



$1 + 1 = 3?$

Regionale partnerskap i møte med store samfunnsutfordringer

ERIK MAGNUSSEN

TF-notat nr. 31/2020

Tittel: 1+1 = 3? Regionale partnerskap i møte med store samfunnsutfordringer
TF-notat nr: 31/2020
Forfatter(e): Erik Magnussen
Dato: 01.12.2020
ISBN: 978-82-336-0356-4
ISSN: 2703-7908
Pris: Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no
Framsidedfoto: Istock.com
Prosjekt: Regionale partnerskap i møte med store samfunnsutfordringer
Prosjektnr.: 20201020
Prosjektleder: Erik Magnussen
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Notatet er utarbeidet til *Verksted for regional utvikling*, en årlig arena for fylkeskommunene, for deling av erfaringer og utvikling av god praksis. Formålet med verkstedet er å styrke rollen til fylkeskommunene som samfunnsutvikler og regional strateg. Overordnet handler notatet om samstyring og regionale partnerskap. Mer konkret sees det på fylkeskommunenes erfaringer med bruk av partnerskap i den regionale håndteringen av koronakrisens konsekvenser, og hvorvidt erfaringene gir læringspunkter inn i det videre arbeidet med partnerskapsbasert regional utvikling og oppfølging av FNs bærekraftsmål.



Erik Magnussen er utdannet statsviter. Han er ansatt som forsker og jobber med ulike typer oppdrag for og i kommunesektoren, blant annet om lokaldemokrati og styring, interkommunalt samarbeid, flernivå- og samstyring, kommunal organisering og forholdet mellom politikk og administrasjon. Magnussen har tidligere jobbet i Telemark fylkeskommune i ulike roller, som rådgiver for fylkesordfører, i rådmannens stab og som fagkoordinator med oppgaveportefølje innen regional utvikling

Forord

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet et notat til *Verksted for regional utvikling*, en årlig samling/arena hvis formål er å styrke rollen til fylkeskommunene som samfunnsutvikler og regional strateg.

Overordnet handler notatet om samstyring og regionale partnerskap. Mer konkret sees det på fylkeskommunenes erfaringer med bruk av partnerskap i den regionale håndteringen av koronakrisens konsekvenser, og hvorvidt erfaringene gir læringspunkter inn i det videre arbeidet med partnerskapsbasert regional utvikling og oppfølging av FNs bærekraftsmål.

Notatet er utarbeidet av Erik Magnussen. Arbeidet er gjennomført i perioden september til desember 2020. Notatet er basert på intervjuer med sentrale aktører i to regionale partnerskap, et i Vestfold og Telemark, og et i Rogaland, og en spørreundersøkelse til alle fylkeskommunene i landet.

Vår hovedkontakt i departementet har vært Benedicte Akre. Vi vil takke for et interessant oppdrag og godt samarbeid underveis. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju, deltatt i spørreundersøkelsen og/eller bidratt med annen informasjon. Ikke minst gjelder det våre kontaktpersoner i de to fylkeskommunene.

Bø, 4. desember 2020

Erik Magnussen

Prosjektleder

Innhold

1.1	Bakgrunn, metode og tema for notatet.....	5
1.2	Drivkrefter bak samstyring og partnerskap	5
1.3	Hva er samstyring og partnerskap?.....	6
1.4	Partnerskapsbasert håndtering av koronakrisen.....	8
1.5	Betydningen av felles ståsted i krisehåndteringen	8
1.6	Fra felles kunnskapsutvikling til koordinert og målrettet handling	10
1.7	Fra koronakrise til klimakrise og bærekraftsmålene.....	11
1.8	Partnerskapsbasert arbeid med bærekraftsmålene	12
1.9	Behov for en felles «overbygning»?.....	12
1.10	Dilemmaet mellom bred mobilisering og «demokratisk underskudd».....	15

