode erfaringer fra tidligere samarbeid og prosjekter vil også bidra til å skape tillit mellom partene (ibid: 13).

3.2.3.1 Effektivitet og kvalitet

Nettverkssamarbeid blir ofte begrunnet med behovet for å øke *effektiviteten* i offentlig sektor, men Sørensen og Torfing (2009: 239) finner det problematisk fordi det mangler en klar forståelse av hva effektivitet vil si i et samstyringsnettverk. De vanlige kriteriene for effektivitet basert på kost-nytte når det gjelder ressurser og bruk av tid, er vanskelig å måle fordi det er fordelt over flere aktører og styringen er fragmentert (ibid: 240). Effektivitet i nettverk måles ofte dermed mer kvalitativt, og effektene av samstyring kan være felles problemforståelse, verdier, fremtidsvisjoner, koordinering og samarbeid, som ikke kan tallfestes, men må vurderes på andre måter. Som de påpeker er heller forventningen til effektivitet i kvantitativ forstand lav, fordi felles beslutninger og samarbeid ofte tvert imot er noe som tar lang tid. Transaksjonskostnadene kan dermed være høye, men på den annen side kan nettverkssamarbeid gi tilgang på mer ressurser og bedre ressursutnyttelse (ibid).

Jacobsen (2010) har evaluert interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, og diskuterer deres rolle opp mot effektivitet, kvalitet og demokrati. Det interkommunale samarbeidet blir i rapporten satt i sammenheng med overgangen fra hierarki til nettverk i offentlige styring. Jacobsen beskriver de interkommunale samarbeidenes omfang, oppgaver, organisering, delegasjon av myndighet og virkemåte, og drøfter hva samarbeidet bidrar med, av bedre ressursutnyttelse, hevet kvalitet og styrket styring og legitimitet (ibid: 65). Selv om Jacobsen evaluerer mer faste regionsamarbeid, kan det brukes som utgangspunkt for å evaluere andre typer samarbeid. «Kysten er klar» er organisert som en avtale og et mer midlertidig program, og Jacobsen påpeker at organisering etter avtale understreker at det ikke er snakk om en selvstendig enhet, men en politisk møteplass. I motsetning til samarbeid basert på § 27, vil ikke avtalebaserede samarbeid være en ny politisk enhet som kan fremstå som et nytt forvaltningsnivå. Likevel er det likhetstrekk som gjør at de kan sammenliknes.

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil de potensielle fordelene med samarbeid i nettverk være økt effektivitet, kvalitet, robusthet og bedre styring (ibid: 15). *Effektivitet* forstås her som lavere produksjonskostnader og stordriftsfordeler. Nettverket kan være en mellomløsning mellom marked og hierarki, og ved å samle produksjonen kan transaksjonskostnadene senkes. *Kvalitet* knyttes til kompetanse, der samarbeid gir mulighet til å ansette en spesialist eller fagperson som for eksempel en kommune ikke kunne ta seg råd til alene, eller det gir mulighet til kompetanseoverføring mellom aktørene eller å danne team av fagpersoner på tvers av aktørene. *Robusthet* handler om muligheten til å opprette mer stabile fagmiljøer eller organisasjoner av en viss størrelse, som er mindre sårbare for tilfeldige svingninger i markedet eller overbelastning. *Styringsfordelene* handler om muligheten til å løse komplekse og grenseoverskridende oppgaver en enhet ikke er i stand til å løse på egenhånd. Det er også knyttet til styringskapasiteten til aktørene, der samarbeid kan styrke planleggings- og utredningskapasiteten, og dermed aktørenes styrke utad, mot høringsuttalelser og påvirkningsmuligheter ovenfor høyere forvaltningsnivå eller andre eksterne aktører.

I et institusjonelt perspektiv knyttes nettverksdannelse opp mot tre typer legitimitetspress som organisasjoner forholder seg til; tilpasning til lover og regler, tilpasning til normer og tilpasninger til tatt-for-gitt-oppfatninger (Jacobsen, 2010: 17). Aktørene kan oppleve *press fra høyere forvaltningsnivå* der de blir pålagt å inngå interkommunale samarbeid.

Nettverkssamarbeid har også trekk av å være en *normativ standard*, spesielt for mindre enheter, der organisasjonsformen i seg selv er vurdert som en god og riktig løsning, og et alternativ til for eksempel kommunesammenslåing. Dette henger sammen med tatt-for-gitt-oppfatningene om hvordan organisasjoner bør se ut. Nettverk er et positivt ladet ord for de fleste, og kan oppfattes som en *institusjonell standard*, som gir assosiasjoner til flate strukturer, likeverd, innflytelse, samarbeid og effektivitet. Legitimitetspresset handler om at denne styringsformen oppfattes som god, selv om det ikke alltid faktisk er det. Jacobsen (ibid: 18) påpeker at et institusjonelt perspektiv dermed kan forklare hvorfor aktører som egentlig ikke ønsker interkommunale samarbeid blir med likevel, fordi de føler at de blir nødt til det for å oppnå legitimitet og støtte.

Utfordringene knyttet til effektivitet er ifølge Jacobsen (ibid: 18) transaksjonskostnader og fragmentering. *Transaksjonskostnadene* er knyttet til etablering av nettverket, styringen – ofte ved at det opprettes nettverk i tillegg til andre styringsorganer, ekstra rapportering, og vedlikehold og utvikling av samarbeidet. Samstyring er en kontinuerlig prosess som kan være

tidskrevende for deltakerne. *Fragmentering* kan skje både horisontalt og vertikalt, ved at det opprettes nye enheter i tillegg til de man allerede har og nye beslutningsnivåer som legger seg imellom de i det tradisjonelle hierarkiet. Dette kan føre til problemer med oversikt, kontroll og styring.

3.2.3.2 *Demokratisk forankring*

Forholdet mellom nettverksstyring og *demokrati* er heller ikke entydig. Nettverksstyring kan på den ene siden blitt sett på som mer demokratisk, fordi det innebærer en forskyvning av makt nedover til nye grupper som kan delta og påvirke den politiske prosessen på en måte de ikke kan i hierarkiske styringsformer. På den annen side kan det være et demokratisk problem ved samstyring, fordi beslutninger blir tatt utenfor det demokratiske representative systemet, og det dermed er vanskeligere å plassere ansvar. Det er også en fare for mangel på åpenhet og at ikke alle som burde eller kunne vært hørt eller inkludert i samarbeidet blir det. (Aars & Fimreite, 2005: 239) Governance innebærer en forskyvning eller fragmentering av makt, og politikere kan oppleve å få mindre beslutningsmyndighet. Men på den annen side er det ikke sikkert at det svekker statenes eller lokalpolitikernes myndighet, fordi styringen skjer i mer komplekse prosesser, og det dermed ikke nødvendigvis innebærer noe mer enn en omstilling (Aars & Fimreite, 2005: 243).

Ifølge Jacobsen (2010: 18) handler de demokratiske utfordringene om ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse. *Ansvarsforvitring* henger sammen med utfordringene knyttet til fragmentering, fordi det blir uklart hvem som er ansvarlig, noe som kan minske forholdet mellom velger og representant og dermed muligheten for demokratisk kontroll. Der man på den ene siden kan skape større rom for handling i autonome enheter, kan det også øke avstanden mellom politikere og administrasjon. *Uthuling* handler om problemet med at fristilling kan føre til at muligheten for direkte politisk og administrativ styring og innsyn minskes. Styringen kan bli redusert til å bevilge midler, og informasjon kommer ofte i etterkant gjennom samlede rapporter. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis bare negativt, det kan også føre til at man får avlastet små enheter med lite ressurser så de kan konsentrere seg om andre saker. *Elitedannelse* er det siste problemet Jacobsen tar for seg, og det er knyttet til to ting. For det første handler det om informasjon, de generelle rapportene i etterkant kan være mer kompliserte og tidskrevende å sette seg inn i, enn informasjon om enkeltsaker. Samstyring kan dermed favorisere politikere som er frikjøpt og har mer tid og ressurser til å spesialisere seg. For det andre kan det skape et sterkere skille mellom politikerne, der det ofte

er de samme politikerne med sentrale posisjoner og verv som også er de mest sentrale i de politiske prosessene.

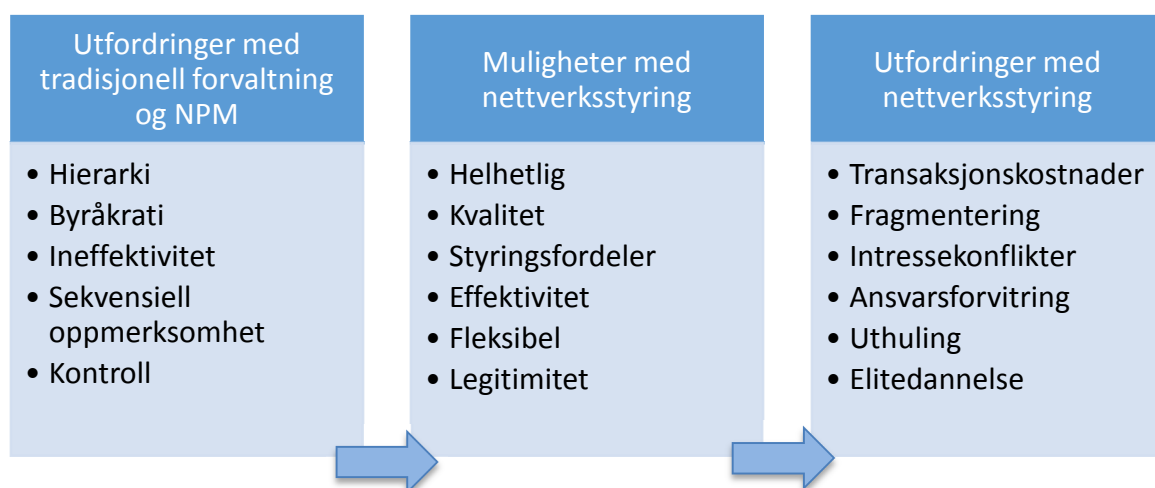
Normann (2007a) er i et demokratiperspektiv kritisk til fremveksten av nye former for nettverksstyring og nettverkspolitikk, og mener at demokratiske verdier svekkes som følge av veksten i regionale governance-prosesser. Det han trekker fram som kjernen av problemet er den *konsensusbaserte* naturen til samstyringsnettverkene og den *indirekte styringen* som ofte omtales som meta-styring av governance-nettverk (Normann, 2007b: 10). Meta-styring innebærer hierarkisk koordinering og styring av nettverkssystemet i en region (Normann, 2007a: 34). Problemet er at det er svake formelle bindinger mellom aktørene i nettverk og at det ofte ikke er etablert prosedyrer for hvordan interessekonflikter skal løses. Dette gjør at deltakerne kan trekke seg eller nekte å etterkomme krav. Ofte løses dette pragmatisk og konsensusprosesser blir den styrende norm for nettverkssamarbeidet. Uten konsensus vil ikke nettverket fungere, og mister dermed sin *legitimitet* som er basert i evnen til å produsere resultater på en effektiv måte. Normann (2007b: 13) trekker fram tillit og eksternt lederskap som viktig for etableringen av konsensus. Lederskapet står da utenfor det representative demokratiet og besitter ressurser til å forme og implementere strategier gjennom meta-governance. Det er ikke nødvendigvis en direkte inngripen, men indirekte styring gjennom ressursallokering, bemanning, og utvikling og spredning av en regional utviklingsdiskurs. Likevel kan det føre til at det filtreres bort et meningsmangfold, og de folkevalgte kan i praksis stå uten alternativer eller reelle valg, noe som svekker det politiske systemet og den demokratiske forankringen (ibid: 14).

Røiseland og Vabo (2012: 37) påpeker imidlertid at det ikke er gitt hva slags demokratisk referansepunkt samstyring bør måles ut fra, og spør om ikke forestillingene om demokrati og samstyring bør diskuteres mer. Sørensen og Torfing (2005) argumenterer for at samstyring kan være demokratisk gitt at det innebærer politisk representasjon og et innsyn for allmennheten. Aars og Fimreite (2005: 244) trekker også fram at nettverk operer mot en annen standard enn tradisjonelt representativt demokrati. Legitimiteten til styringsnettverkene ligger hovedsakelig i hva de oppnår, og de argumenterer for at *ansvarlighet* eller *etterrettelighet* er mer passende kriterier for nettverksaktører og nettverk. De trekker fram åpenhet og transparens i nettverkets arbeid, og inkludering av flest mulig av de berørte parter, som grunnleggende for å oppnå etterrettelighet. I hvilken grad dette er mulig avhenger

av nettverkets organisering og arbeidsmåte, fordi uformelle nettverk vil være vanskeligere å ansvarliggjøre enn mer formelle (ibid: 246).

Normann (2007b: 10) diskuterer tre ulike tilnærminger som kan bedre den demokratiske forankringen til styringsnettverk; hierarkisk integrasjon, representativ governance, og demokratisk meta-styring. *Hierarkisk integrering* vil si at folkevalgte er deltakere i nettverket, men det må ikke kun være majoritetsledere, som ordførere og rådmenn, nettverket må være et representativt forum der også den folkevalgte minoriteten deltar. Denne løsningen påpeker han imidlertid vil være lite effektiv, samtidig som det er en fare for at nettverket kun blir en arena for partipolitikk og man ikke kommer fram til felles løsninger (ibid: 15). *Representativ governance* vil si at deltakerne er representanter for berørte parter, og tanken er at man vil få en mer direkte demokratisk forankring gjennom å introdusere mer pluralitet. Denne løsningen vil imidlertid også kunne skape problemer med å oppnå konsensus (ibid: 16). Den tredje løsningen er et forsøk på å svare på disse problemene, ved å snu systembeskrivelsen slik at det representative *demokratiet meta-styrer* nettverkene. Om planverk som har vært gjenstand for reelle politiske prosesser er basisen for styringsnettverkens konsensusprosesser, så kan nettverkene være effektive, samtidig som de beholder sin demokratiske forankring. Normann finner at dette ofte ikke er tilfelle i det regionale Norge (ibid: 18).

Som gjennomgått begrunnes overgangen til nettverksstyring med en forventning om at det skal løse problemer med tidligere styringsformer, men denne styringsformen fører med seg nye utfordringer. Oppsummert i figuren under vises en tenkt overgang fra utfordringene med tradisjonelle styringsformer til mulighetene og så utfordringene med nettverksstyring.



Figur 4. Muligheter og utfordringer med nettverksstyring.

Inndelingen er ment å være oppsummerende og klargjørende, og som en oversikt over hvilke forhold som vil bli drøftet i analysen, ikke som en fullstendig oversikt over alle faktorer og elementer. Under presenteres et sett med kriterier som er særlig knyttet til faktorene under muligheter med nettverksstyring i figuren, og i analysen brukes disse som utgangspunkt for å drøfte hvordan «Kysten er klar» fungerer.

3.2.4 Kriterier for evaluering av nettverkssamarbeid

Det er finnes en rekke faktorer som er viktige for hvordan nettverkssamarbeid fungerer; ressursfordeling, demokratisk forankring, måloppnåelse, produktivitet, stabilitet, konfliktløsning og læringskapasitet (Sørensen & Torfing, 2005). Et overordnet mål for å analysere nettverkssamarbeid er å finne ut om de bidrar til en effektiv politikktutforming og implementering, og om de legger grunnlag for videre samarbeid (Sørensen & Torfing, 2009).

Det er særskilte problemer med å evaluere samstyring fordi målene ofte ikke bestemmes klart på forhånd, men omtolkes og endres underveis. Det kan være ulike grunner til å delta i samarbeidet og aktørene kan ha ulike forhåpninger for resultater. Det er også vanskelig å beskrive det komplekse og dynamiske ved styring i nettverk. Dette betyr imidlertid ikke at samstyring ikke kan evalueres. Røiseland og Vabo (2012: 118) viser til to tilnærminger for å evaluere effektivitet ved samstyring, der kriteriene tilpasses for å ta hensyn til de særskilte forutsetningene. Den første går på å tilpasse evalueringskriteriene til konteksten, der de bygger på Kenis og Provan (2009) og den andre tilnærmingen er å bruke skreddersydde evalueringsnormer som bygger på Sørensen og Torfing (2009) (Røiseland & Vabo, 2012: 121).

Kriteriene til Kenis og Provan (2009) er generelle, og tilnærmingen baserer seg på at ingen kriterier i utgangspunktet er irrelevante, der argumentet går ut på at det varierer fra prosess til prosess hva man kan forvente av samstyringen. Sørensen og Torfing (2009) tilnærming har mindre til felles med tradisjonell evalueringsteori, deres opplegg for evaluering tar utgangspunkt i de forventede resultatene som styringsformen er ment å gi. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i de skreddersydde evalueringsnormene til Sørensen og Torfing (ibid) fordi de fokuserer på det spesielle ved samstyring, og dermed er mest relevant for problemstillingen. Deres tilnærming sammenfaller også i stor grad med kriteriene som er brukt i Jacobsen (2010)

evaluering av interkommunalt samarbeid. Basert på deres kriterier drøftes muligheter og utfordringer ved samstyringen i «Kysten er klar» i analysen.

Sørensen og Torfing (2009) har to sett med kriterier, der det ene handler om effektivitet og det andre om demokratisk forankring. Styringsnettverk er *effektive* ut fra om de kan oppfylle følgende:

1. Oppnå en klar og velinformert forståelse av de til tider komplekse problemene og se mulighetene som finnes på området de jobber med.
2. Skape innovative, proaktive, men også gjennomførbare, policy-design som svarer på den samlede oppfattelsen av utfordringene som aktørene står ovenfor.
3. Komme til felles beslutninger som er mer enn det minste felles multiplum, men samtidig unngå unødvendige transaksjonskostnader i samarbeidet.
4. Sikre en relativt problemfri implementering basert på en kontinuerlig koordinering og en høy grad av legitimitet og ansvarlighet blant de deltakende og berørte aktørene, inkludert målgrupper, interesseorganisasjoner, offentlig administrasjon og politikere.
5. Være fleksible nok til å kunne justere tiltakene og tjenestene når de møter endrede krav, betingelser og preferanser.
6. Skape et godt grunnlag for videre samarbeid gjennom kognitiv, strategisk og institusjonell læring som skaper felles rammeverk og forståelse, utvikle et miljø for gjensidig avhengighet og bygge gjensidig tillit.

(Sørensen og Torfing, 2009: 242)

Kriteriene er basert på flere forfattere, og ikke alle nettverkssamarbeid kan forventes å levere på alle punktene (ibid: 243). Det fokuseres på samstyringsprosessen og resultatene av denne, politikktutforming i de tre første punktene og iverksetting og tjenesteproduksjon i punkt fire til seks.

Når det gjelder legitimitet, er governance-nettverk *demokratiske* om de oppfyller følgende:

1. Styres av valgte politikere med mulighet til å påvirke politikktutformingsprosessen i nettverket.
2. Består av privat næringsliv og samfunnsaktører, som blir ansvarliggjort av medlemmene eller gruppene de representerer.

