

”Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter?”
Institusjonalisering av byregionale styringsnettverk

Ann Karin Tennås Holmen
IRIS – International Research Institute of Stavanger
Po BOX 8046
N-4068 Stavanger
Telefon: 90583880

E-mail: ann.k.holmen@iris.no

**Presenteres på den nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap
Kristiansand 6-8 januar 2010**

Innledning

Fremveksten av ulike former for hybride organiseringer rundt utformingen og iverksettingen av offentlig politikk, er betydelig både nasjonalt og internasjonalt. Dette er nettverk av aktører som ikke er direkte ansvarlig ovenfor velgere og folkevalgte representanter. De har høy grad av autonomi, og varierende selvstendighet i forhold til politiske prosesser (Majone 1998:25, Olsen 2009:299, Healey 2007, Aars og Fimreite 2005, Aars 2005). Goetz (2008) betrakter fremveksten av slike nettverk som "Governance as a path to government". Han argumenterer for at nettverksbaserte løsninger i politikktutforming, egentlig er en utvikling av de offentlige institusjoner. Gjennom nettverk øker offentlige institusjoner sin mulighet for styring og intervensjon. Dette er et motstridende argument, til en stor del av nettverklitteraturen som vektlegger governance eller styring gjennom nettverk som noe særegent, selvstendig og selvorganiserende som supplerer eller erstatter de tradisjonelle styringsinstitusjoner (Rhodes 1997, Kersbergen og Waarden 2004, Sørensen og Torfing 2005, 2009, Klijn 2007).

Denne artikkelen tar et steg inn i denne debatten og spør hva som ligger bak prosessene hvor nettverkene utvikles til mer stabile sammenslutninger og hvilke betingelser som ligger til grunn for at nettverkene institusjonaliseres. Interessen rettes spesielt mot fremveksten av *byregionale styringsnettverk* som er sentrale for eller involvert i utformingen av regional utviklingspolitikk i byområdene. Det som her menes med byregionale styringsnettverk er en relativ stabil sammensetning av autonome aktører innenfor en byregion som samhandler og forhandler om offentlige verdier. De er basert på frivillig deltakelse, men aktørene er gjensidig avhengige av hverandre og bidrar med ulike ressurser inn i nettverket. (Kooiman 1993, Rhodes 1997, og Sørensen og Torfing 2005). Debatten rundt byregioner, og da spesielt ny-regionale perspektiver er fremtredende internasjonalt, men har ikke blitt viet like stor oppmerksomhet innen den statsvitenskapelige litteraturen i Norge. Perspektivet fremhever den funksjonelle samhandlingen mellom ulike markedsaktører og statlige aktører. Den funksjonelle samhandlingen skiller seg fra territorielle samhandling som eksempelvis kommune- og fylkesinndelinger, hvor det er territorielt definerte systemer av representasjon og offentlige beslutninger. Ny-regionalistene er ikke opptatt av institusjonelle strukturer, men mer opptatt av å dyrke frem relasjoner mellom offentlige og private aktører på ulike territorielle nivå (Benz 1991, Savotch og Vogen 2000, Marin og Mayntz 1991, Kùbler og Heinelt 2004). Likevel er perspektivet sterkt forankret i hva som betraktes som mest funksjonelt, pragmatisk i styringen av byområder, noe som er sammenfallende med Goetz argument om utvikling av nye styringsmekanismer.

Denne artikkelen presenterer casestudier fra funksjonelle samhandlingsarenaer hvor regional næringsutvikling finner sted. Analysene omfatter prosesser rundt organiseringen og videreutviklingen av byregionale styringsnettverk. I alle casene var det et ønske å etablere formelle rammer rundt samarbeidet. Hvordan styringsnettverket var organisert og hvordan aktørene i styringsnettverket forholdt seg til hverandre, ga imidlertid varierende konsekvenser for styringsnettverkets utvikling og institusjonalisering. Artikkelen argumenterer for at både formelle rammebetingelser og felles verdifelleskap ligger til grunn for at institusjonalisering av slike byregionale styringsnettverk skal finne sted. En stegvis modningsprosess hvor læring og erfaring mellom de regionale aktørene danner grunnlag for et mer integrert samarbeid enn i de situasjoner hvor bare de formelle rammene er tilrettelagt rundt det regionale samarbeidet. I

tillegg er styringsnettverket avhengig av legitimitet fra sine regionale omgivelser for å utvikle seg til en stabil politikkkaktør. Dette begrunnes i at regionale styringsnettverk er funksjonelle samhandlingsarenaer og de må kontinuerlig bevise og begrunne sin funksjon.

For å kategorisere utviklingstrekkene i styringsnettverkene anvendes en beskrivende modell som vektlegger strukturelle så vel som relasjonelle utviklingstrekk. For å forstå og forklare variasjonen i utviklingsprosessene anvendes ny-institusjonelle perspektivene som her omtales som instrumentelle og kulturelle forklaringsperspektiver¹ (Christensen m.fl 2009). Anvendelsen av disse perspektivene gir muligheter til å fortolke de utviklingstrekkene som kan observeres i de tre casestudiene. De instrumentelle forklaringene vektlegger design og struktur som sentrale rammer for samhandlingen (Klijn 2007, Sharpf 1997, Ostrom 1990). Styringsnettverkene blir på denne måten verktøy for å oppnå de ønskede målsetninger. De kulturelle forklaringene viser til styringsnettverkens utvikling som en skrittvis prosess der gode samarbeidserfaringer utgjør byggesteinene for et mer formalisert samarbeid (Olsen 1999). Ny-regionalistene tar imidlertid i bruk begge perspektivene hvor strategier, funksjon men og utvikling av sterke samhandlingsrelasjoner er sentrale stikkord for utvikling av byregionale styringsnettverk (Goetz 2008, Colling m.fl 2007, Brenner 2003, Kubler m.fl 2002).

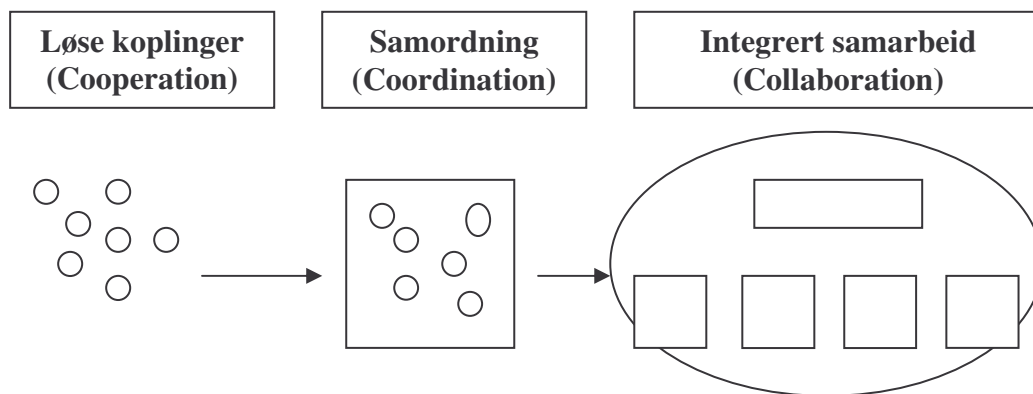
I artikkelen presenteres argumentet som følgende: første del introduserer perspektiver på institusjonalisering. Beskrivende perspektiver anvendes som rammeverk for casefremstillingene. I tillegg fungerer de institusjonelle perspektivene som forklaringsverktøy i arbeidet med å analysere hvilke betingelser som ligger til grunn for en eventuell institusjonalisering. Andre del redegjør kort for fremgangsmåten etterfulgt av tredje del som presenterer analysene av casestudiene. Jeg vil her drøfte hvorvidt organiseringen og utviklingsprosessene rundt styringsnettverkene er preget av instrumentelle eller kulturelle forklaringsfaktorer og de konsekvenser dette har for institusjonalisering av styringsnettverk i byregioner. Avslutningsvis drøftes spesielt betingelser for institusjonalisering av byregionale styringsnettverk og mer generelt hvilken betydning slike utviklingsprosesser har for byregionale politikktutvikling arenaer.