1.1 Bakgrunn, metode og tema for notatet

Da Norge «stengte ned» våren 2020 tok de fleste fylkeskommuner, i en eller annen variant, i bruk partnerskap og samarbeidsstrukturer for å få oversikt over situasjonen, og for å håndtere de regionale konsekvensene av koronapandemien. Videre er fylkeskommunene i gang med implementeringen av FNs bærekraftsmål (heretter bærekraftsmålene) i eget planverk og i egen virksomhet. Arbeidet er imidlertid i en tidlig fase og befinner seg stort sett på strategisk nivå¹. Samtidig anses partnerskap som metode og koordineringsmekanisme for å være en forutsetning for å lykkes med å nå bærekraftsmålene, og regionale og lokale myndigheter løftes fram som nøkkelaktører i prosessen med å forene de globale målene med den lokale virkeligheten.

Hvilke erfaringer har så fylkeskommunene med bruk av partnerskap i den regionale håndteringen av koronakrisens konsekvenser? Og kan fylkeskommunene ta med noen læringspunkter inn i det videre arbeidet med partnerskapsbasert regional utvikling og oppfølging av bærekraftsmålene? Det er notatets tema. Aller først beskrives sentrale drivkrefter bak fremveksten av partnerskapsbasert regional utvikling, deretter defineres begrepene samstyring og partnerskap.

Datainnsamlingen til notatet er gjennomført i perioden september til desember 2020, Notatet bygger på intervjuer med sentrale aktører i to regionale partnerskap, et i Vestfold og Telemark, og et i Rogaland, og en spørreundersøkelse til alle fylkeskommunene i landet.

1.2 Drivkrefter bak samstyring og partnerskap

Grovt sett kan vi skille mellom tre historiske styringsregimer i offentlig sektor, selv om det i praksis finnes spor av alle tre i dag.

I etterkrigstiden stod styringsregimet (tradisjonell) *offentlig administrasjon* sterkt – med hierarkisk styring og koordinering ovenfra og ned, ikke minst gjennom politiske og administrative organers utforming av lover, regler og retningslinjer, finansierings- og informasjonsvirkemidler mv. På vegne av velgerne utformer politikerne politikk, og byråkratiet og fagekspertisen iverksetter den. Offentlig sektor skulle løse de fleste samfunnsproblemer, og skillet mellom offentlig og privat sektor var klart.

På 70- og 80-tallet blir skillet mellom offentlig og privat sektor mindre tydelig. Styringsregimet *Ny offentlig styring* (NPM) får gjennomslag, og mer markedsorientert tenkning bringes inn i styring og utvikling av offentlig sektor. Privatisering og fristilling av offentlige virksomheter, og begreper som mål- og resultatstyring, brukere og tjenesteleveranse er sentralt. Arbeidsdeling mellom aktører, både private og offentlige, reguleres gjerne gjennom kontrakter.

De siste 10-årene bærer samfunnsutviklingen preg av følgende utviklingstrekk. For det første er mange utfordringer svært komplekse (uregjerlige problemer). De er vanskelige å definere, vanskelige å lokalisere, vanskelige å implementere, og ofte sammenvevd med andre problemer.² For

¹ (Lundberg et al., 2020)

² (Rittel & Webber, 1973; Vabø, 2014)

det andre har endringstakten i samfunnsutviklingen økt kraftig. For det tredje er offentlig sektor blitt mer fragmentert, i kombinasjon med en erkjennelse av at både næringsliv, frivillighet, akademia og innbyggere har en viktig rolle å spille i samfunnsutviklingen. For det fjerde ser vi utsikter til en svakere offentlig økonomi og et stadig sterkere søkelys på effektivisering³.