3. Kan stå til rette for innbyggere som er påvirket av beslutningene gjort i nettverket, gjennom offentlig tilgjengelige regnskap og rapporter om hvordan nettverket har fungert og politikken som blir ført.
4. Vedtar og følger demokratiske regler og normer som sikrer at alle berørte parter blir hørt og inkludert, følger rettferdige prosesser og at aktørene blir respektert som legitime motstandere, og ikke fiender.

(Sørensen og Torfing, 2009: 244)

Legitimiteten til governance-nettverk kan dermed vurderes ut fra demokratisk forankring i representativitet, ansvarlighet, åpenhet, og normer og regler for interaksjon mellom aktørene. Sørensen og Torfing (ibid: 245) påpeker at det alltid vil være snakk om grader av demokratisk, ikke enten eller, og at en lav oppnåelse på et av kriteriene ikke kan rettferdiggjøres gjennom høy oppnåelse på de andre. Hvor demokratiske man kan kreve eller forvente at nettverk er, avhenger imidlertid av deres form og funksjon. Man kan godta lavere grad av demokratisk forankring i små nettverk som jobber med selvorganiserte aktiviteter, men i offentlig administrerte nettverk som jobber med politiserte saker, politisk styring eller tema som påvirker mange, må man kreve en større grad av demokratisk forankring.

Analysen av nettverket vil undersøke om samarbeidet faktisk gir disse effektene, og samtidig se på muligheten for at nettverket har ikke-intenderte virkninger og muligvis dysfunksjonelle konsekvenser. Dette drøftes med utgangspunkt i de utfordringene nevnt i avsnittet om muligheter og utfordringer med samarbeidsnettverk, som Jacobsen (2010: 18) deler inn i transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse.

På bakgrunn av teorigjennomgangen og kriteriene vil jeg i analysen forsøke å svare på spørsmålene om «Kysten er klar»; Hvordan fungerer samhandlingen? Bekreftes mulighetene og utfordringene med nettverksstyring? Er det en effektiv og demokratisk styringsform?

4. Metode

Her vil jeg gå gjennom de metodiske valgene som er tatt og hvilke implikasjoner det kan ha. Oppgaven er en casestudie og for å svare på problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ tilnærming basert på semi-strukturerte intervju og dokumenter som trekkes opp mot kriteriene for evaluering av samstyring presentert i teorigjennomgangen.

Når det gjelder metode og mulige begrensninger ved oppgaven benyttes reliabilitet, validitet og generaliserbarhet som indikatorer på kvalitet (Tjora, 2012: 202).

Reliabilitet eller pålitelighet, handler mye om forskerens rolle i kvalitative studier. Idealet fra den positivistiske tradisjonen er den nøytrale eller objektive observatør. Dette er selvfølgelig vanskelig å oppnå i praksis, men det er viktig at man er klar over sin egen rolle og hvordan man påvirker både intervju og analyse. (Tjora 2012: 203) Bruk av sitater vil kunne bidra til å heve reliabiliteten, men sitatene er også valgt ut. Reliabilitet er dermed også et spørsmål om andre som studerer tema vil komme fram til det samme. Er det faktorer som peker i retning av at resultatene er påvirket av forskerens ståsted, eller gruppen av informanter som ble valgt? Å redegjøre for dette er viktig for å styrke reliabilitet til resultatene (Tjora 2012: 206).

Transparens og refleksivitet er også viktig, på denne måten kan leseren ta standpunkt til reliabiliteten også (ibid: 217).

Validitet eller gyldighet handler om man måler det man er ute etter å måle, og om man svarer på spørsmålene som er stilt. Den viktigste kilden til høy gyldighet, ifølge Tjora (2012: 207), er at forskningen pågår innenfor faglige rammer, er forankret i annen relevant forskning. Vurderingen av validiteten er et spørsmål om de dataene som er samlet inn er relevant for problemstillingen.

Når det gjelder *generalisering*, er dette omdiskutert innen kvalitativ forskning. I hvilken grad man kan generalisere er avhengig av caset man studerer, men Tjora (2012: 215) mener at det er viktig at man løfter blikket og stiller spørsmål som: "Om man ser mer generelt på dette, hva handler det om? Finnes det noen begreper som fanger opp sentrale trekk ved observasjoner og funn? Finnes det noen dimensjoner som kan brukes til å skissere variasjoner i materialet?"

Dette er en form for konseptuell generalisering, der man knytter funnene opp mot modeller, teori eller lovmessigheter som går utover det caset man har studert.

Å bruke flere datakilder innebærer likevel ikke at de veier opp for hverandres svakheter, hver metode og resultater må vurderes hver for seg. De tre kvalitetsindikatorne vil bli drøftet i de påfølgende avsnittene i forbindelse med datagrunnlaget.

4.1 Casestudie

Ut fra problemstillingen og størrelsen på programmet er det naturlig å bruke casestudie som metode. En generell definisjon av et case er at det er en eller flere analyseenheter som er gjenstand for en intensiv undersøkelse (Ringdal, 2009: 149). «Kysten er klar» er analyseenheten, og fokus er på å forstå hvordan samhandlingen i programmet fungerer. Casestudier tillater at man kan gå i dybden, og er foretrukket når man ønsker å få svar på "hvordan og hvorfor" – spørsmål (Yin, 2009: 8). En casestudie er hensiktsmessig når målet er å få en mer dyptgående forståelse av hva som skjer i programmet. I en casestudie kan man komme inn i en organisatorisk kontekst som er nødvendig for å forstå dynamikkene bak, og tanken er at det casestudier mangler i bredde tar de igjen i dybde.

I en casestudie benytter man seg gjerne av flere ulike datakilder for å få mest mulig kunnskap for å forstå det man analyserer, fokus er på caset. Metoden må velges ut fra hva man studerer, ikke omvendt. Flere anbefaler triangulering, å kombinere flere typer data og metoder på en systematisk måte (Yin, 2009, Sverdrup, 2002, Flyvbjerg, 2006). Dette er fordi man vil få et mer helhetlig bilde dersom man ser på spørsmålene fra ulike innfallsvinkler. Det bidrar dermed til å styrke reliabiliteten. Om resultater fra intervjuer, observasjoner og dokumenter peker i samme retning, vil det øke vissheten om at informasjonen er riktig (Sverdrup, 2002: 111). Jeg har valgt å kombinere data for å få en mest mulig helhetlig forståelse av programmet. Hovedfokus har vært på intervjuene, og tidligere evalueringer og observasjon brukes for å danne et bakteppe for analysen, samtidig som funnene kobles opp mot de teoretiske evalueringskriteriene for nettverkssamarbeid.

Det at jeg ser på kun et case gjør at det er visse begrensninger, særlig for generalisering og hvilke konklusjoner jeg kan trekke fra funnene. I den positivistiske tradisjonen befinner casestudie nederst i det metodiske hierarkiet, og er blitt kritisert for mangel på objektivitet og

generaliserbarhet. Flyvbjerg (2006) svarer på en denne kritikken mot casestudier, og påpeker at all samfunnsforskning innebærer en viss kontekstavhengig subjektiv kunnskap, fordi virkeligheten er mer kompleks enn enkle teorier og universalbegreper kan fange opp (ibid: 224). Styrken til casestudier ligger i muligheten til å utforske teorier og muligheten for falsifisering (ibid: 228). Når det gjelder casestudiers subjektivitet, argumenterer Flyvbjerg for at dette heller ikke er noe som er unikt ved casestudier, åpenhet om hvilke valg man tar i en forskningsprosess er sentralt uansett hva slags metode man bruker fordi det vil kunne påvirke resultatet. Kvalitativ forskning innehar også en nærhet og refleksivitet, som ikke kvantitativ metode gir (ibid: 223). Casestudier gir mulighet for en form for læring, fordi den som er nært på ofte vil bli konfrontert med at teori ikke nødvendigvis stemmer med kompleksiteten i caset (ibid: 236). Flyvbjerg poengterer også at det ikke er et så skarpt skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode som det tilsynelatende kan virke, og at studier uansett skal være drevet av problemstillingen (ibid: 242).

Analysen forsøker ikke å generalisere utover caset, men heller beskrive og tolke teoribasert. I den grad det er snakk om generalisering, vil det være som overførbarhet og relevans utover caset og muligheten for læring. Det jakes på gode oppskrifter og vellykkede eksempler på nettverksstyring, ut fra et ønske om å utvikle en beste praksis for samstyring, og det forskes på hva som fungerer og hva som er kritiske faktorer. Bidraget til denne oppgaven vil sånn sett være om analysen kan ha en viss relevans utover caset, eller en overføringsverdi om «Kysten er klar» fremstår som et godt eksempel.

4.2 Intervju

Det er intervjuet et utvalg på 18 informanter som har deltatt i «Kysten er klar» i ulik grad, og har ulike roller i programmet. Utvalget består av ordførere, rådmenn og ansatte i administrasjonen fra kommunene og fylkeskommunen. I tillegg til intervju har jeg hatt løpende kontakt og møter med leder av programmet og en medarbeider, som har svart på spørsmål og fylt inn med bakgrunnsinformasjon og dokumenter underveis. Jeg har også deltatt på en plankonferanse, og to kommunestyremøter der «Kysten er klar» har presentert framdriften for programmet og svart på spørsmål fra representanter.

Intervju ble valgt ut fra et mål om å få en mer dyptgående forståelse av hvordan programmet har fungert, samtidig som jeg ønsket å fylle inn på det som var gjort tidligere. Jeg har

gjennomført dybdeintervjuer med et mindre utvalg, for å få utfyllende kunnskap om hvordan de involverte mente samhandlingen har gått og hvorfor det har vært sånn. Intervju er en egnet metode i casestudier, nettopp fordi man kan få svar på "hvordan og hvorfor" – spørsmål og de legger til rette for å kunne gå dypere inn på et tema.

Metodisk er intervjuene og intervjuguiden basert på Tjora (2012). Intervjuene har vært semistrukturerte, med åpne spørsmål, der informantene har hatt mulighet til å utdype svarene sine, og jeg har kunnet stille oppfølgingsspørsmål. Temaene var fastlagt på forhånd, men rekkefølgen ble bestemt underveis. En fordel med semistrukturerte intervjuer er at de kan fange opp ting som informantene selv mener er viktig, utover de fastsatte spørsmålene, i motsetning til et spørreskjema. De legger også i større grad til rette for refleksjon. Det ble lagt opp til at informantene gjerne kunne snakke om ting som ikke var tenkt ut på forhånd, men som likevel var interessant for å belyse tema (ibid: 105). Gjennom intervju ønsker man å få informasjon om erfaringer, holdninger og meninger, og hva som ligger bak disse, samtidig som informantene kan konkretisere ved å fortelle om tidligere hendelser. Det jeg her var ute etter var å få vite hvordan deltakerne har opplevd programmet, samarbeidet og implementeringen.

Basert på Tjoras (ibid: 61) inndeling i tre deler med oppvarmings-, refleksjons- og avrundings spørsmål, utformet jeg en intervjuguide (se vedlegg 3). Guiden er tematisk inndelt med spørsmål som dreide seg om deltakelse, samarbeid og organisering, måloppnåelse på de tre overordnede områdene, endring underveis og veien videre. Spørsmålene er basert på tema som kom opp i samtalene med programledelsen, intervjuguiden til den tidligere evalueringen gjort av Asplan Viak og mer teoribaserte spørsmål knyttet til organisering og governance. Tidlig i intervjuprosessen merket jeg at den var lang og kanskje for detaljert. Informantene ble i de fleste tilfellene kun stilt innledningsspørsmålene for de fleste av temaene, og kom selv inn på eller svarte på de fleste av spørsmålene jeg lurte på. Intervjuguiden ble derfor brukt som en slags huskeliste for meg selv, for å sjekke at alle temaene ble berørt i løpet av intervjuet. Min rolle ble heller å holde den røde tråden, da det stort sett ikke var noe problem å få informantene i tale. Flere ganger skjedde det at informanten kom inn på tema, eller trakk fram eksempler som jeg ikke hadde kjennskap til fra før, og det ble en mer naturlig samtale med oppfølgingsspørsmål.

Etter hvert som jeg intervjuet flere merket jeg at det kom mindre ny informasjon, samtidig som jeg ganske langt ut i intervjuprosessen fikk noen nye synspunkter på forskjellige trekk ved programmet. Jeg var derfor litt i tvil om hvor jeg skulle sette strek for intervjuene, men fortsatte til jeg hadde fått svar fra minst én fra alle kommunene, og to fra fylkeskommunen. Jeg ønsket å få belyst ulike synspunkt, og få informasjon fra flest mulig. På grunn av tidsbegrensning måtte det tas valg om hva som ville være et strategisk utvalg.

Utvalget er 18 informanter, og består av ordførere, rådmenn og andre ansatte i administrasjonen, i tillegg til ordfører og en fra administrasjon fra fylkeskommunen. Valg av informanter var strategisk, ut fra et ønske om å få informasjon fra alle kommunene, både politisk og administrativt, i tillegg til respondenter med ulike arbeidsområder. Fordi det har vært ordførerutbyttinger i noen av kommunene, har jeg også vært opptatt å snakke med de som var med i oppstartfasen fordi dette er et viktig fokus i oppgaven. En del av respondentene har også, eller har hatt, sentrale roller i «Kysten er klar», i strategiutvalget, arbeidsutvalget eller programstyret. Det er en mulig begrensning at jeg ikke har snakket med næringslivaktørene.

Intervjuene har foregått mellom 17.januar og 4.april 2013. Fem av informantene har jeg kun hatt kontakt med på e-post, fordi jeg først sendte ut en forespørsel på mail med en oppsummering av de overordnede spørsmålene ut fra et ønske om å få tak i flest mulig. Det viste seg å ikke være en ideell framgangsmåte, ikke bare fikk jeg få svar, men fordelene som man får ved et intervju ved å kunne stille oppfølgingsspørsmål blir borte eller veldig begrenset ved å stille spørsmål på mail. Likevel var de fem svarene jeg fikk ganske utfyllende. Den første forespørselen var ment som en kjapp kartlegging med et ønske om å få mange svar, der hensikten var å ta videre kontakt for intervju. Noen av informantene ønsket også heller å ta det på telefon, og jeg sendte ut oppfølgingsmail med spørsmål om å få til et intervju på telefon, til de som ikke hadde svart på mail etter en ukes tid.

Videre ble fem intervju ble gjennomført ved møte og åtte over telefon. Intervjuene har vært relativt korte, mellom 15 og 45 minutter, der de fleste tok omtrent 25 minutter. Grunnen til den varierende tidsbruken var at noen av informantene hadde mye å tilføye utover de spørsmålene som var fastsatt på forhånd. Fordi intervjuene foregikk såpass langt ute i skriveprosessen, hadde jeg tilstrekkelig informasjon om programmet og kjente til saker og samarbeidet godt nok til at informantene for det meste slapp å komme med fakta eller

bakgrunnsinformasjon om kommunene, tiltak og prosjekter. Det var nok absolutt en fordel, også for informantene som har jobber med tidspress og begrenset tid å avsette til intervju.

På den annen side gjorde både egen og informantenes tidspress, at det ble til at jeg grep sjansen når jeg fikk tak i informantene, og noen av intervjuene ble gjennomført uten lydopptaker. For å veie opp for dette, noterte jeg underveis og skrev utfyllende notater så fort som mulig etter intervjuet, da det enda var friskt i minnet.

I forskningssituasjonen betrakter man intervjuet som en situert handling, det er derfor ingen hovedregel å bruke sitatsjekk i samfunnsforskning. Det er imidlertid grunn til å bruke sitatsjekk når man tror at informantene kan komme til å bli gjenkjent. Det vil i noen tilfeller være umulig å garantere fullstendig anonymitet, som med case med få eller veldig gjenkjennbare informanter, eller informanter knyttet til noe gjenkjennbart (Tjora, 2012: 161). Det er en grunn til å tro at dette er tilfellet her, med kun 11 kommuner, og en fullstendig anonymisering ville ikke være særlig hensiktsmessig for analysen. Det er spurt om tillatelse til å bruke navnet til alle informantene (for navn og stillingsliste, se vedlegg 2). Jeg har likevel valgt å ikke sitere med navn, fordi det ikke er personene som skal være i fokus.

Når det gjelder kvaliteten på intervjuene så bør man alltid reflektere over egen rolle, og om svarene man får er påvirket av gruppen informanter som ble valgt. Problemstillingen, intervjuene og utgangspunktet for hvordan de er strukturert er basert på teori og tidligere funn. På en måte vil det da være sånn at jeg "ser etter" mønstre som passer eller ikke passer med utgangspunktet, og bekreftelse eller avkreftelse på det teoretiske utgangspunktet. Dette kan være både en styrke og en svakhet. Dette var noe jeg hadde tenkt på i utgangspunktet, og la vekt på å ikke stille spørsmålet på en ledende måte.

Det går også over i validiteten til funnene, måler spørsmålene mine det jeg er ute etter å måle? Det viktigste her er at det er teoretisk forankret, for å sikre gyldighet til funnene, noe som er et grunnlag for i det hele tatt kunne sammenlikne med tidligere forskning. Et potensielt validitetsproblem her er i å si noe om måloppnåelse. Programmet gjennomfører flere tiltak på en gang, og det er vanskelig å si noe om effektene av hvert av enkeltprosjektene. Tiltakene er også ment å påvirke komplekse langsiktige problemer, og det er problematisk å snakke om kausalforbindelser eller rene effekter. Virkningsmekanismene er uoversiktlige, og det vil være flere forhold som påvirker utfallet som er utenom en planaktørs påvirkningsmulighet. Det er

likevel interessant å få svar på hva deltakerne mener man har oppnådd gjennom programmet og hvordan implementeringen har gått. Jeg har delt inn intervjuet slik at jeg har spurt om måloppnåelse når det gjelder omdømme, kompetanse og areal hver for seg. I tillegg har flere av informantene selv problematisert at disse overordnede målsetningene er politiske, og at mange er vanskelig å måle konkret.

Eksempler og konkrete hendelser er trukket fram og tolkes av informanten. Informasjonen fra intervjuene er informantens subjektive forståelse, hvordan de synes det har gått med «Kysten er klar». Det er viktig å huske på, for eksempel forventet jeg at svarene fra ordførere ville være noe mer "politiske" enn de fra administrasjonen, og er oppmerksom på dette i analysen. Likevel er ikke subjektivitet en unik svakhet med kvalitativ metode, svarene man får i en kvantitativ spørreundersøkelse er også subjektive. Forskjellen handler mer om tellbarhet og generalisering, men fordi jeg ser på et begrenset case som dette, vil da intervjuer kunne sies å være vel så fruktbart som en spørreundersøkelse, fordi generaliseringen fra et case uansett er begrenset.