Perspektiver på institusjonalisering av styringsnettverk

Argumentasjonen i artikkelen knyttet til institusjonaliseringsprosesser i byregionale styringsnettverkene er inspirert av Selznicks' (1957) tradisjonelle skille mellom organisasjon og institusjon. Den amerikanske organisasjonsforskeren trekker opp det klassiske skillet mellom institusjon: det uformelle, som gradvis vokser fram, og kan forstås ut fra en organisk metafor, og organisasjon: de formelle normene, knyttet til det verktøyliknende og mekaniske. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, får den da institusjonelle trekk. Dette omtales som en institusjonaliseringsprosess (Selznick 1957). En annen mulighet for institusjonalisering, er når løse nettverkstrukturer utvikler felles normer og verdier som etter hvert blir rammet inn av formelle strukturer (March 1999). En institusjon er på bakgrunn av Selznicks forståelse og også mitt utgangspunkt: både det formelle som rammer inn samhandlingen mellom ulike aktører og som skaper forutsigbare rammer, men også etablerte og delte verdier og normer som binder aktørene sammen innenfor denne rammen.

Hvordan denne todimensjonerte institusjonaliseringsprosessen finner sted er det imidlertid flere oppfatninger på. Australierne Keast, Brown og Mandell (2003, 2009) viser til et kontinuum på hvordan styringsnettverk kan institusjonaliseres. Innenfor kontinuumet beskriver de hvordan samhandlingsmønsteret mellom aktørene utvikler seg fra å være basert på autonome enkeltaktører, til å bli et selvstendig system hvor alle aktørene deler ideer ressurser og felleskap.

Figur 1: "The three C's: Utvikling fra løse nettverk til stabile samarbeid. (Basert på Brown og Keast 2003, Mandell og Keast 2009)



"Løse koplinger" viser til begynnelsen av samarbeidskontinuumet hvor aktørene er løst koplet til hverandre. Målet med interaksjonen er i utgangspunktet informasjons- og kunnskapsutveksling. Relasjonene er i denne sammenheng ustabile, aktørene har ikke opparbeidet sterke tillitsrelasjoner og de tilpasser sine handlinger etter hverandre. Aktørene er autonome og deler informasjon og ressurser i den grad de ser det nødvendig for deres egen nytte (individuelle målsetninger) i forhold til samarbeidsfokuset. Det er liten risiko, men og liten grad av utbytte forbundet med samhandlingen. De strukturelle linker er basert på løse og fleksible koplinger som er av uformell og kortvarig karakter.

"Samordning" viser til et mer utviklet samarbeid hvor aktørene samler seg om felles prosjekter, felles finansiering og /eller felles policy. Aktørene er fortsatt autonome, men relasjonene er mer preget av tillit basert på tidligere samarbeidserfaringer. Beslutningsmyndigheten ligger fortsatt hos hver enkelt av aktørene og de organisasjoner/institusjoner de representerer. Risiko og fordeler ved samhandlingen øker ved at mer informasjon (prosjektrelevant informasjon) utveksles i tillegg til at aktørene investerer mer tid og ressurser inn i samarbeidet. Dette danner grunnlaget for etablering og utvikling av nye atferdsregler som baseres på fleksibilitet og gjensidighet. De strukturelle linkene blir på bakgrunn av dette mer formaliserte og stabile i form av medlemskap, kontinuitet i relasjonene og kommunikasjonene og utvikling av strukturer som ivaretar nye atferdsregler.

"Integrert samarbeid" representerer slutten av kontinuumet hvor nettverket har utviklet seg til stabile og forutsigbare relasjoner og strukturer med høy grad av tillit og felles beslutninger. Ressursene er nå samlet i et felles pool hvor felles målsetning, engasjement, klar maktfordeling og gjensidig avhengighet er den største drivkraften i samarbeidet. Aktørene har nå sterkere lojalitet til nettverket enn til sin autonome rolle. Samarbeidet er vokst frem gjennom langvarige relasjoner til aktørene som nå utgjør en stabil medlemsgruppe. Det

innebærer også at de strukturelle rammene rundt samarbeidet er formaliserte for å skape forutsigbare rammer for integrasjonen som for aktørene nå innebærer høy risiko og store muligheter for utbytte.

Som fremstillingen viser, argumenterer de for en sammenheng mellom integrasjon og nettverkstruktur. Formaliseringsgraden øker etter hvert som integrasjonsmønstrene styrkes, fra å være løse og fleksible linker til et system skifte med klarere formelle strukturer hvor makt fordeles mellom medlemmene. Det er foreningen av både de formelle strukturer og den relasjonelle integrasjon som Selznick omtaler som institusjonalisering. Når vi i denne sammenheng ønsker å avdekke prosesser bak og forutsetninger for institusjonalisering av byregionale styringsnettverk, kan de sistnevnte trekk anvendes for å identifisere hvorvidt det er mulig å snakke om nye byregionale institusjoner. Modellen gir oss verktøyene til å beskrive eller kjenne igjen egenskaper i de byregionale nettverkene, men hvordan skal vi fortolke de trekk som kan identifiseres? Er det for eksempel sammenheng mellom de strukturelle trekk i styringsnettverket og integrerte tillitsrelasjoner i samarbeidet, og hvilken betydning har dette eventuelt for utviklingen av det byregionale styringsnettverket? Dette er spørsmål som ikke kan drøftes ut fra den beskrivende modellen, men som i større grad kan forstås og forklares gjennom ulike ny-institusjonelle perspektiver. Hva som driver institusjonelle endringsprosesser og hva som er årsaken til at noe institusjonaliseres er grunnleggende spørsmål innenfor de ny-institusjonelle perspektivene (Nilsen 2005). Med utgangspunkt i hovedskillene i ny-institusjonelle teori, *instrumentell* (Rational Choice institusjonalisme) og *kulturell* (normbasert institusjonalisme), anvendes disse her til å fortolke hvilke verdier eller normer som kan identifiseres og hva som som påvirker utviklingen av styringsnettverkene i casestudiene.

En *instrumentell* tilnærming vektlegger den individuelle aktørs utbytte av et nettverkssamarbeid som den sterkeste drivkraften. Dette er det primære mål for institusjonen og utgjør også grunnlaget for dannelse. Institusjonen i dette perspektivet dreier seg om å danne strukturer og rammer for de individuelle aktørene, og gjennom disse strukturene etablerer en del felles spilleregler som aktørene ser nytte av å følge ut fra sine mål. Perspektivet vektlegger på bakgrunn av dette de formelle strukturene som er utviklet ut fra en funksjonell begrunnelse. Ny-regionalister som Marin og Mayntz (1991) fremhever i større grad det funksjonelle aspektet ved utviklingen av byregionale styringsnettverk og eventuelt nye byregionale institusjoner. Argumentene er her spesielt knyttet til et manglende styringsnivå, hvor det er behov for en koordineringsenhet for å samordne det arbeidet som pågår i byregionene. Nye hybride nettverkløsninger blir på denne måten en mellomform som kan eksistere på tvers og i mellom de eksisterende styringsnivåer (Marin og Mayntz 1991, Jouve og Lefèvre 1999). Også Burt (1983) deler denne oppfatningen og mener at utviklingen av denne type organisasjoner og institusjoner er et resultat av et hull som ikke dekkes av eksisterende styringsorganer. Utvikling og endring er derfor i dette perspektivet relativt vanskelig, men skjer i de tilfeller hvor målene ikke oppfylles, gjennom reformer eller klare strukturelle endringer. Det betyr at endring er noe som skjer som en styrt og planlagt reaksjon, og ikke et resultat av en varig utviklingsprosess.

En *kulturell* tilnærming vektlegger aktørenes rolle innenfor et nettverkssamarbeid. Aktørene er i større grad opptatt av et felles resultat og et felles utbytte i, noe som er rasjonale for deltakelse. Institusjoner innenfor dette perspektivet er et resultat av felles meningsdannelse hvor tillit, ærlighet og samarbeid utvikler seg til mer faste rutiner. Hvordan

aktørene handler innenfor denne konteksten bestemmes av det som oppfattes som passende, noe som igjen former mer faste verdier og normer. Perspektivet representerer en motvekt til den rent instrumentelle forklaringen. De argumenterer i større grad for en norm- og læringsbasert utvikling av nettverksstrukturer og institusjoner (March 1999). Endring og videreutvikling av byregionale styringsnettverk er her en følge av prosess, heller enn strukturell likevekt. Læringen er basert på at hver gode erfaring i relasjoner mellom aktører vil føre til at bånd styrkes. Innenfor dette perspektivet vil det ”passende” være basert på en integrativ prosess, hvor aktørene opptrer forpliktet til de gitte målsetninger, eller i det minste aksepterer de foreliggende legitimitetserklæringer (March og Olsen 1989). Innenfor denne forklaringstradisjonen argumenterer ny-regionalister som bl.a Kubler og Heinelt at intern legitimitet ikke er tilstrekkelig for institusjonalisering av byregionale styringsnettverk. Styringsnettverket må også oppfattes som legitime av befolkningen for øvrig for at styringsnettverkets skal kunne videreutvikles (Kubler og Heinelt 2002, Collin 2007, Sullivan og Skelcher 2002, Brenner 2003).