En vanlig anbefaling for å finne løsninger på komplekse problemer, er å etablere samarbeid mellom aktører med innsikt i problemkomplekset, og la disse prøve ut ulike løsningsalternativer⁴. Samtidig er det nødvendig med styrings- og koordineringsprosesser som sikrer effektivitet i slike samarbeid. Mot denne bakgrunn vokser styringsregimet *Ny offentlig samstyring* frem⁵, som også har vært sentral på regionalt nivå i Norge.

1.3 Hva er samstyring og partnerskap?

Samstyring kan defineres som *den ikke-hierarkiske prosessen der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*⁶. Ideen er at autonome, men gjensidig avhengige aktører går sammen om å nå felles samfunns mål – ved å samordne sin virksomhet og sine ressurser. Gjennom samarbeid og forhandlinger utvikles felles problemforståelser og tillit, noe som igjen legger grunnlaget for utforming og iverksetting av felles politikk⁷.

I kommunesektoren er partnerskap en av mange former for samstyring, altså modeller for samarbeid på tvers av geografiske grenser, sektorer og tjenesteområder⁸. Partnerskap er et formelt og forpliktende samarbeid mellom likeverdige parter. I de fleste tilfeller er partnerskap avtalefestet, i det minste basert på et dokument som sier noe om mål/hensikt, deltakere, arbeidsform mv. I praksis er det nok unntak fra denne «regelen». Et partnerskap har også en viss strategisk karakter (noe mer enn en gjennomføringsavtale), og vil således være langsiktig (gjerne over flere år). De bør være forankret i «moderorganisasjonene», og ha en tydelig avklaring av roller, ansvar og grad av forpliktelse⁹. Et partnerskap er dessuten ofte, men ikke alltid, forankret i politiske organer. Enten gjennom eksplisitte vedtak om etablering, eller ved at partnerskapet er forankret i mål og satsinger i planer og strategier.

Hele hensikten med regionale partnerskap er å håndtere komplekse utfordringer og å realisere samfunns mål på en mer effektiv og treffsikker måte enn hva partnerne greier hver for seg. Forutsetningene for å nå de overordnede, samfunnsmessige målene, antas å øke dersom partnerne involveres og deltar i alle de strategiske fasene av arbeidet med å nå målene:

- 1) Definere utfordringsbilde og utforme strategisk retning: Hvor skal vi og hvorfor?
- 2) Mobilisere aktører: Hvordan skal vi komme dit? Sørge for at partnerne får/tar eierskap til, og ønsker å bidra til å bevege seg i den retningen.

³ (Holmen, 2016)

⁴ (Ferlie et al., 2011; Head & Alford, 2015; Holmen, 2016; Torfing et al., 2016)

⁵ (Holmen, 2016)

⁶ (Røiseland & Vabo, 2016)

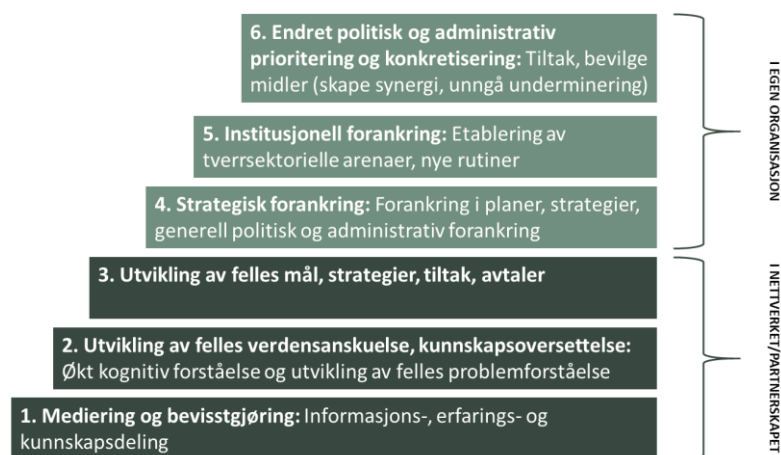
⁷ (Røiseland, 2013)

⁸ (Røiseland & Vabo, 2008, 2016)

⁹ Ved å benytte en slik definisjon, avgrenses partnerskap mot løsere former for samstyring (samarbeid og enkeltprosjekter) på den ene siden, og mer formelle former for samstyring (råd og utvalg og selskaps-/stiftelsesorganisering) på den andre.