En annen mulig begrensning er at jeg ikke har spurt om demokratisk forankring i intervjuene. Det ble valgt bort fordi det ikke virket formålstjenlig å spørre deltakerne direkte om dette. Kun en av informantene tok opp demokratiske problemer direkte, men en del av svarene kan likevel kobles til legitimiteten til programmet, og jeg har utfyllende informasjon om bakgrunnen, de politiske beslutningene og hvordan nettverket fungerer, som grunnlag for å drøfte den demokratiske forankringen til «Kysten er klar». Maktforholdene kunne nok vært problematisert i større grad, men jeg har begrenset mulighet til å gjøre det på bakgrunn av det datagrunnlaget jeg har.

4.3 Dokumenter og tidligere forskning

I analysen trekkes det også inn funn fra tidligere forskning, basert på tre dokumenter; verdiskapningsanalysen fra SINTEF (Volden et al., 2009), prosessevalueringen fra Asplan Viak (Aasetre, 2011) og bokkapittelet der «Kysten er klar» er brukt som case (Stokke et al., 2012). Dokumentene fra fylkeskommunen som er brukt innledningsvis for å danne et bakteppe for programmet trekkes også inn der det er relevant i analysen.

Når man bruker skriftlige kilder som er skrevet for andre formål enn det man undersøker, innebærer det at de fortolkes og tilpasses, noe som kan påvirke validiteten og reliabiliteten. Det er dermed viktig å vite hvem som har gjennomført analysen, i hvilken sammenheng og hva hensikten var. De tre dokumentene er relevant for problemstillingen i varierende grad og kan bidra til å belyse ulike elementer ved programmet.

I Asplan Viaks evaluering ble det gjennomført både telefonintervju og en web-basert spørreundersøkelse. Undersøkelsen er omfattende, og mange spørsmål knyttet til prosess, måloppnåelse og samarbeid er besvart i rapporten. Kostnadssiden og resultater er også nevnt, men er ikke hovedfokus. Evalueringen er brukt av «Kysten er klar» som grunnlag for endringer i programmets andre runde, og vil gi et sammenlikningsgrunnlag i analysen. I SINTEF sin analyse er fokus på hvordan den totale verdiskapningen i kommunene er fordelt mellom næringer, og verdiskapningen settes opp mot forklaringsvariabler som befolkning, utdanning og næringsstruktur. Forklaringsmodellen er særlig interessant for analysen. Analysen ser på perioden 2002-2007, og gir dermed også et sammenlikningsgrunnlag. I Stokkes (et al., 2012) bok analyseres det interkommunale samarbeidet i kystzoneplanleggingen i programmet, og det diskuteres hvordan interessekonflikter kan løses. Deltakerkommunene, organiseringen av planprosessen og tema i planene beskrives. Funnene er særlig interessant for å belyse arbeidet under arealsatsingen, men kan også trekkes opp mot samhandlingen generelt. «Kysten er klar» sitt arbeid med den interkommunale kystzoneplanen startet høsten 2011. Her stopper seneste oppdaterte informasjon i boka, og konklusjonene som trekkes er basert på prosessen til frem til da.

Evalueringen til Asplan Viak og verdiskapningsanalysen til SINTEF er gjennomført på oppdrag av «Kysten er klar», og innholdet og målet med en konsulentrapport er annerledes enn i forskning. Begge analysene er gjort av eksterne aktører som står utenfor programmet, som bidrar til å styrke reliabiliteten. SINTEF har vært involvert tidligere, og har dermed også god kjennskap til programmet og regionen.

Reliabiliteten til oppgaven styrkes om mine funn samsvarer med funnene i rapportene. Det har imidlertid gått en stund siden analysene ble gjennomført og de handler om programmets første periode, og det vil dermed kunne være ting som har endret seg, noe jeg vil være oppmerksom på i analysen.

5. Analyse

Her vil jeg presentere funn fra intervjuene og tidligere studier av «Kysten er klar», og sette programmet inn i et teoretisk rammeverk. Med utgangspunkt i underspørsmålene om organiseringen, styringen, samarbeidet og gjennomføringen i nettverket som er stilt i teoridelen, og kriteriene for evaluering av samstyring knyttet til effektivitet, kvalitet og legitimitet, vil jeg forsøke å svare på den overordnede problemstillingen som ble stilt innledningsvis: *Hvordan fungerer samhandlingen i det nettverksbaserte samarbeidsprogrammet «Kysten er klar»?*

Først vil jeg diskutere i hvilken grad programmet oppfyller definisjonene av governance-nettverk. Så vil jeg beskrive og drøfte organiseringen av «Kysten er klar», hvordan programmet ble opprettet, hvordan det fungerer med overlappende samarbeid og forvaltningsnivå, hvordan forholdet mellom kommunene og fylkeskommunen er, og hvordan styringen foregår. I andre og tredje del vil jeg fokusere på kriteriene for evaluering av samstyring og om «Kysten er klar» oppfyller de forventede fordelene ved styringsformen, og hvilke utfordringer programmet har. Herunder drøftes samhandlingen og hvordan den har fungert, om felles forståelse og effektivitet oppnås, implementeringen av prosjektene, hvordan programmet har tilpasset seg underveis, hva som kan skje videre i regionen, og i hvilken grad programmet er demokratisk forankret.

5.1 Organiseringen

Det ble forutsatt at hvordan nettverket er organisert er viktig for hvordan programmet fungerer (Christensen et al., 2009), og det ble stilt spørsmål om ulike trekk ved organiseringen. Til dels liknede definisjoner ble presentert, og i hvilken grad «Kysten er klar» oppfyller disse blir først diskutert. Opprettelsen av nettverket diskuteres videre, på bakgrunn av at det også forventes å ha en innvirkning på hva som blir oppnådd (Røiseland & Vabo, 2012: 126). Deltakernes syn på organiseringen og funn fra forskningen trekkes fram for å forsøke å svare på spørsmålene om hvordan det at programmet er lagt mellom to forvaltningsnivå og de overlappende samarbeidene påvirker samhandlingen i programmet. Hvordan forholder programmet seg til de andre styringsnivåene og samarbeidene? Hvordan styres nettverket og hvordan har samhandlingen med fylkeskommunen fungert? Fører det til fragmentering?

5.1.1 «Kysten er klar» som governance-nettverk

I teoridelen ble det definert bredt hva som kjennetegner et governance-nettverk, og det ble spurt om i hvilken grad «Kysten er klar» oppfyller dette, og om programmet er preget av samarbeid eller av hierarki. Programmet er samarbeidsbasert, men er det samstyring?

Organiseringen og prosessene i «Kysten er klar» omfattes av den brede definisjonen av governance-nettverk til Sørensen & Torfing (2009: 236). Programmet er organisert med autonome aktører hovedsakelig fra det offentlige, og noen fra privat samfunn, og opprettet av offentlige myndigheter. Det inngår imidlertid ikke sivile samfunnsaktører i programmets organisering, selv om de er involvert i flere av prosjektene. Programmet er demokratisk forankret gjennom folkevalgte representanter, men det blir gjort politiske vedtak i kommunene kun i noen tilfeller. Interaksjonen har vært relativt konfliktfri, og må også kunne sies å ha tatt plass i et institusjonelt rammeverk, preget av felles regler og normer, basert på en felles kunnskap og forståelse. Prosessen har ledet fram til et policy-design, og herunder en rekke tiltak og prosjekter. Slik Sørensen og Torfing (ibid) bruker offentlig verdiskapning i en bred betydning; problemdefinering, visjoner, ideer, planer og reguleringer som er relevante for innbyggerne, faller også «Kysten er klar» sitt ansvarsområde og arbeid innunder definisjonen.

Sørensen og Torfing (ibid) påpeker at definisjonen er normativ, den beskriver et ideelt nettverk. Selv om «Kysten er klar» ikke oppfyller alle delene av definisjonen, må programmet derfor likevel kunne kalles et governance-nettverk.

Når det gjelder Røiseland og Vabos (2012) definisjon av samstyring som vektlegger en ikke-hierarkisk prosess, er det noe uklart om «Kysten er klar» kan sies å være klart ikke-hierarkisk. Forfatterne påpeker at definisjonen er bred nok til å inkludere samstyring mellom forvaltningsnivå, og selv om programmet er initiert på et høyere forvaltningsnivå og det legges føringer herfra, er beslutningene i programmet basert på forhandling og ikke et entydig over- og underordningsforhold. Dermed skiller programmet seg fra tradisjonell styring, selv om det kan stilles spørsmål ved hvor flat strukturen eller hvor interaktiv styringen virkelig er.

Måten «Kysten er klar» er organisert på bryter klart med tradisjonelle styringsformer og oppfyller i stor grad kravene til definisjonen av nettverksstyring.

5.1.2 Opprettelsen av nettverket

Som Jacobsen (2010: 17) påpeker har nettverkssamarbeid trekk av å være en normativ standard og aktørene kan oppleve press fra høyere forvaltningsnivå til å inngå interkommunale samarbeid. Dette er delvis tilfelle i «Kysten er klar», der fylkeskommunen brukte et økonomisk insentiv for å få kommunene til å delta, men det varierer i hvilken grad kommunene oppfattet det som et press.

Det var en del skepsis til «Kysten er klar» i starten, og flere av kommunene var kritiske til om programmet var en riktig løsning. Dette ble av informantene begrunnet med at de allerede hadde nok å jobbe med, og en vekslende tilfredshet fra tilsvarende programmer som jevnlig har dukket opp de siste 10-15 år, og flere oppfattet det som "enda en plan". Det var også skepsis til den geografiske inndelingen som overlapper regionrådene, og prisen – at den var for høy i forhold til hva man ville få ut av programmet. Noen ordførere var også kritiske til involveringen av SINTEF i oppstarten, og fryktet at programmet skulle bli for forskerdominert eller havne i 'forskerskuffen', og at det ville bli for sterk tilknytning til Trondheim og man dermed ikke ville få eierskapet ut til kommunene. Fylkeskommunen forteller også om at de oppfattet denne skepsisen fra kommunene og kobler det til nedleggingstanker.

"Det er ingen grunn til å legge skjul på at i oppstartfasen så har det vært mye diskusjoner mellom kommunene i forhold til om «Kysten er klar» var et riktig og viktig redskap. Spesielt et par av kommunene og ordførerne som på en måte har hatt litt sånn, i hvert fall i den tidlige fasen, litt sånn nedleggingstanker og sånn."

Noen av deltakerne fra kommunene oppgav også at de følte seg tvunget til å være med, og en rådgiver fortalte at føringene fra fylkeskommunen var sterke.

"Fylkeskommunen legger sterke føringer på hvilke samarbeid vi skal være med på – vi foreslo opprinnelig samarbeid med (andre kommuner), men fikk ikke gehør for det. Fylkeskommunen var ganske tydelig på at det var ønskelig at vi ble med i «Kysten er klar», og at det var satsingen de hadde på dette området."

En ordfører fortalte at de ble med i programmet fordi de ble forespeilet at alle fylkeskommunale prosjektmidler ville bli stoppet dersom de ikke var medlemmer av «Kysten

er klar», men la til at fylkeskommunen senere hadde moderert seg med hensyn til denne trusselen. En rådmann i en annen kommune fortalte noe liknende, men la vekt på at det er betydelige midler, så i den grad de følte seg tvunget med, så var det med et løkkemiddel, og at man dermed heller kan sies å være fanget av systemet. Fylkeskommunen bekreftet at de var tydelig på at de ønsket at kommunene skulle være med:

"Jo, vi sa at det er frivillig å ikke være med, men da får dere ikke penger. Sånn er det, vi ønska at man skulle samarbeide, fordi vi tror at man får mer igjen, når ikke kommunene eller småregionene er seg sjøl nok. Kanskje mest var det nok enkelte på Fosen som følt det sånn fordi Fosen hadde et sterkt regionalt samarbeid. Men vi ønska å ha med resten av kysten, det var viktig også for oss."

I hvilken grad kommunene følte seg presset til å være med varierer, for mens noen av informantene var veldig skeptiske, sa andre at dette var et program som var lenge etterlyst av kystkommunene. En rådmann fortalte tvert imot at de var positiv i utgangspunktet, og at det ikke var noen politisk uenighet hos dem om dette. Det er naturlig nok de som var mest kritiske til programmet som fokuserte mest på dette i intervjuene. Da utfordringsdokumentet ble sendt på høring i 2006 var uttalelsene alt i alt positive og motivasjonen høy blant de som ønsket å være med (STFK, 2007b). Flere mente at en stor felles satsing var nødvendig for å snu utviklingen og utnytte potensiale langs kysten. En annen fordel som ble trukket fram ved å samarbeide er muligheten det gir til å være med å sloss i kampen om nasjonale midler.

I intervjuene etterlyste noen av informantene sterkere føringer, mens andre mente de er for sterkt bundet eller ble presset til å være med i programmet. Dette ble også funnet hos Asplan Viak, der noen informanter mente at man burde presset mer på for å øke kommunenes deltakelse og den lokale forankringen, mens andre mente at man heller burde fokusere på de kommunene som vil selv (Aasetre, 2011: 33). Det er en utfordring for programmet å ta hensyn til de ulike ønskene, og programledelsen har valgt en slags mellomposisjon der de legger til rette, men ikke presser på ovenfor de som ikke vil. En av rådmennene virket til å være lei av at deltagerne klaget over at de følte seg presset til å være med og påpekte at kommunene tross alt har et valg.

"Det er jo et konsensusprosjekt det her, og ikke sant, den som vil være med får være med og dem som ikke vil være med dem får nå bare melde seg ut eller ikke melde seg på. Det er jo sånn det er det."

Som det blir påpekt er aktørene autonome og kommunene har muligheten til å trekke seg ut. Det har foreløpig ikke skjedd, og det ser ut til at kostnadene ved å stå utenfor og kunne gå glipp av muligheter til å få tak i utviklingsmidler, er vurdert som større enn kostnaden ved å være med. Til tross for at flere var kritiske til programmet og ikke alle kommunene ønsket å være med fra starten, klarte man etter hvert å samle alle kommunene ved en blanding av økonomiske insentiver og ved å fremheve fordelene ved et slikt program. At nettverket bærer preg av å være en normativ standard kan dermed bekreftes.

5.1.3 Fragmentering og forvaltningsnivå

Måten «Kysten er klar» er organisert på innebærer i seg selv *fragmentering*, ved at det er opprettet en ny enhet og et nytt beslutningsnivå som er lagt imellom de i det tradisjonelle hierarkiet, og Jacobsen (2010: 18) påpeker at dette kan føre til problemer med oversikt, kontroll og styring. På bakgrunn av dette diskuteres de overlappende samarbeidene, forholdet til fylkeskommunen og hvordan nettverket ledes.

Røiseland og Vabo (2012: 28) trekker fram at regionale utviklingsprogram i regi av fylkeskommunen er preget av stor grad av kompleksitet fordi de involverer både *flere nivå* og *flere aktører*. Hvordan programmet forholder seg til to styringsnivå, og hvordan forholdet mellom deltakerkommunene og fylkeskommunen er, er viktige faktorer for hvordan nettverket fungerer. Gjennom reformene og endringene i offentlig sektor har kommunene overtatt stadig flere av fylkeskommunens oppgaver, og det forventes at fylkeskommunen i større grad en tidligere skal fungere som en drivkraft for å utnytte lokale og regionale fortrinn (Hanssen et al., 2012). Som beskrevet tidligere kan det være utfordringer knyttet til forholdet mellom kommuner og fylkeskommunen, og i teoridelen ble det stilt spørsmål om hvordan programmet forholder seg til fylkeskommunens nye rolle og endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Skaper det noen utfordringer, og hvordan er fylkeskommunens rolle i programmet?

Funn fra intervjuene tyder på at det er *fylkeskommunen* som har merket utfordringene knyttet til reformene og endringene i offentlig styring i størst grad. En informant fra fylkeskommunen

satt programmet i sammenheng med overgangen til rollen som utviklingsaktør, og fortalte at fylkeskommunen var klar for denne endringen, samtidig som det skapte utfordringer for både administrasjonen og politikerne i fylkeskommunen.

"Det var jo det at vi måtte omstille fylkeskommunen fra å være en veldig hierarkisk styrt organisasjon, som var veldig tjenestefokusert knytta til to ting, helse og skole. Og det var liksom overordna alt, så hadde vi litt veier og kollektivtrafikk men det var liksom en liten del av det. Og den omstillinga med at man skulle være mer utviklingsorientert, jeg tror kanskje vi var et av dem fylkene som tok den tidligst. Vi var veldig klar for den endringa og også «BliLyst» var med på gjør det. Det skapte jo en del frustrasjon internt blant politikerne her, for at du kunne ikke lenger være med på å bestemme detaljer. (...) Det er en nettverksmodell og den er annerledes enn det tradisjonell forvaltning var, og det har vært vanskelig, både for en del ansatte på huset her og for en del politikere."

En ordfører mente «Kysten er klar» er et program som kan oppfattes som et forsøk på å gi mer legitimitet til fylkeskommunen etter regionreformen. Det ble oppfatta som om fylkeskommunen lette litt, men kanskje nå mer har funnet sin rolle som utviklingsaktør.

I Asplan Viaks evaluering ble det funnet at det var et spenningsforhold mellom det kommunale nivået og fylkeskommunen, men at det er usikkert om dette kommer av en generell skepsis til fylkeskommunen som finnes uavhengig av «Kysten er klar» (Aasetre, 2011: 36). Her trekkes det også fram en kritisk kommentar som ser innføringen av programmet som et ekstra forvaltningsnivå (ibid: 30). I mine intervjuer ble også dette forholdet trukket fram, men flere av informantene fremstår som mer nøkterne og realistiske i sitt syn på og forventninger til samhandlingen mellom forvaltningsnivåene enn det som kommer fram i evalueringen til Asplan Viak. Det ble fortalt om spenninger, og særlig i oppstarten, men ikke noe mer enn det som oppleves ellers. En rådmann forklarte at;

"(Det vil) alltid være et spenningsforhold mellom ulike styringsnivåer – og det var ikke mer i «Kysten er klar» enn i andre prosjekter. Det er ikke noe annet å forvente når ulike autonome aktører møtes og skal samarbeide."

Det finnes en underliggende skepsis til fylkeskommunen som kan se ut til at det ikke er lett å endre på. Flere av deltakerne fremstår som nøkterne i sin beskrivelse av forholdet, og forventningene til endringer ser ut til å være ganske lave.

Programmet plasserer seg ikke bare mellom to forvaltningsnivå, men overlapper de eksisterende samarbeidene i *regionrådene* geografisk, og jeg forventet at dette potensielt kunne skape utfordringer med både transaksjonskostnader og fragmentering i tråd med Jacobsen (2010: 18). Et nytt program innebærer ekstra rapportering, og vedlikehold og utvikling av samarbeidet, som kan være tidkrevende. Beslutningsnivået ble lagt mellom de eksisterende, som kan føre til problemer med oversikt, kontroll og styring.