Perspektivenes fortolkningskraft i analysen er å drøfte hvorvidt endrings- og utviklingsprosesser av byregionale styringsnettverk er et resultat av strukturer og organisering eller mer relasjonelle utviklingstrekk. Dette gjøres i samspill med den tidligere presenterte utviklingsmodell som gir en beskrivende og kategoriserende ramme for casestudiene.

Case studie som metode – tre historier

Datamaterialet i studien er hentet fra de tre norske storbyene: Bergen, Stavanger og Tromsø. Tre konkrete politikktviklingsprosesser ble studert innenfor et avgrenset tidsrom og policyprosess² (Torfing 2007). Studien var basert på en tilbakeskuende forskningsstrategi hvor utgangspunktet var et konkret resultat (policyoutput) som hadde innvirkning på politikktutforming i byområdet. Gjennom en tilbakeskuende forskningsstrategi, var det mulig å avdekke hvordan styringsnettverket utviklet seg i løpet av prosessen og hvordan aktørene involvert gikk frem for å nå sine målsetninger. I tillegg ga det muligheten til å avdekke hvem som la premissene for denne utviklingen. Observerbare endringer i og begrunnelser for organisering, aktørenes motiver og målsetninger, rolleavklaring og kontaktmønster var sentrale i fortolkningen av hvilke betingelser som ligger til grunn for en eventuell institusjonalisering av styringsnettverkene.

Datakildene i materialet er basert på 30 semi-strukturerte intervjuer gjennomført mellom januar – desember 2008. Intervjuene representerte en blanding av aktører direkte involvert i styringsnettverket, men også aktører utenfor. Intervjuene var løst strukturert med utgangspunkt i gjennomgåtte dokumenter knyttet til prosessen. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd, analysert og supplert med data fra offentlige dokumenter, rapporter og avis- og TV artikler. Sekundære datakilder har vært sentralt for å forstå historiske trekk i forkant av prosessen, men også for å forstå prosesser i etterkant av policy output. Sekundære kilder har på bakgrunn av dette vært sentrale for denne artikkelen.

En rekke likhetstrekk kjennetegner casene: 1) de er alle eksempler på generell næringsutvikling og omfatter storbyen og byregionen, 2) styringsnettverket er sammensatt av aktører som representerte både ulike deler av næringslivet og ulike offentlige institusjoner. De kjennetegnes ved å ha bidratt og deltatt i prosessen på grunn av sine ressurser³. I Stavanger og

Bergen gjaldt det regionalt samarbeid om utviklingen av strategiske næringsplaner, mens i Tromsø omfattet samarbeidet utviklingen av søknaden om å bli vertsby for vinterolympiaden 2018. Det som imidlertid skaper variasjon mellom casene er. 1) de to førstnevnte case var planinitiativer tatt av offentlige myndigheter, mens caset fra Tromsø er et privat initiativ hvor offentlige aktører blir involvert i etterkant sammen med flere private interesser. 2) organiseringen av prosessene var ulike. Tromsø etablerte en sterkt formalisert ramme rundt samarbeidet om utviklingen av søknaden, Stavanger ønsket å videreutvikle det regionale samarbeidet på bakgrunn av den strategiske næringsplanprosess, mens i Bergen hadde de et sterkt ønske om å etablere en formell ramme rundt et fremtidig regionalt samarbeid. Det forventes at denne variasjonen har innvirkning på utviklingen og institusjonaliseringen av styringsnettverket.

Med utgangspunkt i Mandells modell identifiseres utviklingen av styringsnettverket ut fra kategorier på strukturelle og relasjonelle utviklingstrekk (se tabell vedlegg). De strukturelle utviklingstrekk beskrives gjennom den formelle organiseringen og eventuelle endringer før og etter policy output. Dette innebærer varighet, mål, koplinger mellom medlemmer, risiko, makt- og ressursfordeling. De relasjonelle utviklingstrekk beskrives gjennom graden av integrasjon mellom aktørene. Dette innebærer informasjonsdeling, kommunikasjonsflyt og tillitsrelasjoner mellom aktørene i tillegg til plasseringen av aktørenes lojalitet og ansvarlighet.

CASE 1 – videreutvikling av et regionalt nærings samarbeid i Stavangerregionen

Casestudien var konsentrert rundt utformingen av strategisk næringsplan for Stavangerregionen (SNP) 2005-2020 (policyoutput). Prosessen ble fulgt tilbake til oppstarten av prosessen i juni 2004 og frem til oktober 2005. Styringsnettverket ble i denne perioden identifisert som sekretariatet og styret i Arena for Regional Næringsutvikling og Entreprenørskap (ARNE), supplert av etablerte arbeids- og referansegrupper. Likevel er det både strukturelle og relasjonelle trekk i historien før og etter denne konsentrerte perioden som kan identifiseres gjennom Mandells modell. Trekkene gir i sammenheng innspill til endringer i styringsnettverket som igjen har betydning for å forstå betingelser for institusjonalisering.

Strukturelle og instrumentelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Den regionale planprosessen i 2004 var en sentral byggesten i videreutviklingen av det regionale samarbeidet om næringsutvikling i Stavangerregionen. Samarbeidet om næringspolitikk kan spores langt tilbake i tid, men etablering av ARNE-prosjektet i 1999 er imidlertid en milepæl på det organiserte nærings samarbeidet i regionen. ARNE-prosjektet var et relativt løst sammensatt nettverk som hadde målsetning om å presse fram, inspirere, koordinere og organisere prosjekter på arenaer relatert til næringsutvikling i Stavangerregionen. De hadde et styre bestående av ordførere og næringslivsrepresentanter og et sekretariat med 1 ansatt og sporadiske prosjektstillinger. Januar 2000 ble den første regionale strategiske næringsplan (SNP 2000 – 2004) satt ut i livet. ARNE hadde en sentral posisjon i denne prosessen, noe som ble videreført inn i den neste planprosess i 2004.

Stavangerregionen hadde da vært gjennom en periode preget av sterk økonomisk vekst i tillegg til befolkningsvekst, og ARNE hadde hatt en sentral rolle i stadig flere prosjekter innenfor ulike utviklingsområder i byregionen. Samtidig ble det vedtatt å samlokalisere ARNE med de interkommunalt eide foretakene Forus Næringspark, Universitetsfondet og Sola terminalbygg⁴. Denne løsningen ga dermed næringspolitikken tilgang på økonomiske ressurser som kommunene selv ikke kunne frembringe. Sommeren 2004 ble disse aktørene samlokalisert til et felles sekretariat med administrerende direktør i Forus Næringspark som leder. Arbeidsgiverfunksjon og formalkrav ble også ivaretatt av næringsparken. Styreorganene var imidlertid fortsatt intakt for de ulike enhetene⁵.

Ved oppstart av ny planprosess i 2004 inviterte partnerskapet bak ARNE ti andre kommuner i byregionen til å delta i utformingen av en ny regional strategisk næringsplan. Alle de inviterte kommunene takket ja til invitasjonen, og arbeidet startet med en stor konferanse i juni 2004. Over 100 nøkkelpersoner fra private bedrifter, FoU-sektoren og offentlig myndigheter deltok i diskusjonen av nye planer og strategier. Som en følge av konferansen ble aktører valgt ut til to faggrupper (næringsklynger) og 7 arbeidsgrupper (tema). Oppgaven med forankringen og utformingen av planen foregikk på mange plan. Arbeidet i grupper for ordførere, rådmenn og næringsansvarlig i kommunene bidro til å forankre planen politisk og administrativt i kommunene. Arbeidet i fag- og arbeidsgruppene hadde også til hensikt å forankre næringsplanen hos næringsaktører, men gruppene hadde i tillegg et ansvar i å utarbeide og drøfte aktuelle retningslinjer, prioriteringer og strategier tilhørende de respektive temaområder. Arbeidet og samspillet mellom gruppene ble koordinert av sekretariatet i ARNE. Strategisk næringsplan for Stavangerregionen 2005-2020 ble presentert i april 2005 for kommuner, næringsliv og statlige organer. Planen ble videre vedtatt formelt i de 14 kommunene og sluttbehandlet i ARNE i september 2005.