- 3) Fatte beslutninger og iverksette konkrete handlinger: Sørg for at partnerne i størst mulig grad bruker egne virkemidler og ressurser for å understøtte nødvendige retningsforandringer.

Koordineringstrappen¹⁰ i figuren under illustrerer mer i detalj hvordan disse prosessene foregår:



Figur 1 Koordineringstrappen (Hanssen, Hofstad og Hisdal, 2015)

De første tre trinnene i koordineringstrappen beskriver det som skjer av koordinering innad i selve partnerskapet. Trinn 1 og 2 handler om koordinering av kunnskap ved at partnerne deler informasjon og erfaringer, som over tid antas å føre til at aktørene i partnerskapet utvikler felles oppfatninger om hva som er utfordringene eller mulighetene de sammen skal løse. På trinn 3 har partnerne utviklet felles mål, strategier, tiltak eller konkrete partnerskapsavtaler.

Trinn 4-6 beskriver koordinering og retningsendring i den enkelte organisasjon som deltar i partnerskapet – som følge av partnerskapets arbeid. Trinn 4 handler om at partnerskapsarbeidet forankres i «moderorganisasjonenes» planer og strategier, i politiske eller administrative beslutninger. Trinn 5 innebærer intern koordinering i en organisasjon som deltar i partnerskapet, for eksempel at fylkeskommunen nedsetter en tverrfaglig arbeidsgruppe som skal følge opp det partnerskapet er blitt enige om at er fylkeskommunens ansvar. Til slutt handler trinn 6 om at deltakende aktører rent faktisk endrer praksis i egen organisasjon på bakgrunn av resultatene av arbeidet i partnerskapet (f.eks. økonomiske bevilgninger, organisatoriske endringer eller økte personellmessige ressurser).

Men noen må ta regien, og dette er selve kjernen i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle¹¹. Telemarksforskning konkluderer også med at partnerskap i regi av fylkeskommunen er en hensiktsmessig koordineringsmekanisme for å løse utfordringer hvor nettopp tradisjonelle, hierarkiske styringsstrukturer kommer til kort¹².

Både regional håndtering av koronakrisens konsekvenser og oppfølging av bærekraftsmålene må ses på som komplekse problemer. Utfordringsbildet er sammensatt, og både kunnskap for å

¹⁰ (Hanssen et al., 2015)

¹¹ Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere andre aktører i og utenfor egen region, samordne og koordinere innsats og virkemiddelbruk

¹² (Magnussen & Magnussen, 2020)

forstå problemkomplekset på en tilstrekkelig god måte, men også nødvendige ressurser og virkemidler for å håndtere dem, er spredt på mange aktører og organisasjoner. Hvilke erfaringer har så fylkeskommunene med bruk av partnerskap i håndteringen av koronakrisen og dens regionale konsekvenser?

1.4 Partnerskapsbasert håndtering av koronakrisen

Alle fylkeskommunene har i en eller annen form tatt i bruk partnerskap i håndteringen av koronapandemiens konsekvenser i regionen. Flertallet av fylkeskommunene har tatt i bruk eksisterende og veletablerte partnerskap, andre har etablert nye partnerskap med dette som spesifikt formål.

Partnerskapene favner bredt – mange ulike aktører er representert. Hyppig representert er virkemiddelaktører som Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet, interesseorganisasjoner som NHO og LO så vel som frivillige organisasjoner, academia/forskningsinstitutter, NAV, andre statlige etater og fylkesmannen. Ikke overraskende er også kommunesektoren godt representert, enten i form av enkeltkommuner, representanter for regionråd eller KS. Et interessant funn er videre at privat næringsliv har vært godt representert i flere av partnerskapene (både gjennom NHO, enkeltbedrifter, lokale banker, næringsforeninger og destinasjonsselskaper).