Asplan Viak fant i evalueringen at det eksisterte uklarheter rundt programmets fokus og relasjoner til andre samhandlingsnettverk, og påpekte at dette trengte en avklaring (Aasetre, 2011: 36). For noen av informantene er «Kysten er klar» ikke blitt mer enn et «fylkeskommunalt prestisjeprosjekt som presses nedover kommuner som allerede har alternative samarbeidsinstitusjoner» (ibid: 33). Det påpekes at det er en fare for unødvendig dobbelkjøring om ikke rolleavklaringen mellom nettverkene er tydelig nok (ibid: 40).

Det ble også i mine intervjuer fortalt om uklarheter ved programmet og forholdet til de andre samhandlingsnettverkene, men flere påpekte at dette hadde bedret seg. Informantene var imidlertid noe uenige, noen mente inndelingen var rett, mens andre var negative. En ordfører fortalte at de var kritiske til at programmet skulle overlapse den geografiske inndelingen som allerede eksisterte i regionrådene, fordi de i kommunen nå måtte forholde seg til enda et samarbeid. Etter hvert endret innstillingen seg imidlertid til å bli mer pragmatisk, og de så «Kysten er klar» som en måte å få tak i ressurser på. Flere delte dette synet, men påpekte at noe av det som gjør det vanskelig å forholde seg til flere nettverk er mangel på tid. En ordfører mente for eksempel at;

"Samarbeidet i «Kysten er klar» fungerer bra, men det er til tider vel mange møter og mye arbeid med ulike regionale samarbeid."

Det at oppgavene det jobbes med i «Kysten er klar» og regionrådene er forskjellige begrenset likevel store problemer. I motsetning til flertallet av regionråd i Norge, jobber Fosen regionråd og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen mer med tjenestesamarbeid, mens

plan- og utviklingsarbeidet ligger under «Kysten er klar» og fylkeskommunen. Skillet er likevel ikke alltid tydelig, noe informantene også påpekte. Som en rådmann sa;

"Man kan se på utviklingsoppgaver versus driftsoppgaver, som «Kysten er klar» versus regionråd, men i realiteten er det jo vanskelig å skille, det henger så tett sammen."

På noen områder krysser arbeidet over i hverandre, for eksempel jobbes det med utviklingen av en næringsplan i regionrådet, noe det også blir jobbet med i «Kysten er klar» sitt prosjekt med kystsonenplanen. Fylkeskommunen kommenterte den overlappende strukturen slik;

"Nei, det er jo et landskap som er veldig mangfoldig. Det er jo klart at du kan se på det som en utfordring, og det er det jo på mange måter, fordi at det er det med at å vite hvilke temaer som diskuteres på hvilke arenaer. Men samtidig så tror jeg også at det avspeiler en realitet da, det finnes liksom ikke en stemme for kysten, det finnes ikke en arena som kan svare på alle utfordringene."

Dette ble påpekt av flere, og en ordfører mente at det er viktig å prøve å tenke helhetlig selv om det er tidkrevende.

"Det blir mye å forholde seg til, å få tak på det. Samtidig må jeg jo også si det at det er jo viktig at vi ser regionalt, at vi ser ulike retninger. Men det går mye tid og ressurser til det."

Som en rådmann påpekte – *"Det er ingen vanntette skott!"* Dette så han som en fordel, fordi det at flere organisasjoner jobber med det samme kan bidra til forsterkning av fokus og tiltak. Rådmannen fortalte at det er noen ordførere som klager på å måtte forholde seg til overlappende samarbeid, men syntes ikke selv dette har vært et problem fordi daglig leder av «Kysten er klar» har vært tydelig på rollefordeling og rammer for programmet.

Det kan virke som deltakerne i Fosen regionråd synes overlappingen er et større problem, enn de andre aktørene. En rådmann fra en av kommunene som er med i Fosen regionråd fortalte at det har vært noe kompliserende og arbeidskrevende at det er en fylkesgrense som deler Fosen,

fordi man må forholde seg til to fylkeskommuner. Leksvik kommune i Nord-Trøndelag er også med i regionrådet, men ikke i «Kysten er klar».

"Enkelte ganger for oss på Fosen så blir det et lite spørsmål da, på enkelte prosjekt. Det kan være ting som vi allerede har vedtatt at vi skal gjøre i regionrådet, og da er jo Leksvik med, og så hvis da vi skal gjøre det samme med «Kysten er klar» så detter Leksvik ut. Så da får vi et sånn lojalitetsproblem. Det er jo ikke noe mange saka der den problematikken oppstår, men i sånne overordnede arealsaker og omdømmesaker så toucher en jo borti det vettu."

En annen ordfører som også er fra en kommune som er med i Fosen regionråd fortalte at motkrefter og mangel på tid er et problem og mente at;

"Sånn som det er nå, med de overlappende geografiske inndelingene og medlemskapet i flere ting så er man bigamister. Kommunen er utro mot det ene samarbeidet, med det andre."

Ordføreren legger til at det derfor kanskje hadde vært bedre om formen på «Kysten er klar» var den samme som regionrådene.

En rådmann fra en av kommunene som er med i Fosen regionråd så imidlertid motsatt på det, og mente at det at man gikk på tvers av de tradisjonelle samarbeidsrelasjonene gjorde at man ble utfordret på en positiv måte, så man ble tvunget til å tenke innovativt og fokus ble mer helhetlig på kysten enn det var tidligere. En ordfører mente at programmet gir kommunene og regionrådene en mulighet til å få prosjekter opp på et høyere nivå.

"(Regionrådene) har prosjekt som dem kan trekk lengre opp, og se i en større sammenheng, så må det være ideelt og kjør dem opp i «Kysten er klar» – programmet for å få med flere aktører og stå sterkere. Det tok litt tid da, å få gjennomslag for det. Det var skepsis til programmet i starten for om det skulle erstatte, både Orkdalsregionen og Fosenregionen. Men det har det ikke gjort."

Samlet er det noen utfordringer ved at «Kysten er klar» overlapper de eksisterende samarbeidene i regionen, men de har vært mindre enn man kanskje kunne forvente. At

arbeidsområdene er forskjellig bidrar til dette, og de problemene det ble fortalt om er knyttet til oppgaver som både programmet og regionrådene jobber med, og til transaksjonskostnadene ved å delta i flere samarbeid. Det kan bli mye for de minste kommunene å forholde seg til flere samarbeid på en gang, og det ser ut til at organiseringen bidrar til noe fragmentering. Flere ser likevel nytten av å samarbeid på tvers, og på et høyere nivå en regionrådene.

5.2 Effektivitet og kvalitet

Som beskrevet i teoridelen opprettes gjerne samarbeidsnettverk fordi de forventes å øke effektiviteten og kvaliteten, være robuste og gi styringsfordeler (Jacobsen, 2010: 15). På den annen side kan det være utfordringer knyttet til transaksjonskostnader og fragmentering (ibid: 18). Mål som felles problemforståelse, verdier, fremtidsvisjoner, koordinering og samarbeid kan ikke tallfestes, men blir diskutert på bakgrunn av hva deltakerne mener er oppnådd. Jeg vil her gå gjennom de seks kriteriene Sørensen og Torfing (2009) setter for effektive styringsnettverk knyttet til politikktutforming og iverksetting, og diskutere om «Kysten er klar» oppfyller disse.

5.2.1 Helhetlig problemforståelse og kompetansedeling

Samordning og helhetlighet er en av begrunnelsene for å opprette nettverk, og et viktig element i WOG-tankegangen (Fimreite & Grindheim, 2007: 233). Helhetlighet går også fram som et mål flere steder i programbeskrivelsen og i prosjektene til «Kysten er klar». «Felles retning og mening» inngår i Røiseland og Vabos (2012: 21) definisjon av samstyring, og Normann (2007b: 12) forutsetter at det foregår informasjonsutveksling mellom deltakerne i et nettverk. Jacobsen (2010: 15) knytter muligheten for økt kvalitet i et nettverkssamarbeid til kompetanse, på grunn av mulighetene det gir for kompetanseoverføring mellom deltakerne eller å kunne ansette fagpersoner en kommune ikke kan ta seg råd til alene.

Det første punktet på Sørensen og Torfings (2009: 242) liste over kriterier for effektive nettverkssamarbeid er å «oppnå en klar og velinformert forståelse av de til tider komplekse problemene og se mulighetene som finnes på området de jobber med.» For å oppnå felles problemforståelse kreves det kunnskaps- og kompetansedeling mellom deltakerne.

Det var flere av informantene som trakk fram kompetansedeling mellom kommunene og læring som noe positivt som har kommet ut av programmet. Det var en gjennomgående oppfatning av at det har skjedd en positiv endring her. En ordfører mente at;

"Kommunene har fått større forståelse av verdiene som ligger langs kysten av Trøndelag, og behovet for å samarbeide om disse."

Samarbeidet og at kystkommunene møtes og diskuterer felles utfordringer ble trukket fram som positivt i seg selv. At det har blitt dannet nettverk oppfattes som viktig. En ordfører mente programmet har ført til at kommunene har mer kontakt:

"«Kysten er klar» har ført til at kommunene har kommet tettere på hverandre. De som jobber der har blitt bedre kjent. I tillegg mener jeg at prosjektet har bidratt til at man i større grad ser regionen i helhet. I stedet for at man sitter på hver sin haug, er terskelen noe lavere for å snakke sammen."

Fylkeskommunen var også fornøyd med det programmet har oppnådd her, og mente at «Kysten er klar» har ført til et mer helhetlig kystfokus og et fellesskap blant kystkommunene.

"Det viktigste er at vi har på en måte, som ikke hadde skjedd ellers, fått kystkommunene til å se sine felles utfordringer i en sammenheng. Og det er vanskelig å måle ikke sant, men jeg tror at vi kan få effekt av det inn i andre typer prosesser. (...) Så det har på en måte tror jeg skapt et fellesskap rundt det som ikke ville vært der ellers. Vi kunne selvfølgelig gjort det ellers også, men det har kommet mer av seg selv. Vi kunne kanskje fått det til på andre måter, men det fellesskapet har vi klart å skape gjennom «Kysten er klar». Og det viktigste tror jeg også har vært at vi har fokusert på dem må samarbeide om det som er felles utfordringer, dem må ikke bruk så mye tid på det dem ikke har felles, for det løses i andre fora og organa og forvaltningsnivå. Det har også vært en del av tankegangen vår at vi bruker energien der det er mulig å oppnå noe."

Til tross for skepsisen mot nye samarbeidskonstellasjoner, har det blitt dannet nye kontakter i nettverket. En rådmann fra en kommune som deltar i Fosen regionråd fortalte for eksempel at

det har vært viktig for dem å knytte kontakter til Frøya, Hitra og de andre kommunene i sør, der det ikke har vært så mye samarbeid før.

I evalueringen til Asplan Viak blir det trukket fram at gjensidig tillit og møteplasser skaper samhandling og felles identitet (Aasetre 2011: 33). I web-undersøkelsen kom det fram at nesten 80 prosent var helt eller litt enig i at programmets prosjekter styrker samhandlingen på kysten, men på den annen side mente over halvparten at kommunene i for liten grad ser nytten av å styrke samhandlingen (ibid: 32). Dette er et paradoks, at selv om deltakerne synes samhandlingen har vært bra, så oppfattes det ikke som viktig. Dette kan handle om engasjementet for programmet, som er varierende.

Flere av informantene snakket likevel om regionen sin med stolthet og mulighetene som finnes på kysten, og en rådmann fortalte om et positivt fokus her:

«Det er jo der mulighetene ligger i Midt-Norge, det er jo på kysten. Det er jo marin og maritim sektor som har et voldsomt vekstpotensial.»

Programmet må sies å ha fungert godt for å oppnå en felles forståelse av mulighetene og utfordringene som kommunene har til felles. Det har vært et offensivt fokus på det som er felles, og flere av deltakerne forteller at programmet har bidratt til at de ser kysten mer helhetlig enn tidligere.

5.2.2 Kvalitet og programmets innhold

Det andre punktet i kriteriene er at nettverket skal «Skape innovative, proaktive, men også gjennomførbare, policy-design som svarer på den samlede oppfattelsen av utfordringene som aktørene står ovenfor.» (Sørensen og Torfing, 2009: 242)

Fylkeskommunen vektla at et positivt, mer offensivt fokus har vært viktig for hvordan programmet har fungert, og at dette skiller «Kysten er klar» fra andre regionale utviklingsprogrammer.

"Vi har gjort det her på en litt annen måte enn det som har vært vanlig andre plasser da. I andre fylker har det vært vanlig å lage sånne RUPer, regionale utviklingsplaner. Mens vi har laget programmer. (...) Mange av sånne fylkeskommunale programma og

regionale utviklingsprogrammer har vært veldig sånn prega av, om jeg sett det litt på spissen og forenkler det, å hindre avvikling, mens vi var mer opptatt av å skape utvikling. Altså en mer optimistisk, mer proaktiv og fremoverlent måte å tenke på. (...) Det er begrensa ressursar, det er begrensa hvor mye man kan få til, men vi merka det at vi skapt en optimisme, et ønske om å fremstå som attraktiv. Og ha et utviklingsprogram, altså ikke et som skal hindre avvikling, men hvordan utvikler vi vidare. Og det er egentlig det som var hele tanken bak «Kysten er klar», med å bruk elementene fra «BliLyst» satsinga, med en egen identitet, designelementer, men også bygge opp felles identitetsopplevelse knytta til kystkommunene. Og det er en felles kystidentitet, sjøl om det er et stykke fra Rissa da og ut til Frøya."

Som Hanssen, Klaussen og Langeland (2012: 113) påpeker er spillerrommet for strategisk handling og det som lar seg påvirke ofte mindre enn man liker å tro. Problemene er sammensatte og man ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig. Målene blir derfor lett komplekse og vage, og innholdet i prosjektene kan være uklart. Hva mener de kommunale aktørene om politikkkutformingene i programmet?

En ordfører mente at man har laget en del prosjekter som lever sitt eget liv, og det mangler på eierskap til programmet. Det ble begrunnet med at kommunene ikke vil nok, ikke at programmet nødvendigvis er dårlig. Det henger sammen med at mange ikke så nytten av programmet, særlig i oppstarten. Det er også knappe ressursar og tidspress i kommuneadministrasjonene, og oppmerksomhet skal fordeles mellom mange saker.

Evalueringsrapporten til Asplan Viak viser at hovedtendensen er at deltakerne er fornøyd med aktiviteten og prosjektene på innsatsområdene, men det er noe variasjon i svarene (Aasetre, 2011: 31). Under *kompetansesatsinga* pekte flere på at dette er et innsatsområde med mange prosjekter, og en kommenterte at det kanskje har vært litt lite fokus på de mer innovative og kreative kommunene (ibid: 28). Omtrent halvparten var litt eller helt enig i at prosjektene viser en klar retning og prioritering, men en stor andel var uenige i at eierskap ansvarsforhold til de enkelte prosjektene er klart og tydelig definert.

Det var flere som ikke kjente så godt til hva som ble gjort på *omdømmeområdet*, en ganske høy andel svarte vet ikke på spørsmålene og få kom med kommentarer utenom. Innholdet i prosjektene og hvordan de fungerer er uklart, og over halvparten svarte vet ikke på spørsmålet

om eierskap og ansvarsforhold til de enkelte prosjektene er klart og tydelig definert, kun en liten andel var uenig, noe som kan tyde på nettopp mangel på eierskap til prosjektene her (ibid: 31).

Når det kommer til *arealsatsingen* er det en enighet om at samarbeid mellom kystkommuner er viktig fordi kystbaserte næringer innen oppdrett og andre aktiviteter i liten grad forholder seg til kommunegrenser. Det gjør heller ikke sjøen eller økosystemet. Med større krav til bærekraftighet, kunnskap og utredning kan det være et kompetanseproblem for de minste kommunene, og det kan være mye å hente på et samarbeid særlig for disse. Stokke (et.al. 2012: 109) finner at selv om de 11 kystkommunene har ulike forutsetninger og ulike interesser når det gjelder bruken av kystarealet, har de klart å forenes i en felles visjon og et opplegg for felles planmetodikk og planteknologi. På arealområdet er det også over 60 prosent som var helt eller litt enig i at prosjektene i stor grad er nyttige for å få til bedre regional planlegging, der det var stor overvekt av de som var helt enige (Aasetre, 2011: 25). Arealatsingen er noe deltakerne ser nytten av, men det er uklarheter når det kommer til eierskap og ansvarsforhold, noe mine informanter også var inne på. En annen innvending jeg fikk på arealsatsingen var at det har gått for sakte. Noen informanter etterlyste mer politisk gjennomslagskraft, men forslagene til hvordan det bør gjøres var ganske forskjellige. Noen mente man burde fokusere mer på samferdsel og kystveien, andre trakk fram turisme, og vindkraft ble også nevnt.

Det kan se ut til at det er et skille i hvordan fylkeskommunen og kommunene oppfatter politikken og prosjektene til programmet, og flere av de kommunale aktørene fortalte om manglende engasjement og eierskap til prosjekter selv om de var fornøyd med satsingen som helhet.

5.2.3 Styringsfordeler og transaksjonskostnader i samarbeidet

Å samarbeide i nettverk er en kontinuerlig prosess som kan være tidkrevende for deltakerne, og transaksjonskostnadene er prisen for samarbeidet i form av tid og ressurser brukt på etableringen, styring i flere organer, ekstra rapportering, vedlikehold og utvikling av samarbeidet (Jacobsen, 2010: 18). Det tredje kriteriet for effektive nettverkssamarbeid er at deltakerne skal «komme til felles beslutninger som er mer enn det minste felles multiplum, men samtidig unngå unødvendige transaksjonskostnader i samarbeidet.» (Sørensen og Torfing, 2009: 242)

Politikkutformingen i et samstyringsnettverk skal foregå annerledes enn i en hierarkisk struktur; mål, prosjekter og tiltak forhandles fram gjennom samhandling (Vabo & Røiseland, 2008a: 91). Beslutninger i nettverk skal være basert på konsensus, det er dermed en fare for at det tar lang tid å komme til enighet og at de ikke blir mer enn minste felles multiplum, om området for felles enighet er lite. Som Andersen (2010: 10) påpeker kan styring i nettverk være sårbart for konflikter, særlig om deltakerne ikke har sammenfallende interesser og om makt og innflytelse står på spill.

Flere av deltakerne fortalte om gamle konflikter og tidligere samarbeidsproblemer i regionen, som uenighet om lokalisering av aktiviteter og interessekonflikter i samarbeid. Dette kunne potensielt vært et dårlig utgangspunkt for samhandling. En ordfører mente at det har vært et problem for programmet at noen viktige saker har vært tabu eller tema man ikke snakket om. Dette var kanskje særlig synlig i starten, men ordføreren mente at det ikke har vært noe særlig forbedring etter fire år. Samferdsel ble trukket fram som eksempel, det var mange som ikke ville trekke det inn i programmet fordi det var interessekonflikter og en holdning preget av konkurranse mellom kommunene her, mellom Fosenveien og Lakseveien. Dette ble bekreftet av en annen ordfører, men her ble det fortalt om endring;

"Det har vært en utfordring helt fram til nå. På de siste møtene har vi begynt å prate om det at vi skal jo lansere oss sjøl som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Så da må vi jo ha samferdselstiltak som knytter den regionen sammen. Det har ikke fått vært satt på dagsorden tidligere fordi at vi har kjempa for våres. Altså på Fosen så har vi jobba for '1 time inn til byen' – prosjektet, også har dem på sørsida av fjorden jobba for Lakseveien. Jeg tror det har vært en sånn skepsis i forhold til at det ene prosjektet kan ødelegge for det andre. Det holder vi på å få bort nå. Prosjektene er jo godt i gang, og da kan vi faktisk ta opp og ta og diskuter på nytt igjen dette med samferdselsprosjekt og det med kystriksveien."