I etterkant av denne prosessen ble ARNE styrket ved at prosjektet nå skiftet navn til Stavanger-regionen Næringsutvikling (SrN). Det nye navnet symboliserte en ny fase med et langsiktig mål, samtidig som det var et varemerke for regionen både nasjonalt og internasjonalt. SrN skulle eies av de fire kommunene som opprinnelig sto bak ARNE. Sekretariatet skulle fortsatt være samlokalisert med Forus Næringspark, og sistnevnte organisasjon var formelt sett overbygning og ansvarlig for forholdene til de ansatte. Finansieringen av virksomheten var basert på tilskudd fra eierne, andre partnere, prosjektdeltakere og tilskudd fra Næringsparken. Organisasjonsspørsmålet kom også på dagsorden igjen i 2007. I den nye og nåværende modellen har de opprinnelige 14 kommunene, Sirdal, Suldal og Rogaland fylkeskommune, partnerskapsavtaler med SrN. Kommunene bidrar med penger til drift av selskapet, og støtten for 2008 er på knappe 10 millioner kroner. Det er på denne måten en gjensidig avhengighet mellom kommunene og en makt og ressursfordeling som gjør seg gjeldende i organiseringen av SrN.

”Nye” Stavanger-regionen Næringsutvikling (SrN) ble etablert fra 1. januar 2008. Det ble ansatt egen direktør, og sekretariatet ble lokalisert til Kunnskapsparken i Stavanger. Styret består av ordførere, igjen inkludert fylkesordføreren, og representanter fra både næringslivet og universitetet. Ordføreren i Stavanger, Leif Johan Sevland er fortsatt styreleder. De er i større grad organisert som en offentlig virksomhet med høy grad av åpenhet og transparens, med klar medlemsmasse, ansvarsområder og oppgaver. Denne systemendringen har som hovedformål å 1. bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom kommunene i

Stavangerregionene, 2. bidra til at SrN som nettverksorganisasjon utgjør det sentrale bindeledd mellom næringslivet og det offentlige utviklingsarbeid.

Relasjonelle og kulturelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Det regionale samarbeidet om næringsutvikling i Stavangerregionen kan karakteriseres som langvarig, preget av kontinuitet og med en relativt stabil sammensetning av kjerneaktører. Dette har også påvirket de relasjonelle og kulturelle kopleingene i samarbeidet.

I arbeidet med Strategisk næringsplan 2005 – 2020, var i utgangspunktet de inviterte kommunene relativt skeptiske til de fire eierkommunenes motiver: ”Hva vil storebror nå?”. ARNE-sekretariatet, som koordinerte prosessen la vekt på åpenhet, forankring og legitimering gjennom alle fasene i prosessen.

*”....det viktigste i denne strategi prosessen var vår forankringsstrategi. For å klare å skape en felles plattform for regionen, var det nødvendig at prosessen var forankret på alle nivå”
(Prosjektleder SNP)*

Prosessene underveis i det strategiske arbeidet og i videreutviklingen av SrN fant sted i tett dialog mellom kommunene involvert, men og med næringsforeningene og andre private aktører.

”Prosessene var åpen, noe som skaper tillit til både prosess og videre arbeid i og med ARNE/SrN. Det ble gjort en solid jobb på å forankre dette fellesskapet. Prosessen var på denne måten et mål i seg selv ved siden av strategiarbeidet som ble lagt ned”. (deltaker faggruppe Stavanger)

Informasjonsdelingen og kommunikasjonsflyten utviklet seg på bakgrunn av dette til en prosjektrelatert deling av informasjon, og i enkelte situasjoner taktisk deling av informasjon mellom aktørene. I arbeids- og faggruppene ble hver enkelt ansvarliggjort, og måtte på denne måten bidra med informasjon og samtidig lære av de andre deltakerne. Dette økte tillitsforholdene mellom næringsaktørene i gruppene. Tilsvarende effekter refereres fra gruppene for rådmenn, ordførere og næringsansvarlige fra alle kommunene, som også ble utfordret til å åpne opp for å dele informasjon, men samtidig lytte og lære av de andre kollegaer. I dag er alle styrepapirer offentlig, og de sistnevnte gruppene eksisterer fortsatt. Ansvarlighet og lojalitet ligger likevel fortsatt i egen organisasjon. De private aktørene har imidlertid en viten og erfaring om SrN, noe som øker tillitsforholdene mellom de regionale aktører involvert i næringsutviklingsprosesser. SrN har i dag klare oppgaver på vegne av de involverte kommuner. Det betyr at de som arbeider i SrN er lojale til nettverket og sine eiere, men eierne fortsatt er lojale til sine respektive kommuner.

Oppsummering Stavanger

Utviklingen i Stavanger representerer et samsvar mellom strukturelle og funksjonelle løsninger og samhandlingsrelasjoner mellom aktørene. Det funksjonelle samarbeidet mellom ulike aktører har vært et sentralt kjennetegn ved regionen, til tross for at det alltid har vært sterk splid i spørsmål om kommunesammenslåing og kommunedominans.

”La kommuner være kommuner og fylkene være fylker. De utgjør administrative og geografiske avgrensninger. De kan godt være der, så kan vi krysse de grensene gjennom å opprette nye samarbeidsorganer der det er hensiktsmessig. Vi kan ikke drive og flytte disse grensene etter hvert som nye ideer, oppgaver og utfordringer oppstår, men heller lære oss å arbeide på tvers av grensene. Det er slik regionalisering skjer – gjennom prosjekt og oppgave” (Tidligere ordfører i Sandnes kommune om å løse felles politikk i byregionene).

Sitatet illustrerer den funksjonelle tilnærmingen til samarbeid som pågår på mange arenaer og gjennom stadig flere kryssende territorielle og sektorielle grenser. Samhandlingen har på denne måten utviklet seg gjennom læring og erfaringer over tid og gjennom ulike arenaer. Det som i utgangspunktet var løse koplinger, førte gjennom felles erfaringer til større grad av formalisert samhandling. SrN er et resultat av dette og viser tegn til en felles institusjonalisert praksis og verdigrunnlag. Likevel er SrN en liten administrativ organisasjon som er helt avhengig av legitimitet fra sine eiere og sine regionale omgivelser for å bestå. De skal vise til resultater, være synlige og aktive for å overbevise om sin funksjon og rolle i regional næringspolitikk.

CASE 2 – et begynnende regionalt nærings samarbeid i Bergen og omland

Casestudien var konsentrert rundt utformingen av strategisk næringsplan for Bergen (SNP) 2006-2009 (policyoutput). Dette var Bergen kommunes første steg inn mot en felles regional strategi for næringsutvikling. Prosessen ble fulgt tilbake til oppstarten av prosessen i januar 2005 og frem til september 2006. Styringsnettverket ble i denne perioden identifisert som styringsgruppen og sekretariatet for SNP-prosessen, supplert med en rekke referansegrupper. Også her er det strukturelle og relasjonelle trekk i historien før og etter denne konsentrerte perioden som kan identifiseres gjennom Mandells modell. Trekkene gir i sammenheng innspill til endringer i styringsnettverket som kan gi forståelse av betingelser for institusjonalisering.

Strukturelle og instrumentelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Den kommunale næringsplanprosessen i 2005/2006 var en sentral byggesten i et fremtidig regionalt samarbeid om næringsutvikling i Bergensregionen. Prosessen hadde til hensikt å modne og legge til rette for et videre næringspolitisk samarbeid over kommunegrensene. Et viktig grunnlag for planprosessen lå for det første i næringsplanprosessen i 1995, som åpnet for tettere nettverksarbeid mellom ulike aktører i byregionen. En rekke nettverksorganisasjoner ble da opprettet for å kople næringspolitikken tettere til næringslivet. Et annet sentralt grunnlag lå i Scenarioarbeidet (BS2020)⁶ som pågikk i forkant av næringsplanarbeidet 2005/2006. Scenarioprosessen utfordret ulike aktører til å tenke og handle sammen, og skapte en optimisme blant ulike aktører om et fremtidig samarbeid om utvikling av regionen (Farsund og Holmen 2006).