Helt overordnet er erfaringene med bruk av partnerskap i krisehåndteringen i all hovedsak positive. I flere fylkeskommuner er tilbakemeldingen at de har jobbet tett og godt sammen med øvrige partnere, både for å analysere – og få oversikt i – en kaotisk situasjon, men også for å finne fram til tiltak:

«Partnerskapet har gjennom jevnlige – periodevis ukentlige – møter fått opp status for situasjonen i fylket, og har sammen og hver for seg meldt inn til Regjeringen og Stortinget om status og behov for tiltak. Fylkeskommunale midler som er tatt i bruk for å støtte opp om regionalt næringsliv har også brukt kunnskapen fra partnerskapet for å forme innretning på tildelingene».

Videre opplever flere at tiltakene traff godt på de utfordringene nærings- og organisasjonsliv i det enkelte fylke stod overfor der og da.

1.5 Betydningen av felles ståsted i krisehåndteringen

Vi vil her se nærmere på betydningen av den første av de tre strategiske fasene nevnt i avsnitt 1.3: Utfordringsbildet, kunnskapsgrunnlaget, ståstedet. Har partnerne felles oppfatninger av slike spørsmål, og utvikler de ståstedet i fellesskap?

I mange vellykkede partnerskap er det lagt stor vekt på dette arbeidet, og brukt ressurser på å få fram gode analyser som grunnlag for videre handling¹³. Også i empirien fra partnerskapsbasert håndtering av koronapandemien trekkes denne fasen fram som den kanskje aller viktigste delen av partnerskapenes arbeid. Flere fylkeskommuner – i samarbeid med regionale partnere – har

¹³ (Magnussen og Magnussen, 2020)

utarbeidet kunnskapsgrunnlag om situasjonen for næringsliv/bedrifter og arbeidsliv/arbeidstakere i fylket, som igjen har dannet grunnlag for politikktutforming og virkemiddelbruk regionalt og lokalt.

I Rogaland opplevde partnerne eksempelvis raskt et behov for kunnskap om hvordan krisen påvirket det lokale næringslivet. I partnerskapet inkluderte de derfor lokale aktører med innsikt i utfordringsbildet, bl.a. sjefsøkonomen i den lokale banken, NAV og representanter fra ulike bransjer. I tillegg kjøpte de næringsanalyser av et lokalt forskningsinstitutt. Med det fikk partnerskapet først og fremst rask og fortløpende tilgang på lik informasjon og kunnskap – i en ellers uoversiktlig situasjon. Dette i form av dagsferske oversikter over utviklingen i omsetningstall, likviditet, samt ledighetseffekter, permitteringer og oppsigelser i lokalt næringsliv. Tilgang på lik informasjon gjorde videre at partnerne, herunder både fylkeskommunen, kommuner og øvrige lokale og regionale virkemiddelaktører, raskt etablerte en felles forståelse av problemkomplekset. Det gjorde det igjen lettere for partnerne å i neste omgang samordne og koordinere tiltak og virkemiddelbruk, og spre informasjon om disse i sine nettverk. Opplevelsen var at virkemiddelbruken dermed ble mer målrettet og treffsikker, og at en unngikk unødig dobbeltarbeid. I tillegg brukte partnerskapet kunnskapen i sin mobilisering eksternt. De fikk kjapt på plass et politisk ledet lobbyarbeid, og ga felles og koordinerte innspill til innretning på, og bruk av virkemidler i regjeringens ulike pakker for næringslivet¹⁴.