Fra programledelsens side ble det fortalt at dette var et bevist valg, å ikke gå inn på tema der det var konflikt, i alle fall i ikke i starten. Tanken var at det å jobbe med "ufarlige" tema som omdømme, kunne gi et samarbeidsgrunnlag, for så å heller kunne gå inn på vanskeligere tema senere. Det ble derfor fokusert på å finne noe som alle kommunene kunne ha nytte av, ut fra en tanke om å skape minst mulig konflikt og mest mulig nytte. Dette ser ut til å ha fungert

bra, men på den annen side er det er en fare ved ikke å ta opp vanskelige tema, fordi det kanskje er der de største utfordringene ligger. Det er derfor positivt at dette ser ut til å være i endring, og at samferdsel i mindre grad er oppfattet som et område preget av konkurranse.

Som Andersen (2010: 10) påpeker er det avgjørende at deltakerne innser at de har en gjensidig nytte av samarbeidet og felles oppgaveløsning for at nettverkssamarbeidet fører fram. En av de forventede mulighetene med nettverkssamarbeid er styringsfordeler, nettverk opprettes ofte fordi de skal kunne svare på problemer som aktørene ikke kan løse alene (Jacobsen, 2010: 15). Det er en forventning om at ved å jobbe i større enheter, vil man kunne senke produksjonskostnadene, oppnå stordriftsfordeler, og heve kvaliteten på tilbudene, men det kan også medføre transaksjonskostnader knyttet til tiden og ressursene det krever å delta i et samarbeid.

Omtrent halvparten av respondentene i Asplan Viaks evaluering var helt eller litt enig i at «Kysten er klar» har bidratt til prosjekter som ikke ellers ville blitt finansiert (Aasetre, 2011: 31). I intervjuene mine ble det trukket fram som positivt at «Kysten er klar» har bidratt til at det er gjort en del arbeid som uansett måtte gjøres, og at kommunene har fått tilført ressurser. Fra fylkeskommunen ble også dette trukket fram som en fordel med programmet.

"For det som er sikkert er at dette her programmet har tilført utviklingsarbeidet med kysten noen ekstra ressurser. For det er jo kommuner som, for enkelte av dem er jo veldig små og har hatt problemer med å stikke hodet over de daglige driftsutfordringene, for det er store tunge oppgaver og begrensa økonomi og så videre."

Mange små kommuner har ikke mulighet til å drive langsiktig utviklings- og omdømmearbeid på egenhånd, og det må sies å være oppnådd styrings- og stordriftsfordeler med samarbeidet. Det ble på den annen side også fortalt om transaksjonskostnader. En rådmann trakk fram at det var utfordrende for administrasjonen å få flere oppgaver.

"(Vi) er en liten kommune. Alle planer, prosjekter, IKS, samarbeid etter paragraf 27 og 28 og så videre belaster rådmann og staben enormt. Det blir ekstra arbeid, og det kan være vanskelig å prioritere."

Fordi kommunene har varierende inntektsgrunnlag og mulighet til å bruke ekstra ressurser på utviklingsprosjekter, spurte jeg om informantene mente at alle kommunene hadde fått like mye ut av deltakelse i programmet. En rådmann svarte at det har vært problematisk;

"Noen kommuner kommer bedre ut enn andre. De minste kommunene har jo mindre ressurser, men betaler det samme uten å få like mye ut av det."

En annen rådmann mente derimot at; *"Jeg synes vi har fått tilbake mer enn de 200.000 vi la inn i det."* Det er likevel flere som påpekte at det varierer fra kommune til kommune hvor mye man har fått ut av deltakelsen i programmet, og begrunnet det med at noen har vært med i flere prosjekter enn andre, men også at det er ulik innsatsvilje. En rådgiver påpekte at egen vilje og engasjement er grunnleggende for hvor mye utbytte man får av slike program. Rådgiveren viste til et seminar i programmets første runde;

"Her sto den ene ordføreren etter den andre og la fram storstilte utbyggingsplaner i kystregionen. (Vår) kommune var nesten ikke nevnt, verken som samarbeidspartner eller berørt på annet vis. Det sa oss at (vår) kommune kanskje hadde vært for passiv i samarbeidet."

Det ble tatt tak i av ordføreren og fulgt opp til neste konferanse, noe som viser at for å få utnyttet styringsfordelene ved å delta i et program krever det engasjement og prioritering fra deltakerne. Dette kan være en ond sirkel for allerede utsatte kommuner, som har lite ressurser og dermed ikke har muligheten til å prioritere eller hevde seg i et samarbeid.

Det finnes som forventet transaksjonskostnader ved samarbeidet, og deltakerne oppgav at det er tid- og ressurskrevende å delta i programmet. Tiden brukt på å utvikle samarbeid og tillit mellom aktørene ser imidlertid ut til å ha gitt avkastning, fordi områder tidligere preget av konflikt, som samferdsel, nå blir diskutert i strategigruppa. Det er også interessant å se at flere av deltakerne skyldte manglende engasjement og innsatsvilje på knapphet på tid, ikke på selve programmet.

5.2.4 Effektivitet og implementering

Det fjerde kriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 242) er at effektive nettverkssamarbeid skal «sikre en relativt problemfri implementering basert på en kontinuerlig koordinering og en høy

grad av legitimitet og ansvarlighet blant de deltakende og berørte aktørene, inkludert målgrupper, interesseorganisasjoner, offentlig administrasjon og politikere.»

Det jobbes med målsetninger som er langsiktige og mange av prosjektene er vanskelig å måle direkte resultater av, nettopp derfor er det interessant hva deltakerne synes om innsatsen, retningen og resultatene. Hva mener deltakerne om implementeringen og hva har man oppnådd?

Hovedfunnet i evalueringen til Asplan Viak er at programmet ble oppfattet som vellykket, men at det gjenstod å se resultater opp mot flere av målene som var satt (Aasetre, 2011: 4). Det påpekes at «Kysten er klar» er et stort program, og at mange av effektene er forventet å være langsiktige. Når det gjelder enkeltprosjekter, blir kystsoneplanlegging og til dels KystTrainee trukket fram som positivt i undersøkelsen. Hovedtendensen for de tre innsatsområdene var positiv, men for bolystområdet mente en lavere andel av respondentene at prosjektene var nyttige for regionen (ibid: 31).

Når jeg spurte om tiltakene, og om deltakerne kunne trekke fram noe som var oppnådd på grunn av «Kysten er klar», var en del av svarene ganske generelle. Flere fortalte om prosjektene deres kommune deltok i nå. Når jeg forsøkte å få informantene til å utdype, trakk en del fram langsiktigheten ved prosjektene som gjorde det vanskelig å se oppnåelse allerede og at målsetningene er ambisiøse. Som en rådmann sa;

"Jeg har jo egentlig mye positivt å si om prosjektet, men forventningene var kanskje litt store."

Oppfattelsen av hvordan implementeringen har vært er noe ulik for de tre satsingsområdene, og de blir diskutert hver for seg under.

5.2.4.1 Omdømmebygging og bolystiltak

Oppfatningen av aktiviteten i omdømme- og bolystsatsingen i Asplan Viaks evaluering var positiv, men noe dårligere på dette området enn for kompetanse og areal (Aasetre, 2011: 31). Når jeg spurte om omdømme, fortalte informantene litt om prosjektene og markedsføringen av «Kysten er klar», og ikke så mye om resultater. Det virket det som det var en underleggende oppfatning om at omdømme og fraflytting ikke var noe man kunne gjøre noe

særlig med, og at dette kanskje var mer en politisk ambisjon enn noe man virkelig kan endre på, i alle fall i løpet av et så kort tidsperspektiv. Informantene var imidlertid forsiktig med å avfeie satsingen, som en rådmann sa;

"Det er jo jobba med det, alle samles og det at det er et fokus på det er veldig positivt. Det nytter nok."

Noen av informantene fokuserte på markedsføringen og omdømmet til selve programmet. En rådmann fortalte om det som ble gjort i oppstarten i programmet;

"Vi starta jo skarpt, vi engasjert jo et reklamebyrå. Det vart laga mye plakater og slagord og alt det det, men det følt vi ble veldig kort. Og det tror jeg vi ble enig om alle sammen at det kosta mer enn det smakte. Og vi nedtona omdømmejobbinga i forhold te og bruke så mye penger på det. Men det var jo i starten på prosjektet så man kan jo sei, man kan jo forsvare det innafor at det var nødvendig da å markere prosjektet da på den måten der."

Sånn sett jobbes det ikke bare med kommunenes omdømme utad, men også med omdømmet til selve programmet. Så langt kan det se ut til at det viktigste man har oppnådd er en sterkere følelse av en felles identitet blant deltakerne, som vist i diskusjonen om felles forståelse, men at programmet ikke er særlig kjent utover de som jobber med det. En rådmann påpekte at markedsføringen utad kunne vært bedre, og at programmet nok ikke er så kjent blant folk. Det er likevel en viss fremtidsoptimisme hos informantene og flere er positive til selve satsingen. Som en ordfører sa;

"Jeg tror vi ligger litt etter, for at vi kjørte i gang en del prosjekt som ikke har vært no, foreløpig i alle fall, ikke har hatt noe særlig effekt da. Men det er jo på gang det, det med bolyst og bolystprosjekt og arbeidskraftmobiliseringsprosjektet og så videre, så ting kjem jo for fullt framover. Så det tror jeg skal bedre seg."

Av konkrete prosjekter ble reiselivssatsingen med opprettelse av destinasjonsselskap, kraftsamling rundt arbeidsmarkedsutfordringer, og boligmarkedsanalyse for den enkelte kommune trukket fram som tiltak som fungerer bra. En rådmann påpekte også hvordan andre prosjekter, som under samferdsel og næring, også egentlig er omdømmesaker som kan brukes

til å profilere, og at de dermed kanskje har oppnådd mer indirekte på omdømme enn man skulle tro.

5.2.4.2 Kompetanseutvikling

Verdiskapningsanalysen til SINTEF viser at de sysselsatte i «Kysten er klar» – kommunene har noe lavere utdanningsnivå enn referanseregionene, men likevel en høyere verdiskapning per sysselsatt enn deres utdanningsnivå 'skulle tilsi' (Volden et al., 2009: 43).

Forklaringsmodellen deres viser at «Kysten er klar» har gjort en innsats for å forsøke å korrigere for mangel på arbeidsplasser og kompetanse (ibid: 50). Fiskeri og havbruk blir særlig trukket fram som viktig, og dyktige bedriftsledere og tilrettelegging fra kommuner og forvaltning trekkes fram som viktige bidrag til at det går godt på dette området (ibid: 51).

Oppfatningen av initiering av aktivitet på kompetanseområdet er også overveiende positiv i evaluering til Asplan Viak (Aasetre, 2011: 27). Det trekkes frem elementer som en tydeligere profil og definering av satsingsområdene, lokal forankring og fastere styring, men det påpekes også at det er mange aktører på dette området, noe som gjør det til et vanskelig innsatsområde.

I et av intervjuene mine ble samarbeidet med eksterne aktører og det å få til et lokalt fokus trukket fram som utfordrende. En ordfører som var fornøyd med fremdriften og det man har fått til på areal og omdømme, syntes at kompetansedelen har stått litte grann i stampe. Da jeg spurte hva det skyldes var svaret at; "(...) *det er mye personlig*", og Høyskolen i Sør-Trøndelag ble trukket fram som eksempel;

"(...) det er vanskelig å få dem i tale, vanskelig å få dem til å være med på opplegg som kommunene har stått bak og prøvd å pressa på for å få til da. Jeg tror faktisk at HiNT (Høyskolen i Nord-Trøndelag) har en annen holdning i den sammenhengen."

Ordføreren skulle gjerne sett det han kaller en Trondheimorientering fra HiST var endret på, men påpekte at det nok handler om økonomi, og at HiST er litt annerledes stilt enn andre høyskoler i Norge.

"Det synes jeg er litt trasig at det skal gå utover ut over oss som er i distriktet da. HiST er ikke en høyskole bare for Trondheim."

Noen av deltakere mente også at det er for mye fokus på offentlig sektor, og at satsingen heller burde vris mer mot næringslivet og kompetanseheving her (Aasetre, 2011: 28). Næringslivet er representert i programstyret, men ikke i strategigruppen eller arbeidsutvalget, noe som kan ha bidratt til dette.

Alt i alt var det likevel flere av informantene som var fornøyd med hva som er blitt oppnådd på kompetanseområdet, og av prosjektene ble særlig KystTrainee trukket fram flere ganger som noe som har fungert godt, selv om det er uklart om prosjektet er blitt selvgående nok til å fortsette som en permanent ordning etter «Kysten er klar» er avsluttet.

5.2.4.3 Arealforvaltning

Flere informanter trakk fram *areal* som det området der det var lettest å se at det hadde skjedd noe, fordi man kan vise til noe konkret. Arealsatsingen var det som flest ganger ble trukket fram som positivt, allerede før jeg var kommet inn på spørsmålene som dreide seg om tiltakene under de tre satsingsområdene. En rådmann sa for eksempel at arealsatsing har fungert kjempebra, og mente at dette er det satsingsområdet man kan vise til konkrete resultater – "*value for money*". Informantene fortalte også om godt samarbeid her, og at planavdelingene i kommunene har jobbet godt sammen.

Allerede såpass tidlig som Stokke (et.al., 2012: 118) så på arbeidet var det klart at «Kysten er klar» hadde oppnådd flere fordeler med samarbeidet. Disse gikk ut på økt kapasitet til å innhente og behandle relevante data, utviklingen av en standard mal, og et grunnlag for å se problemstillinger på tvers av kommunegrensener og mulighet for gjensidig læring. Også i evalueringen til Asplan Viak ble arealsatsingen oppfattet som positiv, og det ble trukket fram at arbeidet på arealområdet har bidratt til felles politisk organisering og forankring i kommunene, og en utvikling av fagnettverk (Aasetre, 2011: 24).

Implementeringen har likevel møtt noen utfordringer knyttet til forpliktelse fra aktørene. Stokke (et.al., 2012: 117) roser samarbeidet i areal og kystsoneplanleggingen i «Kysten er klar», men setter spørsmål ved om ikke det fortsatt er "en samling av kommunale enkeltplaner, hvor de politiske prioriteringene fortsatt gjøres på lokalt (kommunalt) hold". Arbeidet med den interkommunale kystsoneplanen går parallelt med hver av kommunens

arbeid med sin kystsonoplan. Det er på den måten ikke en overkommunal plan, men mer en sammensetning av de ulike planene (ibid: 111). En rådmann forklarte at:

"Kystsonoplanen inngår som delplan i kommunene. Den har ikke samme status, der kommunenes egne planer har juridisk vekt, er Kystsonoplanen mer veiledende."

Kommunene var fra starten av klare på at de ikke ønsket en regional plan vedtatt av fylkeskommunen, men et interkommunalt samarbeid. Fylkeskommunen er likevel med som en likeverdig partner i samarbeidet (ibid). Det er et kompetanse- og plansamarbeid som har bred politisk støtte, og ikke alternativet, som ville være å inkludere økonomi og fordeling av aktiviteter eller ha én regional plan (ibid: 17). I intervjuene ble det likevel uttrykt et ønske fra noen deltakere om at arealplanen burde være mer forpliktende for å fungere, og en rådgiver mente at;

"Det ligger muligheter i en felles plan – men det må være noe mer enn en samling av det som er, de eksisterende planene."

Det motsatte kom imidlertid opp på et av kommunestyremøtene, der en politiker gav uttrykk for at han synes det var fryktelig mye planer og han følte at de ble tvunget til å binde seg. Det ble svart av programledelsen at selv om det legges føringer så er det ikke juridisk bindende, planen vil bli sendt på høring og det er åpent for å gjøre lokale endringer. Arealansvarlig i programmet la vekt på at arbeidet de gjør skal være et redskap for avklaring, som grunnlag for at kommunene skal kunne ta gode avgjørelser.

At den ikke er juridisk bindende er imidlertid noe som kan være problematisk, fordi det kan bli et nullsumspill, der kommunene ikke vil binde seg før de andre gjør det, fordi alle er redde for å begrense spillerommet sitt om de andre ikke binder seg til å gjøre det samme. En av rådgiverne som jobber innen areal og plan fortalte om uklarhet i forholdet mellom planene:

"Det har jo skjedd en overføring av erfaringer, det er jo positivt. Prosessen har vært bra. Altså, å sette alt i sammenheng, det helhetlige er bra. (...) Likevel er det ting som er uklart, det er jo mange forskjellige interesser her, og mange prosesser som pågår samtidig, hva gjør vi når det er uenighet? (...) Forholdet mellom den eksisterende kommuneplanen og den nye er uklart. Hvem skal bruke den, og hvordan? Hvordan

skal man forholde seg til den? Det mangler noen retningslinjer. Hvilken plan gjelder mest?"

Det var likevel enighet om at satsingen er bra og langtidstenkningen er positiv, men forventningene er kanskje ikke helt oppfylt enda. Til tross for noen transaksjonskostnader ved samarbeidet og noe fragmentering, er arealsatsingen alt i alt sett på som positiv. Kvaliteten og kompetansen ser ut til å ha blitt hevet, og informantene er gjennomgående fornøyd med organiseringen, samarbeidet og oppnåelsen på arealområdet.

Oppsummert er implementeringen av prosjektene i «Kysten er klar» preget av at man forsøker å gjøre mange ting på en gang, og at målsetningene er langsiktige. At deltakerne i liten grad kunne vise til konkrete resultater fra omdømmetiltakene betyr likevel ikke at de avfeide satsingen, og mange av deltakerne er positive til flere av prosjektene. Informantene trakk oftest fram arealplanen og KystTrainee som eksempler på det som har fungert bra, selv om det er noe uklarthet knyttet til forpliktelse til arealplanen.

Det er interessant å se at informantene ikke kun trakk satsingsområdene opp mot måloppnåelse i prosjektene, men også fokuserte på hva deltakerkommunene har oppnådd gjennom programmet. Innenfor kompetanse og areal trekkes det for eksempel fram at det har skjedd en kompetanseheving i kommunene. Samarbeidet i implementeringen ser ut til å ha fungert relativt bra, selv om det er noen utfordringer i kompetansesatsingen knyttet til samarbeid med eksterne aktører.