Høyrebyråden for finans, kultur og næring Henning Warloe og hans administrasjon igangsatte prosessen med å utforme strategisk næringsplan 2006- 2009. En styringsgruppe ble etablert hvor byrådets administrasjon fungerte som sekretariat⁷. Styringsgruppen satte

sammen tre referansegrupper i tillegg til regionrådet for Bergen og omland, som den fjerde referansegruppen. Referansegruppene ga innspill til strategidokumentet ut fra sine respektive områder. Innspillene var basert på hovedstrategier som var utpekt av styringsgruppen i forkant og som var nært knyttet til den omfattende scenarioprosessen som hadde pågått årene før. Det ferdige strategidokumentet ble presentert i mai, sendt på høring til kommuner i byregionen og videre vedtatt i kommunestyret og regionrådet høsten 2006.

Et sentralt mål for næringsplanarbeidet var å videreutvikle de eksisterende men relativt løse nettverkskoplinger til et regionalt nettverksorgan som kunne samle og ta seg av regionale utviklingsoppgaver. Dette ble realisert gjennom tiltak i næringsplanen, og arbeidet med iverksettingen startet umiddelbart. Forslaget om felles næringssekskap i Bergensregionen ble behandlet og fikk tilslutning av alle nabokommunene i tillegg til Stord kommune. Flere av medlemmene av SNP styringsgruppen var sentrale i dette etableringsarbeidet.

Business Region Bergen (BRB) ble etablert i oktober 2007. BRB er et samarbeidsorgan⁸ med mål om å drive regional næringsutvikling, etablerersenter, profilering og markedsføring av regionen. Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune eier 35 % av aksjene hver, mens de resterende eies av de andre kommunene. Styret består av 8 representanter fra næringsliv og høyere utdanning. Det var viktig for eierkommunene at styrerepresentantene ikke skulle være aktive politikere. BRB har bygget opp et eget sekretariat med 7 ansatte, inkludert flere som er overført fra Bergen kommune. Selskapet, som er samlokalisert med flere av nettverksselskapene, driver regional næringsutvikling, etablererveiledning, profilering og markedsføring av regionen⁹. BRB kan fortsatt betraktes som et nytt initiativ i en tidlig fase. De har på lik linje som Stavanger-regionen Næringsutvikling AS fått i oppgave å utvikle en regional strategisk næringsplan for perioden frem mot 2025. Arbeidet er i gang og vil etter planen vedtas i kommunene sommeren 2010. Dette prosessarbeidet har til hensikt å styrke relasjonene ytterligere mellom de ulike regionale aktørene, noe som igjen kan styrke BRB sin betydning som byregional samhandlingsarena.

Relasjonelle og kulturelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Det regionale samarbeidet om næringsutvikling i Bergensregionen har i løpet av de siste årene utviklet seg til en arena med store potensialer. Kontinuitet og stabilitet er til en viss grad utviklet gjennom etablering av formelle rammer. Relasjoner og tette koplinger mellom aktørene rundt dette arbeidet er også under utvikling, men var ikke sterkt integrert ved etableringen av de formelle rammene i BRB.

Både fra enkelte av omlandskommunene og aktører fra næringslivet var skeptiske til nytten av en ny strategisk næringsplan for Bergen kommune. Det var likevel rettet store forventninger til SNP prosessen og det regionale aspektet, noe som skyldtes et vellykket forankringsarbeid i Scenario 2020 sin første fase. Bergen har en rekke historiske samhandlingskonflikter som lenge bidro til en motsatt utvikling av byregionen. Scenarioarbeidet var på bakgrunn av dette en viktig bit i det regionale puslespill, for etablere grunnleggende tillitsrelasjoner mellom lokale og regionale aktører hvor en mer strukturert informasjonsdeling og kommunikasjonsflyt var mulig.

”Å begynne en prosess med å samle byregionen har vært den viktigste funksjonen til planen i så måte. Scenarioprosessen var på mange måter veien til erkjennelse om at regionen henger

sammen, aktørene henger sammen og strategier og handlinger henger sammen” (Representant Hordaland fylkeskommune).

Den klare målsetningen om å etablere et regionalt samarbeidsselskap ved SNP prosessen, medførte at en klar strategisk kjerne ble utvalgt til SNP styret.

”Styremedlemmene ble strategisk valgt ut. Vi var på det tidspunktet i partipolitisk opposisjon til Fylkeskommunen, og ville ikke kople disse inn.” (representant fra Bergen kommune involvert i prosessen)

Sammensetningen av styret og videre referansegruppene utgjorde likevel en bredde med representanter fra sektorer og næringer. Prosessen ble stort sett oppfattet som åpen og tilgjengelig av de involverte og på generell basis. Denne oppfatningen ble forsterket ved at alle dokumenter i forbindelse med planprosessen og styremøter ble tilgjengeliggjort. Tilbakemeldingene fra medlemmer av referansegruppene var imidlertid varierende. Flere rapporterer om usikkerhet ved mandat og begrenset kommunikasjon og informasjon til styringsgruppen. Manglende engasjement og tillit til styringsgruppens ambisjoner er også tilbakemelding fra flere av aktørene. Styringsgruppens klare strategiske målsetning bak planprosessen om å danne BRB, gjorde at planprosessen kunne oppfattes som et legitimitetsgrunnlag anvendt av de initierende aktørene for å muliggjøre og modne ideen om et regionalt samordningsorgan.

”Vi hadde ett mål for øye: etablering av BRB. Regionsamarbeidet ga mulighet og økonomiske virkemidler til å realisere dette, noe som er i næringslivets og byrådets interesse” (medlem 2 styringsgruppen).

Oppsummering Bergen

Relasjonelle og kulturelle utviklingstrekk som lojalitet, tillitsforhold og tykk informasjonsflyt mellom aktører involvert i næringsutviklingsarbeidet i Bergensregionen, var ikke sterkt integrert ved dannelsen av BRB. Den strategiske næringsplanprosessen la grunnlaget for etablering av formelle rammer rundt det regionale samarbeidet, men la ikke grunnlag et integrert verdigrunnlag mellom aktørene. Fellesskap rundt felles plan førte imidlertid til en samhandlingsarena hvor prosjektrelatert informasjon og kommunikasjon ble utvekslet. Tillitsrelasjonene var preget på godt og vondt av tidligere erfaringer, noe som la og legger begrensninger for et sterkt integrert tillitsforhold. Det var rettet skepsis mot etableringen av BRB, men nye regionale oppgaver kan gi grunnlag for integrering gjennom felles verdier og sterkere relasjoner.

CASE 3 – et langsiktig regionalt prosjektsamarbeid i Tromsø

Casestudien var konsentrert rundt utformingen av søknaden om å bli den nasjonale søkerby i den internasjonale konkurransen om Vinterolympiade 2018 (policyoutput). Prosessen ble fulgt tilbake fra mars 2007 til oppstarten i januar 2006. Styringsnettverket ble i denne perioden identifisert som nettverksorganisasjonen Tromsø 2018 AS, supplert av en gruppe av

lokale og regionale aktører som representerte både offentlig og privat sektor. Strukturelle og relasjonelle trekk i historien før og etter denne konsentrerte perioden kan også her identifiseres gjennom Mandells modell. Trekkene gir i sammenheng innspill til endringer i styringsnettverket som igjen har betydning for å forstå betingelser for institusjonalisering.

Strukturelle og instrumentelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Søknaden om OL 2018 var et viktig nordnorsk prosjekt som berørte og engasjerte de fleste i befolkningen. Eksempelet illustrerer en bred policy prosess hvor ulike deler av privat næringsliv og offentlige beslutningstakere involveres og engasjeres. Søknadsprosessen kan på bakgrunn av dette regnes som en bred næringsutviklingsprosess hvor viktige rammer og prioriteringer blir lagt til grunn for regionen. Utgangspunktet spennes tilbake til 2002 hvor en liten gruppe personer utarbeidet ideen om en vinterolympiade til Tromsø. Ideen ble lagt frem for Tromsøs ordfører som etter en diskusjon internt i kommunen dannet en styringsgruppe som skulle drive arbeidet fremover¹⁰. I oktober 2003 besluttet styringsgruppen i samarbeid med formannskapet å etablere organisasjonen Tromsø2014 AS som arvtaker av styringsgruppens oppgaver. Denne ble ledet av et regionalt arbeidende styre (med Tove Karoline Knudsen som styreleder) og en liten administrasjon (med tidligere ordfører Erlend Rian som daglig leder). Formaliseringen av nettverket var strategisk begrunnet for å organisere og effektivisere det konkrete arbeidet med å bringe OL til Tromsø¹¹. Det var generelt en bred politisk enighet om prosjektet i utgangspunktet, selv om det også her var klare motstandere¹². Etableringen av selskapet gikk raskt og uten store politiske motsetninger.