Betydningen av et felles ståsted som grunnlag for koordinert atferd kan virke åpenbar, men er det nødvendigvis ikke, noe en informant fra det ovennevnte partnerskapet illustrerer på en fin måte:

«I min forrige jobb satt jeg i krisehåndteringen da oljekrisen smalt. Den gang ble det nærmest en industri å skulle tilrettelegge i krisen, men vi var ekstremt lite koordinert [...]. Denne gangen har vi vært mer «hands on». Vi jobber ikke dobbelt, men informert, samla og koordinert».

I flere fylker er tilbakemeldingen at regionale analyser og kunnskapsdeling har vært en god investering, og forenklet partnerskapets arbeid i neste fase, når de gikk i gang med å utforme strategier og handlingsplaner – enten i regi av partnerskapet, eller i egen organisasjon. Følgende sitat underbygger det:

«Krisa har forent partnerskapet til å tenke på tvers. Både sammen og hver for seg, ser en tydeligere hva en selv og hva andre kan bidra med for å løse utfordringene. Summen av partnerskapet gjør at vi får et helhetlig bilde av utfordringene, og hva som skal til for å løse disse. For veien videre vil vi bruke dette inn mot grønn omstilling – som vil være redningen for flere bransjer. Et forent partnerskap er viktig for å få til dette arbeidet».

Hovedpoenget her er å understreke betydningen av å samle partnerne om sentrale, felles erkjennelser:

- Dette er nåsituasjonen, og de utfordringene vi i fellesskap skal løse
- Dette er et oppdatert kunnskapsgrunnlag på det politikkområdet som vi skal utforme strategier og tiltak innenfor

¹⁴ Eksempelvis Regjeringens krisepakker for olje- og gassnæringen, reiselivet og for grønn omstilling mer generelt.

Ofte finansierer fylkeskommunen utredninger og kunnskapsinnhenting som skal bidra til å skape dette felles bildet, men i mange sammenhenger bidrar de andre partnerne aktivt – både ved å definere behovet, og med egen kompetanse og faglige innspill¹⁵. Aktiv deltakelse fra alle partnerne i denne fasen kan og redusere sannsynligheten for motstand og uenighet i implementeringsfasen, og dermed bidra til økt gjennomføring.

1.6 Fra felles kunnskapsutvikling til koordinert og målrettet handling

Det er likevel ingen automatikk i at de forståelser som utvikles, og konklusjoner som fattes i partnerskapets møter, fører til reelle endringer i partnernes organisasjoner (trinn 5-6 i koordineringstrappen). At dette tilsynelatende fungerte godt i mange fylker i håndteringen av koronakrisen, kan delvis ha sammenheng med at situasjonen opplevdes særskilt alvorlig og prekær. Som en informant i Rogaland sier:

«Man kan jo stusse over hvorfor det må en krise til før vi får til et såpass godt samarbeid».

Mangel på forpliktelse og oppfølging blant deltakerne er en generell utfordring ved partnerskapsbasert utviklingsarbeid, og blir også påpekt i spørreundersøkelsen. Det er imidlertid helt sentralt for at partnerskapene skal skape resultater. Dette fordi det stort sett er i den enkelte deltakerorganisasjon formelle beslutninger og operativ virkemiddelbruk skjer.

Det er imidlertid flere forhold som kan bidra til økt forståelse og aksept på «hjemmebane» for å gjøre retningsendringer i tråd med partnerskapets konklusjoner. For det første er det en fordel om deltakerne i partnerskapet er på et nokså høyt organisatorisk nivå i egen organisasjon. Det er rett og slett slik at personer i høye posisjoner lettere kan endre praksis i egen organisasjon. Det var en nøkkelfaktor i Rogaland:

«Å ha en diskusjonsklubb hvor 15 mennesker sitter på hver sin skjerm, og oppdaterer hverandre på hvor galt ting er, men som ikke samtidig har mulighet til å påvirke virkemiddelbruk, det har ikke noe for seg. En er nødt til å ha folk som kan bidra til at ting rører på seg. Suksessfaktoren her var at vi både hadde kompetanse og innsikt i hva som rører seg og hva som kan virke, og beslutningstakere. Det var mange ører på riktige posisjoner».