5.2.5 Fleksibilitet og endring underveis

Andersen (2010) påpeker at fleksibilitet og tilpasningsdyktighet er en av fordelene samstyring kan bidra med, på en annen måte enn det man kan få til i tradisjonell offentlig styring. Det femte kriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 242) er at nettverk skal «være fleksible nok til å kunne justere tiltakene og tjenestene når de møter endrede krav, betingelser og preferanser».

I evalueringen kom Asplan Viak med noen anbefalinger og alternativer for videreførelse av programmet. Det ble skissert to alternativer, der det ene var å fokusere mer på de som ville delta – slik at programmet kunne øke gjennomføringshastigheten, og det andre var å fokusere mer på konsensus og mulighet for å inkludere alternative regionale strukturer – for å beholde kommuner og være mer fleksibel. Uavhengig av hvilket alternativ som ble valgt, ble det

anbefalt å fokusere og spisse innsatsen framfor å utvide, markedsføre suksesshistorier, fokusere på innsatsområder som er lett kommuniserbare, og sørge for at det er tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen når oppgaver fordeles. (Aasetre, 2011: 4)

På bakgrunn av evalueringen ble det besluttet at programmet skulle fortsette for en periode til, med noen endringer, men avsluttes i 2014. I tråd med anbefalingene ble det brede fokuset tonet ned og innsatsområdene spisset, noe som oppfattes som positivt av informantene. En rådmann mente programmet i første runde var preget av manglende differensiering, det var for mange gode ideer og for lite fokus på hva man skulle satse på – "*alt var viktig*". Dette mente rådmannen bedret seg etter evalueringen, mye fordi daglig leder tok en slags portvaktrolle og programmet ble finslipt.

Flere mente at det var viktig at en gikk bort fra at minst 4 kommuner måtte være direkte involvert i underprosjekter. Det var et gjennomgående synspunkt blant deltakerne at programmet har blitt bedre underveis. Fylkeskommunen delte også dette synet:

"Altså det jeg tenker er det at programmet har hatt en veldig positiv utvikling. Det var en utfordring i tidlig fase, å få etablert en felles forståelse av hva skulle programmet være. Men i løpet av de årene som «Kysten er klar» har eksistert så har det vært igangsatt og dratt opp en god del veldig sentrale aktiviteter og prosjekter. Man har jobba med veldig substansielle ting, i forhold til hva som er kystkommunenes utfordring."

Samlet fremstår programmet som læringsvillig, det ble foretatt endringer etter evaluering og det har tilpasset seg underveis. Forventningene om fleksibilitet og tilpasningsdyktighet må sånn sett sies å være oppfylt.

5.2.6 Grunnlag for videre samarbeid?

Det siste punktet til Sørensen og Torfing (2009: 242) knyttet til effektivitet var om nettverket har «skapt et godt grunnlag for videre samarbeid gjennom kognitiv, strategisk og institusjonell læring som skaper felles rammeverk og forståelse, utvikle et miljø for gjensidig avhengighet og bygge gjensidig tillit».

Etter evalueringen ble bestemt at programmet avsluttes i 2014, et forslag som ble fremmet av programledelsen. Dette ble begrunnet med to ting, for det første skal ikke programmer som dette pågå for evig tid – det er viktig at man setter en sluttdato. For det andre har man sett en slitasje i det tilsvarende innlandsprogrammet, «BliLyst», og man vil unngå at det samme skjer med «Kysten er klar». Programledelsen er likevel åpen for at enkeltprosjekter bør fortsette, men da i andre former. Det krever imidlertid at noen tar ansvar for dem.

Informantene var i stor grad enig i avgjørelsen og begrunnelsen. En rådmann sluttet seg til programledelsen; *"Det er både rett og viktig at prosjektet avrundes i 2014. Denne typen prosjekt er ment for å skulle avsluttes."* Fylkeskommunen påpekte også at; *"Det som er faren hvis sånne prosjekter går over lengre tid er at det kan tappes litt for energi."* Dette var gjennomgående, og de fleste jeg snakket med var enig i at det er riktig å avslutte «Kysten er klar» til neste år, selv om noen deltakere ønsket å fortsette programmet. Grunnen til det er at det tar tid å opprette nettverk, og de mente at det er først nå det begynner å fungere og man kan se resultater. Som en ordfører sa;

"Det er først nå, når det snart skal avsluttes, at det begynner å bli interessant. (...) Vi er blitt varm først nå, og skulle vel egentlig gjerne sett at det fortsatte. Det er først nå vi begynner å se resultatene av de investerte pengene."

En ordfører som mente at «Kysten er klar» skulle ha fortsatt, påpekte at det måtte ha vært i en fastere form, og ønsket enda mer innsnevring av fokusområdet enn det som er blitt gjort.

Avslutningsvis i intervjuene ble det spurt om hva deltakerne tror vil skje videre. Har «Kysten er klar» skapt et grunnlag for videre samarbeid? Her var deltakerne uenige. En rådmann tror bevisstheten rundt Sør-Trøndelagskysten som helhet vil falle bort når man avslutter «Kysten er klar»: *"Til tross for samarbeidet og kontakten man har skapt gjennom programmet er det ikke blitt noe løpende rutinemessig samarbeid på tvers av fjorden."* En annen rådmann fortalte noe likende, og trakk på det da jeg spurte om «Kysten er klar» har gitt grunnlag for et videre samarbeid;

"Det har skjedd en kompetansedeling som har vært veldig bra. Kommunene har lært av hverandre, men jeg tror likevel ikke dette betyr at det vil bli mer eller fortsatt samarbeid i noen stor utstrekning når regien som holder dem sammen forsvinner."

Andre tror imidlertid at noe samarbeid vil fortsette. En ordfører mente at flere prosjekt vil følge de samarbeidende kommuner videre; "*Det er ikke slutt på regionalt samarbeid, selv om «Kysten er klar» avsluttes.*" En annen ordfører tror også samarbeidene vil fortsette, men få en annen form: "*Kontakten mellom kommunene vil uansett fortsette, men ikke i formelle former som «Kysten er klar».*" Fylkeskommunen la vekt på at det bør fortsette å være et helhetlig fokus, selv om det er usikkert hvilken form det vil ta.

"Altså, det blir en diskusjon på hvordan vi skal organisere den måten å bruke penger på. Det som jeg er opptatt av er at vi hvert fall ikke skal tilbake til den modellen der vi driver og klatter ut småbeløp. (...) Jeg er opptatt av at vi skal bruke pengene til å stimulere til samarbeid, for vi får så mye bedre effekter ut av det."

En ordfører som var enig i at programmet skal avsluttes, trakk det opp mot regionaliseringsdebatten og mente at man bør fokusere på samarbeid i regionrådene i stedet for nye nettverk;

"(Jeg) tror kanskje vi skal fokusere litt mer på regionrådene nå framover, det har med at sannsynligvis så blir det en del diskusjon framover de neste årene i forhold til kommunestruktur og regionforstørring og sånne ting. Og da kan det hende vi er bedre rusta når vi har regionrådene."

Samlet er det enighet om å avslutte programmet, selv om noen av deltakerne skulle sett at det fortsatte. Det er lagt et visst grunnlag for videre samarbeid, men det er usikkert hvilken form det vil ta. Nettverksstankegangen og ønsket om samarbeid er sterkt fra fylkeskommunen, og flere av deltakerne mener også at dette er viktig.

5.3 Demokratisk forankring og legitimitet

Som gjennomgått i teoridelen pågår det en diskusjon om nettverk i det hele tatt kan være demokratiske, og flere er kritisk til om demokratiske verdier ivaretas ved nettverksstyring (Normann, 2007a). Tankegangen går ut på at det man oppnår av effektivitet og kvalitet i styringsformen går utover den demokratiske forankringen og legitimiteten, gjennom en svekket mulighet for kontroll om beslutningene tas utenfor det representative systemet (Aars

& Fimreite, 2005: 239). Jacobsen (2010: 18) trekker fram ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse som mulige demokratiske utfordringer ved nettverksstyring.

På den annen side påpeker Røiseland og Vabo (2012: 37) at det ikke er gitt hva slags demokratisk referansepunkt samstyring bør måles ut fra. Aars og Fimreite (2005: 244) argumenterer for at nettverk operer mot en annen standard enn tradisjonelt representativt demokrati, og foreslår ansvarlighet eller etterrettelighet som kanskje mer passende kriterier. Sørensen og Torfing (2005) argumenterer for samstyring kan være demokratisk, og jeg vil her gå gjennom de fire kriteriene de setter for demokratisk forankring i representativitet, ansvarlighet, åpenhet, og normer og regler for interaksjon mellom aktørene, og diskutere om «Kysten er klar» oppfyller disse.

5.3.1 Elitedannelse og styring av nettverket

Det første kriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 244) for om governance-nettverk er demokratiske er at de «styres av valgte politikere med mulighet til å påvirke politikkkutformingsprosessen i nettverket.»

I «Kysten er klar» deltar både ordførere og rådmenn fra hver av kommunene i Strategigruppa, halvparten av deltakerne er dermed ikke valgt – men rådmennene har ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak. Programstyret består av noen ordførerne og rådmenn, samt næringslivsaktører. Kriteriet kan sånn sett sies å være delvis oppfylt fordi det også inngår aktører som ikke valgt. Politikkkutformingen foregår i programmet, og strategigruppa har stort sett behandlet og definert satsingsområder og godkjenning av store prosjekter.

Jacobsen (2010: 18) påpeker at det kan være en demokratisk utfordring at det ofte er de samme politikerne med sentrale posisjoner og verv som også er det mest sentrale i de politiske prosessene. Dette ser ut til å være tilfellet i programmet, og det kan sies å være en viss *elitedannelse*, fordi det er ordførerne og rådmennene som deltar i politikkkutformingsprosessen, og dermed kan man miste noe meningsmangfold og dermed demokratisk forankring. På den annen side ville det trolig vært vanskelig å få til enighet om man skulle inkludere flere ved hierarkisk integrering som Normann (2007b: 15) påpeker. Organiseringen som er valgt kan dermed sees som en pragmatisk avveining der man begrenser seg til et visst antall deltakere for å få til effektiv politikkkutforming og resultater, noe som er viktig for å opprettholde legitimiteten til programmet (ibid: 13).

Fylkeskommunen deltar også i Strategigruppa, Programstyret og Arbeidsutvalget. Som tidligere påpekt er kommuner gjerne skeptisk til fylkeskommunen, og mangel på samordning og gråsoner i funksjonsfordelingen kan skape problemer, i tillegg til at kommunene ofte er redd for å miste muligheten for selvbestemmelse (Fimreite & Grindheim, 2007: 146). Dette er noe av det man forsøker å løse gjennom det tverrsektorielle fokuset, styring i nettverk og desentralisering av myndighet. Det ble derfor stilt spørsmål om hvordan samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunen har fungert.

I Asplan Viaks evaluering ble det funnet at noen av de kommunale aktørene ser «Kysten er klar» som underforstått fylkeskommunen, selv om aktivitetene i prosjektene er plassert ute i kommunene. Skepsisen er særlig knyttet til initiativ det oppfattes som kommer fra fylkeskommunen (Aasetre, 2011: 45). Flere av de kommunale aktørene ønsker seg en sterkere forankring til lokalnivået, slik at kommunene får mer å si for hvordan programmet drives (ibid: 36). Dette tolkes som en underliggende skepsis til fylkeskommunen. Synet informantene mine fra kommunene har på fylkeskommunen varierte, mens noen mente samarbeidet fungerer bra, som en rådmann påpekte;

"Fylkeskommunen opplever vi å ha godt samarbeid med, (...). Vi har selvsagt enkeltsaker vi gjerne skulle ha fått gjennomslag for i fylkeskommunen, men slik vil det vel alltid være."

Andre var mer negative og uttrykte skepsis knyttet til kommunenes påvirkningsmulighet ovenfor fylkeskommunen, og varierende lydhørhet fra politikerne i fylkeskommunen. Hierarkiet mellom forvaltningsnivået fremstår ikke som endret i veldig stor grad. En av rådmennene satte det litt oppgitt, men lattermildt på spissen;

"Fylkeskommunen er en stor mastodont, det er ikke så lett å få noe ut av dette."

Informantene fortalte både om forholdet mellom forvaltningsnivåene generelt og opp mot programmet. En av deltakerne som trakk det opp mot programmet var en ordfører som mente forholdet mellom fylkeskommunen og kommunene har blitt bedre på grunn av «Kysten er klar».

"Jeg synes nok at det har gitt forholdet mellom min kommune og fylkeskommunen et løft. (...) Vi har på en måte komme tettere på hverandre i forhold til løpende prosesser som er viktig og fylkeskommunen får kunnskap om kommunene inn på fylkeshuset i mye større grad her enn tidligere gjennom den ordinære saksgangen. Jeg tror at det har styrka de små kommunene, i særlig grad, og dem som ikke har vært hyperaktiv inn mot politiske prosesser i fylkeskommunen tidligere, at vi har hatt det her prosjektet."

En ordfører som fortalte om en endring i forholdet mellom kommunene og fylkeskommunen, trakk det ikke opp mot programmet, men mot ledelsen i fylkeskommunen;

"Det har vært spenningsforhold mellom det kommunale nivået og fylkeskommunen. Ledelsesendringen i fylkeskommunen de to siste årene har rettet opp dette, og fylkeskommunen bryr seg mer om kommune."

Alt i alt ser samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunen ut til å fungere greit, ingen fortalte om store problemer, selv om det ble gitt uttrykk for en viss frustrasjon fra noen av de kommunale aktørene og noen klaget på manglende lydhørhet fra fylkeskommunen. På den annen side, var det kommunale aktører som mente forholdet mellom forvaltningsnivåene er godt, og to informanter mente det har skjedd en positiv endring, en ila dette til programmet og den andre til ledelsen i fylkeskommunen.

Som poengtert i teoridelen, betyr ikke nettverkssamarbeid at det er fravær av *ledelse*, og Røiseland & Vabo (2012: 124) skiller mellom tre typer ledelse av samstyring; delt ledelse, ledelse av en sentral samarbeidspartner og ledelse av en nettverksadministrasjon. «Kysten er klar» har en administrativ programledelse som har ansvaret for gjennomføringen av programmet, og at nettverket ledes på denne måten forventes å ha en positiv innvirkning på legitimiteten til programmet og gjøre at man unngår problemer med dominans som ved sentral ledelse (ibid).

I intervjuene var det ingen negative tilbakemeldinger på *nettverksadministrasjonen*. Flere trakk fram programledelsens engasjement som avgjørende, og daglig leder fikk mye ros. En ordfører sa om daglig leder at; *"Han har vært til stede hele veien, og overalt. Han har gjort jobben sin."* Det samme ble funnet i Asplan Viaks evaluering, der også flere berømte programledelsens innsats for å trekke kommuner og lokale interesser med (Aasetre, 2011: 40).

I intervjuene mine var det flere som trakk fram daglig leders engasjement og kunnskap som avgjørende i intervjuene. Også fylkeskommunen roste ledelsen av prosjektet:

"Så har jo prosjektlederen, (...), han har jo vært veldig viktig. For han har vært en katalysator, for han har en kunnskap om kysten og kystens utfordringer som jeg tror har vært med på å skape viktig legitimitet og har vært et viktig bindeledd da."

Det ble også trukket fram av deltakerne at det har vært viktig for programmet at daglig leder ikke er en representant fra fylkeskommunen. Dermed har han kunnet ha en rolle som mellomledd mellom forvaltningsnivåene, og har til tider fungert som både informant og buffer, samtidig som det har vært positivt for tilliten til programledelsen. Denne funksjonen passer overens med den tilretteleggende og meglende rollen en liten administrasjon forventes å ha i tråd med Røiseland og Vabo (2012: 124).

Det representative demokratiet kan se ut til å svekkes noe av at man har lagt politikktutformingsprosessene utenfor demokratisk kontrollerte organ, og det er usikkert i hvilken grad man får belyst et bredt meningsmangfold fordi det er eliten som deltar. På den annen side bidrar måten programmet er ledet på trolig til å styrke legitimiteten til programmet utad i kommunene. Den begrensende demokratiske forankringen kan sees som en avveining med effektivitet.

5.3.2 Representativitet og ansvarsforvirring

Det andre demokratikriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 244) er at nettverket «består av privat næringsliv og samfunnsaktører, som blir ansvarliggjort av medlemmene eller gruppene de representerer.»

Som nevnt over består nettverket hovedsakelig av ordførere og rådmenn, men i programstyret er også privat næringsliv representert. Slik det fremgår av organisasjonsoversikten til programmet, inngår det derimot ikke samfunnsaktører i nettverket, selv om det samarbeides med ulike lokale aktører, fagmiljøer, byråer, kunstnere og FoU-miljøer i prosjektene. Disse er dermed ikke direkte med i politikktutformingsprosessen, selv om man kan forvente at deltakelsen vil gjøre at de blir hørt i noen grad. Programstyret kan sees som en form for representativ governance i tråd med Normann (2007b: 16), der deltakerne er representanter for berørte parter. Pluraliteten dette gir forventes å gi en mer direkte demokratisk forankring,

men uten å snakke med næringslivsaktørene eller gruppene de representerer er det vanskelig å si noe mer om i hvilken grad de blir ansvarliggjort. Jacobsen (2010: 18) påpeker at det er en fare for ansvarsforvitring om det blir uklart hvem som er ansvarlige fordi styringen er fragmentert. Dette kan være et vanskelig krav å oppfylle i «Kysten er klar» fordi det er vanskelig å føre resultatene tilbake til enkeltvedtak, og klart ansvar er kanskje ikke å forvente.

Ansvarlighet i «Kysten er klar» kan heller sies å bli ivaretatt gjennom lokal tilknytning og en forskyvning av makt nedover. Sett i lys av overgangen fra hierarki til nettverksstyring trakk en rådmann fram at arbeidsmetodikken i programmet er interessant fordi:

"Som prosjekt har det fungert på den måten at man har flytta en del virksomhet fra den tradisjonelle arbeidsmetoden på fylkeshuset til grasrota. Og tar opp en del behov og interesser fra kommunene opp i prosjektet. (...) Det har ikke vært et topptungt prosjekt i den forstand at det har vært en stor tung administrasjon, det har vært en prosjektleder og en medarbeider og etter behov da og prosjekter har man overført midler og prosjektmedarbeidere. Synes alt i alt det har vært en god erfaring."

I nettverksmodellen har man flyttet noe myndighet til lokalt nivå, og fylkeskommunen mente også at dette er viktig for å skape involvering, legitimitet og forankring lokalt.

Fylkeskommunen fortalte om overføringen av myndighetene til partnerskapene:

"Vi outsourca jo beslutningene til partnerskapene, til nettverkene. Det er helt riktig, og sånn er det i «Kysten er klar» også, for om du ikke skaper involvering så blir det ikke noe mer enn en pengesekk som du ikke forholder deg noe mer enn passivt til. Må ha et aktivt forhold til pengesekken om du skal kunne bidra selv. (...) det har gått seg til, men det har vært en kamp. Vi må akseptere det at skal vi ha dem med og dem skal være engasjerte og dem skal bruke penger på det her, så må vi også akseptere at innimellom så tar dem dårlige beslutninger. Men sannsynligvis, så veit dem bedre enn oss hvor skoa trykker. Og skal vi ha et lokalt engasjement så må dem få lov å ha innflytelse."