”Det var lite debatt rundt selve selskapsdannelsen og selskapets rolle. Dette kom på dagsorden på et senere tidspunkt i forbindelse med en rekke habilitetskonflikter” (tidligere varaordfører Tromsø kommune)

”Det var uaktuelt å organisere dette som et prosjekt. Det ville bli for løst. Kommunestyret valgte å danne et AS som var en grei måte å ha kontroll, men hvor samtidig organisasjonen hadde stor grad av frihet. Det gikk imidlertid ganske fort i svingene og jeg tror ikke alle elementer i dannelsen var like nøye gjennomtenkt” (leder i kommuneadministrasjon i Tromsø kommune)

Den første søknadsfasen i 2014 fikk avslag i stortinget høsten 2004. Regjeringsskiftet i 2005 ga nytt håp i drømmen om et Tromsø OL. I slutten av oktober 2005 vedtok kommunestyret å søke på ny frem mot 2018. Tromsø OL 2014 AS ble nå til Tromsø 2018 AS. Selskapet beholdt samme organisering, mens personer i styret og administrasjonen ble delvis erstattet. Endringen ble begrunnet ut fra at det nye styret var kompetansestyre som gjennom sine ressurser kunne løfte den nye søknadsprosessen til et nytt nivå¹³. Skiftet førte til endringer i arbeidsmåte, prioriteringer og kontakt med de folkevalgte representanter. Prosessen rundt søknaden og Tromsø 2018 ble mer lukket, noe som ble begrunnet av den nasjonale bykonkurransen¹⁴ og gjort mulig juridisk gjennom offentlighetsloven¹⁵. Det var rettet stor tillit og positive forventninger til det nye teamet både fra befolkning og politikere. Tilliten ga styringsnettverket stort handlingsrom i perioden, noe som på et senere tidspunkt skapte uklarheter om rammer og roller i forhold til de tradisjonelle styringsorganer. Tromsø 2018 AS og nettverket involvert i søknadsprosessen, fikk en sentral posisjon i Tromsø og området rundt, gjennom sin påvirkning på fremtidige prioriteringer og planer. Søknadens

innhold hadde sterk innvikning på kommunale planer og politiske beslutninger knyttet til prioritering og utvikling i regionen.

En rekke styringsutfordringer oppsto i kjølvannet av dette for formannskapet i kommunen og generalforsamlingen, som måtte stå til ansvar for Tromsø 2018 sine beslutninger og handlinger. Det var spesielt den strategiske utvelgelse og bruk av aktører i søknadsprosessen, den manglende gjennomsiktighet i prosessen, bruk av offentlige midler og generell mangel på demokratisk kontroll som var hovedkritikken mot prosessen.

Tromsø 2018 AS ble avvirket da stortinget ikke innvilget statstøtte til prosjektet. Dette ble vedtatt etter en periode preget av omfattende debatter både internt i Tromsø 2018, i område rundt Tromsø, men og nasjonalt.

Relasjonelle og kulturelle utviklingstrekk av styringsnettverket

Samarbeidet om utviklingen av OL søknaden hadde stor regional betydning for Tromsø by og området rundt. Det var stor entusiasme rundt prosjektet på landsdelsbasis, i Nord Norge men og i Tromsø by. Det sterke engasjementet var grunnlaget for ideen som ble løftet frem av Tromsøs ordfører og enkeltaktører rundt han. Videreutviklingen og omorganiseringen av Tromsø 2018 i 2006 representerte imidlertid et brudd i relasjonene i styringsnettverket. Nettverket som i utgangspunktet var dominert av ideskapere, initiativtakere og entusiaster, ble marginalisert ved omorganiseringen. Flere av prosjektets gründere ble erstattet av strategisk valgte aktører.

”Det nye styret anno 2006 var et rent kompetansestyre hvor representantene var valgt ut fra deres egne ressurser sett i forhold til hva Tromsø2018 trengte. Gjennom en gradvis prosess lokalt erkjente de fleste etter hvert at man måtte bygge opp andre typer nettverk enn hva de lokale heltene kunne tilby” (Ansatt administrasjon Tromsø kommune)

Sterke samhandlingsrelasjoner mellom aktørene som var involvert i Tromsø2018 og andre aktører i nettverket rundt OL prosjektet ble svekket ved denne overgangen, ved at tidligere lærings- og erfaringsbaserte relasjoner ikke ble videreført. Samarbeidsrelasjonene var etter dette svært varierende, noe som skapte uklare og uforutsigbare mønstre for aktører utenfor, men og aktører direkte involvert. Fasen hvor søknadsprosessen pågikk var preget av tidspress og mobiliserte til et omfattende dugnadsarbeid for å samle de nødvendige ressurser. Selv om rammene gjennom organisasjonen Tromsø 2018 var på plass, var relasjonene mellom aktørene involvert i arbeidet, løst koplet og relativt ustabile. Nødvendige ressurser ble mobilisert etter hva som trengtes og hva som var tilgjengelig. Til tross for et sterkt kollektiv mål om å bringe OL til Tromsø, var kommunikasjon og informasjonsflyt begrenset til det hver enkelt ønsket å dele av sine ressurser. Hver enkelt sitt nettverk ble brukt strategisk for å oppnå raske og effektive løsninger. Ustabile relasjoner, usystematisk kommunikasjonsflyt og mangel på forutsigbarhet i beslutninger mellom aktørene i og utenfor styringsnettverket, svekket tilliten til styringsnettverket som helhet. Dette påvirket ikke bare Tromsø 2018 AS, men og politikere og næringsaktører som hadde vært involverte i prosessen.

Oppsummering Tromsø

Entusiasmen rundt dette regionale prosjektet bidro til en form for koplinger og til dels tilfeldig samordning av de nødvendige ressurser for å fremme en OL søknad. Dette ble gjort gjennom den formaliserte nettverksorganisasjonen Tromsø 2018 AS. Tidspress og konkurranseelementet i prosessen førte til at det ”gikk fort i svingene” og pragmatiske løsninger gikk foran demokratisk forankring og tillit mellom involverte aktører og prosjektet som helhet. Tromsø mistet sitt kandidatur om å bli vertsby og Tromsø 2018 AS mistet sin posisjon som regional nærings- og utviklingsinstitusjon. De opplevde mistillit fra politikere og befolkning, interne stridigheter og motsetninger. Fra å være en selvstendig og sentral aktør i beslutninger knyttet til Tromsø og området rundt, gjorde mangel på tillit at selskapet ikke hadde noen fremtid som utviklingsaktør etter at den konkrete OL oppgaven opphørte. Organiseringen og handlingene i søknadsprosessen svekket også andre lokale og regionale aktører involvert.

”Innvendig” og ”utvendig” institusjonalisering av byregionale styringsnettverk?

Vi startet ut med å spørre hvilke prosesser som ligger bak utviklingen av styringsnettverk og betingelser for en eventuell institusjonalisering. Med utgangspunkt i Selznicks definisjon av institusjonaliseringsprosesser og Keasts mfl. forståelse av utviklingsprosessen, vil det være sterk sammenheng mellom verdifelleskap mellom aktørene i styringsnettverket og graden av formalisering. Alle casene er ulikt kommet i en slik prosess, og ingen kan betraktes som fullstendig integrert og institusjonalisert. Til tross for casenes ulikheter i sak, organisering og grad av utvikling, kan eksemplene lære oss at institusjonalisering av regionale samhandlingsarenaer er sammensatt av både formelle rammebetingelser så vel som et felles verdigrunnlag. Hvorvidt de formelle rammene skal være etablert i forkant av oppbyggingen av en felles kultur og identitet er imidlertid et åpent spørsmål. Bergen og Tromsø viser eksempler på formelle strukturer som utgangspunkt for den videre utvikling av samhandlingen, mens Stavanger brukte lang tid på å komme frem til en sterk grad av formalisering til tross for en langvarig samhandlingsrelasjon. ARNE-prosjektet fungerte likevel i Stavanger som en koordineringsramme og kjerne for samhandlingen i tiden før etableringen av SrN. Det er to hovedelementer som imidlertid peker seg ut i de to eksemplene hvor organisasjonsstrukturer og formelle rammer etableres forut for en sterk samhandlingsrelasjon:

For det første er aktørene mer ustabile og stoler mer på sine tidligere kontakter og netterverkserfaringer heller enn medlemmer i styringsnettverket. Aktørene begrenser informasjonen og kommunikasjonsflyten, noe de begrunner i manglende tillit til andre nettverksaktører. Verdifelleskapet er på denne måten svakt og lite utbygd. Stavangersamarbeidet kan vise til liknende trekk i de tidligere fasene i samarbeidet om næringsutvikling. De deltakende aktørene fikk imidlertid delta i diskusjonene og ideene rundt en eventuell utvikling av samarbeidet. Eksempelvis var de 10 inviterte kommunene svært skeptiske til et samarbeid med ARNE kommunene. Under SNP prosessen 2004/2005 var ARNE kommunene svært åpne for hvilke type medlemskap og forpliktelser de tilkommende kommunene ønsket. De formelle partnerskapsavtalene kom ikke på bordet før i 2007/2008. Det kan på bakgrunn av dette hevdes at aktørenes mål og perspektiver endres gjennom

langsiktig arbeid hvor samarbeidsrasjonale modnes gradvis. Erfaringer og læring er i disse tilfellene elementer som utvikler forutsigbarheten og tillitsrelasjonene mellom aktørene.

For det andre har styringsnettverket utfordringer med å opparbeide tillit fra sine regionale omgivelser i de tilfeller hvor de formelle rammene etableres forut for en sterk samhandlingsrelasjon. Når de i utgangspunktet har blitt tildelt eller tatt hånd om en oppgave, må styringsnettverket arbeide hardt for å bevise deres funksjon. Dette er et kontinuerlig arbeid som stadig overvåkes av styringsnettverkets omgivelser. Styringsnettverket utfordres derfor i å legitimere sin posisjon som aktør som "har en stemme" innenfor regional næringsutvikling. I Stavanger "modnet" tanken på en regional samhandlingsarena. Et eksempel på dette er bruken av begrepet Stavangerregionen. 10 år tilbake var det stor motstand fra omlandskommunene om bruk av betegnelsen på regionen. I løpet av planprosessen 2004/2005 ble det etablert en felles enighet om at dette var et merkevarenavn som ville gagne regionen. Modningen av styringsnettverkets regionale posisjon innenfor næringsutvikling, skjedde her gjennom deltakelse på flere arenaer og i ulike prosjekter. Dette medførte videre til flere ansvarsområder. Utvidelsen og utviklingen av styringsnettverket var og er sterkt overvåket og må hele tiden bevise sin funksjon og nytte innen regional næringsutvikling.

Casene viser derfor at gjennom en langvarig, forutsigbar og kontinuerlig prosess skjer det en holdningsendring "innvendig" i styringsnettverket i relasjonen mellom aktørene. Det skjer imidlertid også en "utvendig" endring i de regionale omgivelser holdninger til styringsnettverket. Dette indikerer at institusjonalisering av regionale styringsnettverk ikke bare betinges av formelle rammer, felles verdigrunnlag og sterke relasjoner. Det betinges også av en aksept fra de regionale omgivelsene og et stadig behov for å bekrefte sin funksjon i regionen.

Hva kan vi så lære av disse casene? Hvilken betydning har en eventuell institusjonalisering av ulike hybride organiseringer / styringsnettverk? Er det slik Goetz hevder at styringsnettverkene kun er en utviklingsstrategi for offentlige myndigheter for å tilpasse seg nye utfordringer? Casene illustrerer at styringsnettverk kan være instrumenter for offentlige myndigheter til å vinne frem på arenaer de tidligere ikke har vært dominerende. Dette er i tråd med Goetz argument. I slike tilfeller blir styringsnettverkene offentlige verktøy som anvendes strategisk for å oppnå ønskede målsetninger. Tilfellet Bergen er et godt eksempel i denne sammenheng, hvor byråden hadde klare målsetninger. Planprosessen ble i stor grad anvendt som legitimitetsgrunnlag for å vinne frem. Også Stavanger er eksempel på hvordan offentlige myndigheter anvender hybride og mer løse koplinger for å nå frem til spesielt privat næringsliv, men også å ufarliggjøre et tettere samarbeid kommunene imellom. I disse tilfeller er en eventuell institusjonaliseringsprosess en politisk, offentlig styrt utvikling og kontrollert utvikling.

Eksempelet fra Tromsø illustrerer en prosess hvor styringsnettverket opptrer i større grad selvregulerende. Til tross for at offentlige myndigheter var sentrale i dannelsen, la styringsnettverket selv mye av premissene videre. Slike mer selvregulerende styringsnettverk bringer opp prinsipielle debatter om hvilke posisjoner slike nettverk skal ha i forbindelse med offentlige beslutninger. Tilfellet Tromsø vitner om at de formelle strukturene rundt Tromsø2018 AS bar preg av raske og pragmatiske løsninger, noe som etter hvert ikke ble fordelaktiv for noen. Resultatene viser at stabilisering og institusjonalisering av styringsnettverk også vil avhenge av at organiseringen rundt oppfattes som legitime og

rasjonell for å utvikle tillit mellom nettverksaktørene, men og styrke tillitsforholdet til andre regionale aktører utenfor den spesifikke arena

Uavhengig om det er offentlig styrte utviklingsprosesser slik Goetz (2008) hevder eller selvregulerende nettverksprosesser hvor nettverkene er mer autonome, reiser dette prinsipielle spørsmål om makt. Hvilke eliter, enten politiske eller andre trekker i trådene og legger premissene i slike "horisontale" nettverksarenaer. Dette er et spørsmål som har trenger mer oppmerksomhet i den videre forskning på regionale styringsnettverk.

Litteratur

- Aars, J. (2005) "Metropolitan Areas in Norway. Suburbanisation and Political Behaviour", i Hoffmann-Martinot, Vincent og Jeffrey Sellers (eds): *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Aars, J. og A.L. Fimreite (2005) *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics*. Scandinavian Political Studies, Vol. 28 -No.3,
- Benz, A. (2001) *Vom Stadt-Umland-Verband zu "Regional Governance" in Stadtregionen*. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 40:55-71.
- Brenner, N. (2003) *Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe*. European Urban and Regional Studies 10 (4): 297-324
- Brown, K. and Keast, R. (2003). *Citizen-Government Engagement: Community Connection Through Networked Arrangements*. Asian Journal of Public Administration 25 (1), 107-132.
- Burt, R.S (1983) *Applied Network Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness, K.A. Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Collin, J.P. og M. Robertson (2007) Metropolitanization and Reform of Metropolitan Institutions. I: Collin, J.P. og Robertson, M. (eds.) *Governing Metropolises: Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*. Canada: Les Presses de l'Université Laval
- Goetz, K. H. (2008) *Governance as a Path to Government*. West European Politics, Vol. 31, Nos. 1-2, 258-279, January-March 2008
- Healy, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies*. New York: Routledge
- Holmen, A. (2009) *Fra løse nettverk til byregionale institusjoner?* Stat og styring, nr. 3, 14-17. Oslo: Universitetsforlaget
- Holmen, A. (2009) *Nettverksnoia: et rop om demokratisk ansvarlighet?* Stat og styring, nr.2, 18-20. Oslo: Universitetsforlaget
- Holmen, A. (2009) *Styring gjennom nettverk: Tre casestudier*. IRIS Arbeidsnotat 2009/022.
- Jouve, B. og C. Lefevre (eds.) (1999) *Villes, metropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Paris: Economica
- Kersbergen, K. og F. Waarden (2004) "Governance" as a bridge between disciplines: cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability. European Journal of Political Research 43 (2), pp. 143-171
- Klijn, E.H. (2007) *Managing Complexity: Achieving the Impossible? Management between complexity and stability: a network perspective*. Critical Policy Analysis, Vol.1, no. 3, pp. 252-277
- Kooiman, J. (eds.) (1993) *Modern governance*. London: Sage