Her sees desentralisering av myndighet i sammenheng med eierskapet og legitimiteten til programmet. På den ene siden har det vært utfordrende for fylkeskommunen og gi fra seg

beslutningsmyndighet, men det blir sett på som viktig for å ivareta engasjementet og ansvarligheten til aktørene.

Nettverket består i noen grad av næringslivsaktører og det samarbeides med samfunnsaktører i prosjektene, og kriteriet er delvis oppfylt, men ansvarlighet kan i større grad sies å bli ivaretatt gjennom en lokal forankring av prosjektet.

5.3.3 Etterrettelighet og uthuling

Det tredje kriteriet er at nettverket «kan stå til rette for innbyggere som er påvirket av beslutningene gjort i nettverket, gjennom offentlig tilgjengelige regnskap og rapporter om hvordan nettverket har fungert og politikken som blir ført.» (Sørensen og Torfing, 2009: 244).

Aars & Fimreite (2005: 239) påpeker at det kan være en fare for mangel på åpenhet og transparens i nettverk, men at dette er viktig å fokusere på for å oppnå etterrettelighet og dermed styrke legitimiteten. Innsyn for allmennheten er dermed en måte å øke den demokratiske forankringen på (Sørensen og Torfing, 2005). I «Kysten er klar» er møtereferater, presentasjoner fra seminarer, handlingsplaner med fordeling av midler, vedtak og dokumenter åpent tilgjengelig på nettsidene til programmet, som oppdateres relativt ofte. Programmets resultatregnskap er rapportert i fylkeskommunens årsregnskap. Forskningen, verdiskapningsanalysen og evalueringen til Asplan Viak er også offentlig tilgjengelig. Åpenhet og innsyn for allmennheten må sånn sett sies å bli ivaretatt.

Likevel er det som Jacobsen (2010: 18) påpeker en fare for uthuling, at fristillingen fører til at mulighet for direkte politisk og administrativ styring og innsyn minskes, fordi informasjonen kommer i etterkant gjennom samlede rapporter, og styringen da kan bli redusert til å bevilge midler. Rapportene fra «Kysten er klar» kommer i etterkant, men det skjer likevel en kontinuerlig oppdatering, selv om noen gir uttrykk for at dette kunne vært gjort oftere. Til tross for at programledelsen har mye kontakt med ordførerne og rådmenn, er det ikke sikkert at det blir videreformidlet i kommunene i like stor grad. Dette kom frem etter en orientering på et kommunestyremøtet hvor en representant uttalte at: "*Det var sannelig på tide at dere kom, det var flere ting her jeg ikke var klar over.*" Man kan anta at dette henger sammen med åpenheten, men også med kommunens eget initiativ og engasjement for programmet. Kommunestyrene jobber med mange ulike saker, og kan være preget av sekvensiell oppmerksomhet som gjør det vanskelig å planlegge langsiktig. Selv om det kan sies å være

tegn på at programmet gjør at det blir en viss uthuling fordi informasjonen kommer i etterkant, er det som Jacobsen (ibid) påpeker ikke nødvendigvis bare negativt, fordi det kan gjøre at man får avlastet små enheter med lite ressurser så de kan konsentrere seg om andre saker.

At programmet ble evaluert allerede etter første runde er også positivt, og som vist over i drøftingen av endring, ble anbefalingene tatt hensyn til og programmet har tilpasset seg underveis. Kriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 244) handler om åpenhet i etterkant, så selv om det kan være manglende transparens i beslutningsprosessene, oppfyller «Kysten er klar» kriteriet og fremstår som åpen og etterrettelig.

5.3.4 Legitimitet og interessekonflikter

Det siste kriteriet til Sørensen og Torfing (2009: 244) er at nettverket «vedtar og følger demokratiske regler og normer som sikrer at alle berørte parter blir hørt og inkludert, følger rettferdige prosesser og at aktørene blir respektert som legitime motstandere, og ikke fiender.»

Normann (2007a) er som vist kritisk til nettverksstyring fordi det kan føre til at demokratiske verdier svekkes. Problemet er den konsensusbaserte naturen til samstyringsnettverkene og den indirekte meta-styringen. Prosessene blir annerledes når det kreves at man oppnår konsensus, fordi aktørene er autonome og kan trekke seg eller nekte å etterkomme krav. Utover denne exit-muligheten er det ofte ikke etablert prosedyrer for hvordan interessekonflikter skal løses, dermed kan løsningene bli begrenset til den minste felles enighet aktørene kommer til.

Programledelsen bekrefter at det er et konsensusprinsipp i «Kysten er klar», selv om det har vært støttet og gjennomført prosjekter som ikke har hatt deltakelse eller interesse fra alle kommunene. Et eksempel er arbeidet med et destinasjonsselskap innenfor reiselivet.

Prosessene i «Kysten er klar» fungerer annerledes enn tradisjonell demokratisk styring, og innebærer en forskyvning av makt. Aars og Fimreite (2005: 243) påpeker på den annen side at det ikke nødvendigvis innebærer mer enn en omstilling og det er usikkert om det svekker beslutningsmyndigheten til politikerne. I intervjuene var det imidlertid en rådmann som mente at det at man produserer mye gjennom regionråd, programmer og prosjekter gjør at man får et demokratisk underskudd, og at kommunestyret har reel liten makt her. Som rådmannen oppsummerte det: "*Kommunestyret strør bare sand.*"

Avgjørelsene i kommunestyrene begrenser seg til deltakelse i programmet og ikke i enkeltprosjekter. Det er imidlertid et par unntak, et par av kommunene som deltok i Småkommuneprogrammet diskuterte dette i kommunestyret før deltakelse. Også når det gjelder kystsoneplanarbeidet er kommunestyrene involvert, både i forbindelse med godkjenning av planprogrammet og den endelige godkjenningen av kystsoneplanen i de enkelte kommuner.

Stokke (et.al. 2012: 104) påpeker at det har vært vanskelig å få til ordninger for hvordan fordeler og ulemper skal fordeles mellom flere kommunene her. For eksempel har oppdrettsnæringen gjennomgått en sentralisering, der stadig flere oppdrettsanlegg samles i noen få store selskaper. Dette fører til at noen kommuner får de gevinstene som følger med lokalisering av base-, service- eller fordelingsfunksjoner, mens andre får ulempene, i form av arealbeslag, miljøpåvirkninger og tap av sysselsetting og skatteinntekter. Som jeg trakk fram i drøftingen av implementeringen av arealsatsingen, er det et problem med interessekonflikter her, og det er en fare for at det kan bli et nullsumspill.

Kommunene har gitt fra seg myndighet ved deltakelse i programmet, det legges føringer fra programmet og fylkeskommunen, og styringen i nettverket kan sees som indirekte og normativ i tråd med Normann (2007b: 14). Han påpeker at det kan føre til at det filtreres bort et meningsmangfold, og de folkevalgte i praksis står uten alternativer eller reelle valg som svekker den politiske prosessen og den demokratiske forankringen.

Prosessene i programmet fremstår imidlertid som så rettferdige man kan forvente, selv om noen deltakere klaget på manglende lydhørhet fra fylkeskommunen. Informantene mente samtidig at dette er et generelt problem, og ikke noe unikt ved programmet. Tvert imot mente noen av deltakerne at programmet har bidratt til å forbedre forholdet mellom forvaltningsnivåene. I nettverket ser det også ut til at aktørene respekterer hverandre som legitime motstandere. En rådgiver fortalte om diskusjoner i beslutningsprosessene i programmet:

"Så vidt jeg har erfart, har samarbeidet vært bra. (...) Tror nok det har vært en del tøffe runder mellom ordførere. I alle fall kom det fram i en samling på Ørlandet for et

par år siden. (...) så har det nok vært heftige debatter, noe som ikke nødvendigvis er negativt."

Dette stemmer overens med hvordan Normann (2007b: 17) påpeker at kontrollerte konflikter er nødvendig for demokratisk praksis, fordi fravær av uenighet som regel betyr at det er mangel på heterogenitet i representerte interesser. Debattene framstår som nødvendige for at ulike syn blir hørt, og er heller med på styrke den demokratiske forankringen til programmet. Den største utfordringen for legitimiteten til programmet ser ut til å ligge i det at det er uklart hvordan det skal løses når man ikke kan komme til enighet. I «Kysten er klar» har dette vært forsøkt unngått ved et langsiktig fokus der man har ønsket å opparbeide tillit mellom aktørene, og nettopp samarbeidet og at man i mindre grad oppfatter nabokommunene som konkurrenter er som vist noe av det man har oppnådd over tid i programmet.

Normanns (2007a) kritikk ser ut til å bli bekreftet i noen grad, men det har ikke ført til at aktører har trukket seg eller nektet å imøtekomme krav. I den grad det har vært brukt en exit-strategi har det gått ut på at kommuner har vist liten interesse eller ikke har bundet seg til en plan.

Oppsummert fremstår «Kysten er klar» som demokratisk forankret via deltakelse av valgte politikere og oppfyller kravet til etterrettelighet, selv om det at beslutninger tas utenfor det representative systemet gjør at de demokratiske verdiene kan sies å være noe svekket og Normanns (2007a) kritikk bekreftes i en viss grad.

Sørensen og Torfing (2009: 245) legger vekt på at det ikke er snakk om enten eller, men grader av demokratisk. Likevel påpeker de at man må kunne kreve en større grad av demokratisk forankring i større offentlig administrerte nettverk som jobber med politiserte saker, politisk styring eller tema som påvirker mange. «Kysten er klar» er et forholdsvis stort nettverk og tema det jobbes med et mange prosjekter innen regional utvikling som må sies å kunne påvirke mange. Programmet kan sees som et forsøk på å flytte beslutningsmakt ned og gjennomføringen opp, men det er usikkert om «Kysten er klar» kan sies å være klart ikke-hierarkisk. Legitimiteten til programmet kommer i stor grad av at kommunene føler at de står sterkere med tanke på å få tak i utviklingsmidler. Det blir også trukket fram at det er viktig at beslutninger blir flyttet ned fra fylkeskommunalt nivå. Ledelsens engasjement og meglende rolle spiller også en inn her. I tråd med Aars og Fimreite (2005: 244) kan det se ut til at

legitimiteten til nettverket ligger i hva de produserer, evnen til oppgaveløsning og resultater, og i mindre grad til det representative og demokratiske valg.

6. Konklusjon

Jeg har beskrevet hvordan styringen, samarbeidet og implementeringen foregår i nettverket, og vil her avslutningsvis trekke fram funnene fra analysen som viser hvordan trekk ved organiseringen og samhandlingen virker inn på hvordan programmet fungerer, og forsøke å gi noen oppsummerende svar.

Problemstillingen var: *Hvordan fungerer samhandlingen i det nettverksbaserte samarbeidsprogrammet «Kysten er klar»?*

Organiseringen av «Kysten er klar» bryter med tradisjonelle styringsformer og oppfyller i stor grad kravene til definisjonene av nettverksstyring, og organiseringen av programmet må sies å ha hatt en innvirkning på samhandlingen, gjennomføringen og oppnåelsen. Samhandlingen kan på flere måter sies å ha fungert godt, men både de forventede mulighetene og utfordringene ved nettverkssamarbeid bekreftes i stor grad. Sørensen og Torfing (2009) sine kriterier for et effektivt og demokratisk nettverk oppfylles til en viss grad. *Fordelene* er et mer helhetlig fokus og felles forståelse, kompetansedeling, samarbeid og større grad av tillit, tilgang på flere ressurser, fleksibilitet, etterrettelighet og legitimitet gjennom oppnåelse. *Utfordringene* ligger i transaksjonskostnadene, uklarheter ved programmet, fragmentering, en viss elitedannelse, uthuling, manglende engasjement fra noen aktører og i at beslutningene blir tatt delvis utenfor det representative demokratiet.

Gjennom intervjuene kom det fram ulike meninger om «Kysten er klar» og hvordan programmet har fungert. Mange av de kommunale aktørene var kritiske i oppstarten, men har senere blitt positivt overrasket. Fylkeskommunen brukte økonomiske insentiver for å få kommunene til å delta, og nettverket bærer preg av å være en normativ standard, men det varierer i hvilken grad kommunene oppfattet det som et press. En ordfører påpekte at programmet kan oppfattes som et forsøk på å gi mer legitimitet til fylkeskommunen etter regionreformen, og fylkeskommunen fortalte at overgangen til å være mer utviklingsorientert har vært vanskelig for både administrasjonen og politikerne i fylkeskommunen. Det ble fortalt om spenninger mellom forvaltningsnivåene, særlig i oppstarten, men ikke noe mer enn det som oppleves ellers, og det er usikkert om det kan tilskrives programmet. Noen av de kommunale aktørene klaget på manglende lydhørhet fra fylkeskommunen, men andre mente

forholdet mellom forvaltningsnivåene er godt, og to ordførere mente det har skjedd en positiv endring, som en ila programmet og den andre til ledelsesendringer i fylkeskommunen.

Det ble funnet uklarerheter ved programmet og forholdet til de andre samhandlingsnettverkene, men det ser ut til å begrenses av at de jobber med ulike oppgaver. Likevel påpekte flere at planer, politikk og iverksetting på flere av områdene henger sammen, og satt spørsmål ved om ikke organiseringen kunne vært enklere. Flere overlappende nettverk ser ut til å skape noe fragmentering og transaksjonskostnader, og selv om det er lagt et visst grunnlag for videre samarbeid er det usikkert hvilken form det vil ta, og noen deltakere mente at man heller bør fokusere mer på regionrådene etter at programmet avsluttes. Flesteparten var enige i avgjørelsen om å avslutte programmet i 2014, selv om noen av deltakerne skulle sett at det fortsatte. Nettverksstankegangen og ønsket om samarbeid er sterkt fra fylkeskommunen, og flere av deltakerne mente også at dette er viktig.

Når det gjelder gjennomføringen og hva programmet har oppnådd, må ambisjonene kunne sies å være høyere enn de realiserte prosjektene. Implementeringen av prosjektene i «Kysten er klar» ser ut til å være preget av at man forsøker å gjøre mange ting på en gang, og at målsetningene er langsiktige. Flere av deltakerne mente likevel programmet har oppnådd flere viktige mål. Kystsoneplanleggingen og arealsatsingen er det området som av flest ble trukket fram som positivt, fordi man kan vise til konkrete resultater. Under de andre områdene ble særlig KystTrainee-opplegget, reiselivssatsingen, prosjektene rettet mot arbeidsmarkedsutfordringer, og boligmarkedsanalyse trukket fram som tiltak som deltakerne var fornøyd med.

Informantene så ikke kun programmet opp mot måloppnåelse i prosjektene, men fokuserte også på hva deltakerkommunene har oppnådd gjennom samhandlingen. Det at programmet har skapt samarbeid, ble flere ganger trukket fram som en egenverdi utover de målene som er satt. Samarbeid og tillit, som blir trukket fram av både Normann (2007b: 13) og Andersen (2010: 13), som en forutsetning for at man oppnår konsensus i politikktutforming og for at tiltak skal virke, har også bidratt til at man nå diskuterer tema som man ikke gjorde i starten. Det har fra programledelsens side vært en bevist strategi å jobbe med å skape gjensidig tillit mellom aktører i kommunene som tidligere har vært preget av konkurranse, gjennom å unngå konfliktfylte saker i oppstartsfasen. Samarbeidet ser også ut til å være viktig utad, mot høyere

forvaltningsnivå og sentrale myndigheter i konkurransen om ressurser og utviklingsmidler i tråd med Sørensen og Torfing (2009: 240).

Den gjennomgående holdningen var at programmet har vært gjennomført på en god måte, og at ledelsens tilretteleggende og meglende rolle, som Røiseland og Vabo (2012: 125) fremhever som en fordel ved en mindre nettverksadministrasjon, har vært viktig for legitimiteten. Samhandlingen ble oppgitt å ha gitt flere fordeler, knyttet til stordrift, aktørens styrke utad, og kompetansedeling. Fokus på kysten som helhet, og utvikling av en kystidentitet må også kunne tilskrives programmet. «Kysten er klar» fremstår som fleksibel, og har spisset innsatsen etter evalueringen, og det var et gjennomgående synspunkt blant deltakerne at programmet har endret seg og blitt bedre underveis.

Mange av de forventede fordelene med nettverksstyring oppfylles dermed, men også utfordringene ble i stor grad bekreftet gjennom at informantene tok opp det jeg mistenkte var problematisk allerede før jeg fikk spurt om det. Hovedutfordringene er knyttet til transaksjonskostnadene ved samhandling, fragmentering, uklarheter ved programmet, og varierende grad av forpliktelse og engasjement. Det er tid- og ressurskrevende å delta, og det er krevende å opprettholde entusiasme blant deltakerne, men kostandene ved å delta ser ut til å være mindre enn fordelene aktørene føler at de får, og ingen har foreløpig trukket seg ut.

Den demokratiske forankringen og legitimiteten til programmet er også problematisert, og det ble funnet noen utfordringer her, knyttet til elitedannelse, ansvarsforvitring og uthuling i tråd med Jacobsen (2010). Det er usikkert i hvilken grad man får belyst et bredt meningsmangfold fordi det er ordførerne og rådmenn som deltar i størst grad. Uthuling kan sies å skje i en viss grad fordi informasjon kommer i etterkant, og dermed minskes muligheten for direkte politisk og administrativ styring og innsyn. I tråd med Normanns (2007a) kritikk av nettverksstyring kan det se ut til at det er en fare for at demokratiske verdier svekkes noe av at man har lagt politikktutformingsprosessene utenfor demokratisk kontrollerte organ, men «Kysten er klar» fremstår likevel som demokratisk forankret via deltakelse av valgte politikere og en lokal tilknytning i prosjektene. Som vist argumenterer Aars og Fimreite (2005: 244) for at ansvarlighet eller etterrettelighet er mer passende kriterier for nettverk, og til tross for noe manglende transparens i beslutningsprosessene, oppfyller «Kysten er klar» dette kriteriet i større grad og fremstår som etterrettelig. Legitimiteten til nettverket ligger også som påpekt

mye i evnen til å produsere resultater på en effektiv måte, og den begrensede demokratiske forankringen til programmet kan sees som en avveining med effektivitet (ibid).