- Kübler, D. og H. Heinelt (2002) Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. I Kübler, D. og H. Heinelt (eds.) *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science
- Majone, G. (1998) *Europe's "democratic deficit": The question of standards*. *European Law Journal* 4 (1): 5-28.
- Mandell, M. og R. Keast, (2009) A new look at leadership in Collaborative Networks: Process Catalysist. I Jeffrey, A. R., P. Leisink og A.E. Middlebrooks (eds) *Public sector leadership: international challenges and perspectives*. UK: Edward Elgar Publisher.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*. New York: The free press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1995) *Democratic governance*. New York: The free press
- March, J.G. (1999) A learning perspective on the network dynamics of institutional integration. I Egeberg, M. og P. Lægreid (ed.) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget
- Marin, B. og R. Mayntz, (eds.) (1991) *Policy Networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (Frankfurt-am-Main, Campus Verlag)
- Nielsen, K. (2005) Institusjonelle tilgange I samfundsvidenskabene – en introduktion. I Nielsen, K. (ed.) *Institutionel teori*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag
- Olsen, J.P. (2009) Institutional autonomy and democratic government. I Roness, P. og H. Sætren (red.) *Change and continuity in public sector organizations*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Savitch, H og R.K. Vogel (2000) *Paths to New Regionalism*. *State and Local Government Review*, 32: 158-168
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play. Actor-centered Institutionalism in Policy research*. Boulder CO: Westview Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. Berkley, CA: University of Carlifornia Press
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005) *Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, No. 3 (195-218)
- Sørensen, E. og J. Torfing (2007): *Theories of democratic network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2009) *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration* Vol. 87, No. 2 (234-258)
- Sullivan, H. og C. Skelcher (2002) *Working across boundaries. Collaboration in Public Service*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.

Torfig, J. (2007) A Comparative and Multi-level Analysis of Governance Networks: a pilot study of Employment Policy. I Bogason, P og M. Zølner (eds.) (2007) *Methods in democratic network governance*. Palgrave Macmillan

Vedlegg 1: Kategorisering av utviklingstrekk

Kontinuum nettverksformer	Løst koplet	Samhandling	Integrert samarbeid
<i>STRUKTURELLE / INSTRUMENTELLE UTVIKLINGSTREKK</i>			
Varighet / formalitet	Kortvarig/ Uformell	Middels varighet / Formell	Langvarig / Formell
Mål/perspektiver	Autonome, uavhengige målsetninger	Felles planer og programmer, men aktører autonome	System endring, gjensidig avhengighet og maktfordeling
Strukturelle linker	Løse, fleksible koplinger	Grad av stabilitet i medlemsmasse	Tette koplinger. Aktør endrer tilhørighet
Risiko/gevinst	Lav	Økende risiko og gevinst	Høy risk/ høyt utbytte
Makt og ressurser	Forblir i organisasjonen	Forblir i org. / deler ressurser prosjekt	Ny maktfordeling, kollektive ressurser
<i>RELASJONELLE / KULTURELLE UTVIKLINGSTREKK</i>			
Informasjonsdeling	Kjent informasjonsdeling	Prosjektrelatert informasjonsdeling	Taktisk informasjonsdeling
Ansvarlighet og lojalitet	Til egen organisasjon	Til egen organisasjon og prosjekt	Til nettverket
Tillit	Lav tillit, ustabile relasjoner	Medium tillit, basert på tidligere relasjoner	Høy grad av tillit – stabile relasjoner
Kommunikasjonsflyt	Usystematisk kommunikasjonsflyt	Strukturert kommunikasjonsflyt	Tykk informasjonsflyt

Kilde: hentet fra Keast & Brown 2003, Keast et al 2007, 2009

Noter

¹ Instrumentelt forklaringsperspektiv: Rational choice institusjonalisme (Sharpe 1997, Ostrom 1990). Kulturelt forklaringsperspektiv: Normbasert institusjonalisme (Mach og Olsen 1989, March 1999)

² "Output-based backward mapping": med utgangspunkt i et konkret resultat, identifiseres sentrale aktører, prosesser og beslutninger som fører frem til det konkrete resultat.

³ Mer utfyllende omtale av casene finnes i: Holmen, A (2009) *Styring gjennom nettverk: Tre casestudier*. IRIS Arbeidsnotat 2009/022. Se også Stat og styring nr. 2 og 3 2009 for omtale av casene

⁴ Forus Næringspark er et tomteselskap eid av Stavanger, Sandnes og Sola kommune, og det tilrettelegger og selger næringsarealer i de tre kommunene. Selskapet hadde da dette vedtaket ble fattet i 2003 en egenkapital på 222 millioner kroner.

⁵ ARNE-prosjektets styre var ledet av Stavangers ordfører, fylkesordføreren var nestleder og de tre andre ordførerne medlemmer. I tillegg var 6 næringslivsledere fra ledende bedrifter i regionen med, blant annet styrelederen i Næringsforeningen i Stavangerregionen.

⁶ <http://www.bergensscenarier.no/> I prosjektet "Bergensscenarier 2020" var målet å utarbeide en scenariobetraktning av Bergenssamfunnets utviklingsmuligheter i perioden 2004 til 2020. Det ble gjennomført arbeidsgrupper og andre typer møter og samtaler for å kartlegge både utfordringer og muligheter. I alt ble 500 personer trukket inn i disse konsultasjonene.

Første fase av Scenarioarbeidet ble presentert våren 2004. Andre fase var en strategisk fase som spilte direkte inn i næringsplanarbeidet initiert av byråden for finans, kultur og næring: Henning Warloe.

⁷ Styringsgruppen besto av: leder Henning Warloe (Byråd for finans, kultur og næring), Helge Dyrnes (Direktør Bergen Næringsråd), Nina Broch Mathisen (Direktør Innovasjon Norge Hordaland), Elin Bolan (Direktør Fjord Norge), Terje Søviknes (Ordfører i Os kommune og medlem av Hordaland fylkesutvalg), Marit Wancke (Nestleder Bergen Næringsråd og direktør ved Nutec), Rune Nilsen (Prorektor UiB) og Kari Kleppe (Daglig leder USF).

⁸ Følgende kommuner og regionråd har på initiativ fra Bergen kommune, sammen med Hordaland fylkeskommune etablert Business Region Bergen AS (BRB): Askøy, Øygarden, Fjell, Sund, Austevoll, Stord, Os, Samnanger, Fusa og Vaksdal pluss Regionrådet for Nordhordland IKS. <http://www.brb.no/>

⁹ Årsrapport: http://www.brb.no/publish_files/090520_BRB_aarsberetning_lowres.pdf

¹⁰ Aktørene til styringsgruppen og rådet ble i hovedsak plukket ut og forespurt av ordfører Kristoffersen og hans nærmeste team. Aktørene representerte lokale, regionale og nasjonale personer med tilknytning til idrett, kultur, næringsliv og politikk. (Formannskapssak 26.5.2003. <http://www.tromso.kommune.no/ol-lista-vedtatt.4543489-120973.html>)

¹¹ Eierskapet av Tromsø2018 AS var delt mellom Tromsø kommune (35%), Troms fylkeskommune og lokalt næringsliv¹¹ (til sammen 65%). Tromsø kommunes aksjeandel utgjorde A-aksjene, mens Næringslivseierne hadde B-aksjer. Disse var ment mer som en legitimitetsklæring fra næringslivet som ønsket det på denne måten. B-aksje eierne fikk være med på å bestemme styresammensetningen. Formannskapet utøvde den øverste myndighet i selskapet i egenskap av generalforsamlingen.

¹² Nettverket Nei til OL ble etablert tidlig i prosessen. Det vokste seg imidlertid større etter hvert.

¹³ Det nye styret (fra juli 2006) besto av styreleder Petter Jansen, Bjørge Stensbøl (strategi), Thorild Widvey, Barbro Hætta Jacobsen (politikk), Gunnar Wilhelmsen, Vegard Ulvang, Odd Roar Thorsen, Martin Burkhalter, Tor Zachariassen (idrett), Grethe Kristoffersen og Hanne Karde Kristiansen (lokalt/regionalt næringsliv). Administrasjon ble rustet opp betraktelig i samme tidsperiode. Den besto av: Erlend Rian (direktør), Gunnar Nilsen (administrasjonssjef), Roger Ingebrigtsen (kommunikasjonssjef), Kim Nordli (prosjektleder informasjon og Marked) og Bianca Maria Johansen (konsulent), Turid Pedersen (controllert).

¹⁴ "Bykampen" mellom Tromsø, Oslo og Trondheim om å bli nasjonal vertsby inn i den internasjonale kampen om OL 2018.

¹⁵ Den gjeldende offentlighetsloven i perioden (LOV 1970-06-19 nr 69: Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) kan tolkes slik at virksomheter som Tromsø2018 ikke omfattes av denne (jmf. §1. Lovens generelle virkeområde).