Samarbeidsnettverket i «Kysten er klar» er blitt til gjennom politiske føringer og fremstår som normativ. Da både de forventede fordelene og ulempene med styringsformen ser ut til å oppfylles, er det kanskje passende å gjenta Andersens (2010) advarsel mot å opphøye samstyringsnettverk til en slags superstandard. På noen områder vil det være mest effektivt, men andre ganger vil trolig andre typer organisering fungere bedre. På bakgrunn av det som er funnet i oppgaven, vil det kunne sies å være en avveining som ikke kun kan tas på bakgrunn av en forestilling om at nettverk er den beste løsningen, men på den annen side heller ikke kun ut fra økonomiske nyttebetraktninger. For deltakerkommunene i «Kysten er klar» har nettverkssamarbeidet ført med seg fordeler, i form av et mer helhetlig fokus, samarbeid, tillit og kompetansedeling, som ikke kan tallfestes, men som det er lite trolig man ville fått i samme grad ved tradisjonell styring.

Mange samfunnsproblemer går på tvers av kommunegrenser og sektorer, og det kan være problemer som ikke en kommune eller bedrift kan løse alene. Det kan tenkes at nettverkssamarbeid fungerer bedre enn tradisjonell styring og NPM når problemene er uoversiktlige, kompliserte og sektorovergrepene. Spørsmålet kan imidlertid ikke besvares ut fra en casestudie, og det gjenstår mange spørsmål knyttet til hvordan nettverksstyring bør måles og evalueres. Sørensen og Torfing (2009) sine kriterier er omfattende, men dekker ikke alle elementer ved nettverksstyring. Det ville vært interessant å studere flere nettverk for å sammenlikne ulike løsninger, og ulike måter å evaluere på. Organiseringen i seg selv, og den fragmenteringen og fleksibiliteten den innebærer, gjør at det er lite sannsynlig at det finnes én beste praksis for samstyring. Kanskje må man godta at styringsformen er uoversiktlig, innebærer transaksjonskostnader og har begrenset demokratisk forankring, i bytte mot effektivitet og bedre problemløsning? Da vil det være en forutsetning at nettverkene oppnår nettopp dette, og erfaringsoverføring og gode eksempler blir viktige når det finnes mange mulige løsninger.

«Kysten er klar» fremstår på flere måter som et godt eksempel, og i den grad det har en overføringsverdi, vil det være fra de lærdommene som kan trekkes fra programmet. Det er for tidlig for å si noe om måloppnåelse på flere av tiltakene, men fordelene med samarbeid kommer fram i flere prosjekter. Et eksempel her er KystTrainee, hvor mange av bedriftene er

for små til å til å drive denne typen opplegg på egenhånd, men ved å samarbeide om å fronte regionen og næringen som attraktiv kan bedriftene rekruttere bredere. Samstyringen fremstår også som vellykket mot de overskridende utfordringene tilknyttet arealplanlegging.

Arealplanen vil være den første av denne typen i Norge, og særlig her ligger det muligheter for erfaringsoverføring til andre regioner.

Samarbeidet har også bidratt til at deltakerne ser kysten mer helhetlig, og en strategi som fremstår som særlig viktig er at man unngikk konfliktfylte tema i oppstarten. Ved å jobbe sammen om mer "ufarlige" tema, har man opprettet en større grad av tillit slik at områder tidligere preget av konkurranse kan diskuteres. Måten programmet har vært ledet på med en nettverksadministrasjon ser også ut til å ha vært positivt for samstyringen. Nettverket innehar på den annen side en fare for slitasje, og hvordan man skal opprettholde engasjementet og overbevise deltakerne om nytten av programmet fremstår som sentrale utfordringer. Det ser ut til å mangle en god strategi for hvordan man kan løse interessekonflikter i konsensusbaserte nettverk, som er viktig for at de skal kunne svare på de vanskelige utfordringene.

7. Litteraturliste

- Aars, Jacob, & Fimreite, Anne Lise. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(3).
- Aasetre, Jørund. (2011). Evaluering – ”Kysten er klar”: Asplan Viak AS.
- Andersen, Ole Johan. (2010). «Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke»: Regional samstyring som mulighet og problem. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 01, 5-25.
- Angen, Sigrud T. (2012). Sluttrapport. Småkommuneprosjektet 2009-2012. Osen: Kysten er klar.
- Bevir, Mark. (2003). A Decentered Theory of Governance. In H. Bang (Ed.), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Bull-Berg, Heidi, Johansen, Ulf, Stokka, Arne, Olafsen, Trude, Sandberg, Merete, & Henriksen, Kristian. (2012). Oppdatert statistikkgrunnlag for regionen Kysten er klar og dens enkeltkommuner: SINTEF.
- Christensen, Tom, Lægred, Per, Roness, Paul G., & Røvik, Kjell Arne. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. (2 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Davies, Jonathan S. (2011). *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Fimreite, Anne Lise, & Grindheim, Jan Erik. (2007). *Offentlig forvaltning* (2 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Flyvbjerg, Bent. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- From, Johan. (2002). Hva er Governance? *Plan*, 06, 22-25.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Klausen, Jan Erling, & Langeland, Ove. (2012). *Det regionale Norge 1950 til 2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hill, Michael, & Hupe, Peter. (2009). *Implementing Public Policy* (2 ed.). London: SAGE.
- Holmen, Ann Karin Tennås. (2011). *Styring gjennom nettverk. Koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering av styringsnettverk i norske byregioner*. (Ph.d. - avhandling), Universitetet i Bergen, Det samfunnsfaglige fakultet.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2010). Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Omfang, organisering og virkemåte. Kristiansand: KR D.

- KEK. (2008). Sammen mot et felles mål: Kysten er klar. Tilgjengelig fra http://www.kystenerklar.no/images/stories/2008/okt_08/sammen_okt_08.pdf.
- KEK. (2013). Møte i Strategigruppen 8. januar 2013. Tilgjengelig fra <http://kystenerklar.no/images/stories/2013/strategimote/strategigruppa-leif-harald.pdf>.
- Kenis, Patrick, & Provan, Keith G. (2009). Towards an Exogenous Theory of Public Network Performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Meld.St.13. (2012-2013). *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Normann, Roger. (2007a). *Democracy in Development – A Critical View on Regional Governance*. (Ph.D), NTNU, Trondheim.
- Normann, Roger. (2007b). Hvordan kan man styrke det regionale demokratiet ved governance-preget regionalt utviklingsarbeid? *Regionale trender*. NIBR, 2, 9-20.
- Reitan, Marit, Saglie, Jo, & Smith, Eivind. (2012). *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Rhodes, Roderick Arthur William. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Ringdal, Kristen. (2009). *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (2 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, Asbjørn, & Vabo, Signy Irene. (2012). *Styring og samstyring – Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SSB. (2012). Statistikkområde. Befolkning: Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/befolkning>.
- St.meld.nr.12. (2006-2007). *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.25. (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- STFK. (2007a). *Kystprogrammet i Sør-Trøndelag. Programbeskrivelse*. Sør-Trøndelag Fylkeskommune.
- STFK. (2007b). Sammenstilling av resultater fra høringsuttalelser til utfordringsdokument. Utviklingsprogram for Kystkommunene. Sør-Trøndelag Fylkeskommune.
- Stokke, Knut Bjørn, Lund-Iversen, Martin, & Hersoug, Bjørn. (2012). Interkommunalt plansamarbeid i kystsonen: Kysten er klar. In B. Hersoug & J. P. Johnsen (Eds.), *Kampen om plassen på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Oslo: Unviseritetsforlaget.
- Sverdrup, Sidsel. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studie*, 28(3), 195-218.
- Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Tjora, Aksel. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2 ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trøndelagsrådet. (2004). *Felles fylkesplan 2005-2008. Kreative Trøndelag. Her e alt mulig - uansett.*
- Vabo, Signy Irene, & Røiseland, Asbjørn. (2008a). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 01-02, 86-103.
- Vabo, Signy Irene, & Røiseland, Asbjørn. (2008b). Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 03, 409-418.
- Vareide, Knut, Møller, Geir, & Jensen, Siri. (2002). Regionale plansystemer. En komparativ analyse: Telemarksforskning.
- Vinsand, Geir, & Langset, Magne. (2009). Interkommunalt samarbeid i SørTrøndelag – status, utfordringer og veivalg (Vol. 2). Oslo: NIVI Rapport.
- Vinsand, Geir, & Nilsen, Jørund K. (2007). Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner (Vol. 2). KS: NIVI Rapport.
- Volden, Gro Holst, Sandberg, Merete Gisvold, Olafsen, Trude, Aarhus, Ingvild, & Johansen, Ulf. (2009). Verdiskapningsanalyse for Kysten er klar.
- Winter, Søren, & Nielsen, Vibeke Lehmann. (2010). *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4 ed. Vol. 5). London: SAGE.

8. Appendiks

Vedlegg 1. «Kysten er klar» sine prosjekter.

	Areal	Kompetanse	Omdømme og bolyst
2010:	<p>«Kysten er klar» skal utvikle marin kunnskap og kompetanse for bærekraftig bruk av og arealplanlegging i kystsonen</p> <ol style="list-style-type: none"> Småbåthavnplan i alle kommuner Plan for kystkommunikasjon Synkronisering av kommuneplanens arealdel <ul style="list-style-type: none"> mal for plankart og grunnlag for lik forvaltning kunnskapsbasert planlegging (dybde, strøm, bølge osv.) ROS-analyser Skråfotografering av kystlinjen Tettstedsutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> - Traineeordning - KystTrainee - Desentralisert høgskoleutdanning <ul style="list-style-type: none"> - Helsefag - Kurs i styre-kompetanse og styre-arbeid (HiST – HiNT) - Entreprenørskap og bedriftsetablering (LØM-fag – HiNT) - Studenter til '«Kysten er klar»' regionen <ul style="list-style-type: none"> - EiT, Studentbussen, Wageningen University - Kystverten – utvikling av vertskapsrollen - Kvinnenettverk – kvinnelige ledere - Kompetansekartlegging – videreføring - Vurdering av samarbeid med studiesenteret.no - Generell heving av studiekompetanse -Planlegging av en fagdag med fokus på kompetanse 	<ul style="list-style-type: none"> -Ungdomsfond(STFK) -Småkommuneprosjekt -Samordnet reiselivssatsing -Fisketurisme -Integrering -Moderne, funksjonelle og fleksible boløsninger -”Kystveien” -Næring i verne- og Ramsarområder -Felles friluftsråd -Prosjekt rettet mot eldre (mattradisjon, gamle leiker – arrangement på bygdatun 2010) -Kartlegging av landbrukseiendommer -Presentasjon av næringsarealer -Flytende turistkonsept -New Scandinavian Cooking
2011:	<ul style="list-style-type: none"> -Interkommunal kystsoneplan -Synkronisering av kommuneplanens arealdel -Felles temakart <ul style="list-style-type: none"> - biologisk mangfold - verneområder/hensynssoner - friluftsliv -iKyst 	<ul style="list-style-type: none"> -KystTrainee -Entreprenørskap – LØM-fag -Arrangementsledelse -Styrekompetanse -Studenter til '«Kysten er klar»' - regionen -Ekspert i Team, - Studentbussen, Wageningen University -Studentkontakt - trainee -Kystverten – utvikling av vertskapsrollen -Kvinnenettverk – kvinnelige ledere -Kompetansekartlegging – videreføring -Fagutdanning automasjon – driftsoperatør/automatiker -Generell heving av studiekompetanse gjennom desentralisert høgskoleutdanning 	<ul style="list-style-type: none"> -Småkommuneprosjekt -Etablering av destinasjonsselskap for reiselivet på kysten -Integrering/inkludering av utenlandsk arbeidskraft -Moderne, funksjonelle og fleksible boløsninger -Presentasjon av næringsarealer

Tabell 2. «Kysten er klar» sine prosjekter 2010 og 2011 (Aasetre, 2011: 8).

	Areal	Kompetanse	Omdømme og bolyst
2012 - 2014:	<p>Areal</p> <ul style="list-style-type: none"> - kunnskapsgrunnlaget i sjø <p>Arealarbeidet</p> <ul style="list-style-type: none"> - fortsette arbeidet med å utarbeidelse kystsoneplanen <p>Marin Strategiplan</p> <p>Samferdsel</p> <ul style="list-style-type: none"> - gods- og passasjerstrømmer - «kystvegen» 	<p>KystTrainee</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avklares med medlemsbedriftene/kommunene - Søknad om ytterligere finansiering hos NAV <p>Farve(prosjekt)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avklaring av fylkeskommunenes rolle i en framtidig Traineeordning <p>Global Future III</p> <ul style="list-style-type: none"> - En ny runde med Global Future med fokus på ingeniører og entreprenørskap - Besøk i kystregionen <p>Studentarbeid</p> <ul style="list-style-type: none"> - EiT - Besøk fra Wageningen - Studentbesøk til kysten <p>Annet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arrangementsledelse - Styrekurs - Personalledelse 	<p>Arbeidskraftsmobilisering</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft som grunnlag for bosetting og næringsutvikling <p>Synliggjøring av regionen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunal selvangivelse - Muligheter for lokalt næringsliv - Jobbmuligheter for medflytter <p>Framtidsscenario i «Kysten er klar»-regionen</p> <p>Optimistbygd - videreføring av nettverk (samarbeid med «BliLyst»)</p> <p>Boligutfordring i distriktet</p> <ul style="list-style-type: none"> - utleie og selveier <p>Destinasjonsselskap</p> <ul style="list-style-type: none"> - samarbeid med Trøndelag Reiseliv

Tabell 3. «Kysten er klar» sine prosjekter 2012-2014 (KEK, 2013).

Vedlegg 2. Informanter

Kommune, navn, stilling og tilknytning til programmet.

Agdenes. Oddvar Indergård. Ordfører (Felleslista for bygdeutvikling).

Bjugn. Tor Langvold. Rådmann. Programstyret.

Frøya. Berit Flåmo. Ordfører (Ap).

Frøya. Jan Otto Fredagsvik. Tidligere Ordfører (Ap). Rådgiver for vekst og utvikling.

Hemne. Ståle Vaag. Ordfører (Ap). Arbeidsutvalget.

Hitra. Ole L. Haugen. Ordfører (Ap). Arbeidsutvalget. Nestleder i Strategigruppen.

Osen. Sigrid Angen. Tidligere næringsrådgiver. Nå sektorleder for helse og omsorg.

Rissa. Per Kristian Skjærvik. Tidligere ordfører (Ap). Styreleder i TrønderEnergi AS.

Roan. Michael Momyr. Rådmann.

Snillfjord. John Geir Stølan. Ordfører (Sp).

Snillfjord. Kaj Terje Dretvik. Rådmann. Programstyret.

Ørland. Gunn Annlaug Røstad. Tidligere rådmann. Kommunaldirektør for oppvekst og utdanning i Trondheim kommune.

Ørland. Hallgeir Grøntvedt. Ordfører (Sp). Arbeidsutvalget. Leder i Strategigruppen.

Åfjord. Tor Skjevdal. Sektorsjef for landbruk og tekniske tjenester.

Åfjord. Vibecke Stjern. Ordfører (Ap).

Sør-Trøndelag Fylkeskommune. Ida Munkeby. Tidligere direktør for regional utvikling i fylkeskommunen. Deltatt i Programstyret. Nå organisasjonsdirektør ved NTNU.

Sør-Trøndelag Fylkeskommune. Tore Onshuus Sandvik. Fylkesordfører (Ap). Arbeidsutvalget.

Ordførere og rådmenn sitter i Strategigruppa.

Vedlegg 3. Intervjuguide

Introduksjon

Deltakelse og organisering

- Hva er din rolle i «Kysten er klar»?
- Var kommunen med i KeK fra starten? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Evt. Hvor lenge vært med i KeK?
- Hvorfor valgte kommunen å bli med i «Kysten er klar»?
- Var det et alternativ å ikke bli med?
 - Føler at dere går glipp av noe ved å ikke være med? Hva i så fall?
- KeK innvolverer de 11 kystkommunene, hva mener du om denne inndelingen? Er det en gunstig geografisk inndeling, kunne det vært gjort på en annen måte? Hvordan? Hvorfor?

Samarbeidet

- Hvordan fungerer samarbeidet?
 - Hvordan er forholdet kommunene imellom?
 - Og mellom kommunene og fylkeskommunen?
 - Regionsrådene?
- Hvordan fungerer møtene og seminarer?
 - Hvor ofte, lengde, innhold.
 - Strukturen på samarbeidet, antallet møter, enkeltpersoner.
 - Burde det vært mer, mindre av dette? Burde de vært lagt opp annerledes?
- Hva er fordelene og ulemper med samarbeidet?
- Er samarbeidet hierarkisk eller likner det mer på et nettverk?
 - Er kommunene likestilt i samarbeidet? Er det noen som har bidratt mer, eller er mer interessert i å samarbeide enn andre? Er det noen gratispassasjerer? Har du inntrykk av at samarbeidet har vært mer gunstig for noen enn andre?
- Andre samarbeid, hvilke deltar dere i? Hvordan fungerer det?
 - Hvordan har prosjektet fungert sammen med andre prosjekter som muligvis overlapper? Har du noen tanker om hvordan dette vil fungere videre? Hva ønsker dere?

Måloppnåelse

- Hva mener du programmet har oppnådd så langt?
 - Noen tiltak som har vært gode? Noen dårlige tiltak, eller noe som ikke har fungert som det var tiltenkt? Noe du vil trekke fram som spesielt vellykket? Eller noe som ikke har fungert som intendert?
 - Er det noe som er annerledes nå enn før programmet ble satt i gang?
- Hvordan har gjennomføringen av programmet gått?
 - Implementeringen i kommunene?
- Helhetlighet var et sentralt mål i programbeskrivelsen, altså at prosjektene som ble satset på skulle komme alle til gode. Hvordan synes du dette har blitt ivaretatt?

Omdømme og bolystiltak

- Hvordan mener du din kommunes omdømme er? Hva er bra, dårlig?
- Hva med Trøndelagskysten som helhet?

- Har det vært noen endringer her? Noe som kan skyldes KeK?
 - Noen eksempler på hva som har fungert bra eller dårlig?

Kompetanseutvikling

- Har det vært noen endringer her? Noe som kan skyldes KeK?
 - Noen eksempler på hva som har fungert bra eller dårlig?

Arealforvaltning

- Har det vært noen endringer her? Noe som kan skyldes KeK?
 - Noen eksempler på hva som har fungert bra eller dårlig?

Endring underveis

- Har alle fokusområdene vært like viktige for kommunen? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
- Ble noe endret underveis? Etter evalueringen til Asplan Viak?
 - Fokusområder, samarbeid, prosjekter eller likende.
- Noe du kunne ønske var gjort annerledes?

Fremover

Nå har det blitt klart av KeK avsluttes i 2014.

- Er dette en beslutning du er enig i? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hvorfor videreføres ikke programmet om det har vært vellykket?
- Hva har man lært av prosjektet?
- Hva tror du skjer videre i regionen?
 - Ønsker videre samarbeid eller enkeltprosjekter?
- Hva mener du er de viktigste utfordringene kystkommunene står ovenfor? Nå og framover?

Avslutning

- Noe du vil føye til? Andre kommentarer/synspunkter generelt?

Takk for at du tok deg tid!

Kan jeg kontakte på mail/telefon om det er noe som dukker opp senere?