For det andre synes det generelt å være en fordel for partnerskapenes måloppnåelse/suksess, dersom arbeidet er forankret i overordnede planer og strategier (trinn 4 i koordineringstrappen). Det gjelder ikke bare fylkeskommunale styringsdokumenter. Vel så viktig er det at øvrige partnere har støtte for sin deltakelse forankret i styrevedtak, strategidokumenter, eierforventninger mv. i egen organisasjon. Det gjør at de personene som deltar i partnerskapet, har større tyngde og autoritet.

Selv om det beste er om partene klarer å få fremdrift gjennom kunnskapsutveksling og diskusjon, skal heller ikke partnerskapsavtaler undervurderes som styringsverktøy. Tidligere studier viser både at partnerskapsavtaler kan føre til mer forutsigbare samarbeidsprosesser med tydelige

¹⁵ (Magnussen & Magnussen, 2020)

roller og forventninger til deltakende aktører¹⁶, men og at grad av forpliktelse til avtaler kan variere. Da gjerne fordi avtalen har for vage formuleringer av forventninger¹⁷. Partnerskapsavtaler bør derfor være tydelige både på overordnede mål og hva som forventes av handling av den enkelte partner. Ikke minst i mer operative partnerskap. Samtidig kan dette følges opp ved at hver enkelt partner i partnerskapsmøtene rapporterer på hva de har gjort siden sist. Systematisk oppfølging av resultater vil forplikte de enkelte partnerne i større grad, ved at det forventes handling, men og virke motiverende for arbeidet i partnerskapet mer generelt. I tillegg kan en i avtaler forankre at partnerskapets fungering skal settes på dagsorden jevnlig, slik at det er mulig å justere kurs underveis.

Et siste punkt handler om partnerskapenes arbeidsform, og kan først og fremst knyttes til resultater mer indirekte. Det er likevel verdt å nevne. I mange tilfeller tar fylkeskommunen et hovedansvar for både kostnader og ressursbruk knyttet til selve driften av partnerskap. Det gjør det ofte lettere å få med andre aktører, men kan føre til passiv deltakelse. Det er derfor en fordel om alle deltakere får/tar eierskap og bidrar på forpliktende måter, for eksempel ved at forberedelser (dagsorden), gjennomføring (gi faglige innspill mv.) og ledelse av partnerskapsmøter går på rundgang. På den måten får hver enkelt partner et tydelig ansvar for partnerskapets fungering, samtidig som en sikrer en større bredde i de perspektiver og den kompetanse som trekkes inn i partnerskapet.

Det er verdt å merke seg at disse forholdene har fellestrekk med «god organisering og styring» generelt. Samtidig krever det trolig større bevissthet i samarbeid mellom mange uavhengige aktører enn når samarbeidet skjer innenfor rammene av vanlige og mer hierarkiske strukturer.

1.7 Fra koronakrise til klimakrise og bærekraftsmålene

Det er mange paralleller mellom koronaviruset og klimaendringene. Begge handler om globale trusler. Drastiske tiltak er nødvendig over hele verden. Koronakrisen er ikke over, men vi kan allerede peke på læringspunkter. En respondent i spørreundersøkelsen uttrykker seg slik om krisehåndteringen i eget fylke:

«Samarbeidet i «krisesituasjon» har lært oss at de nettverkene vi allerede har kan kombineres på nye måter når det oppstår situasjoner som krever at flere samles for å øke kunnskapen om hva som skjer og hvordan vi kan løse nye utfordringer».

Dette er et sentralt poeng: Håndteringen av koronakrisen så langt har vist at samarbeid i krisetider virker. Kommuner, statlige etater, akademia, næringsliv, sivilsamfunn, ja også innbyggere har latt seg mobilisere, og stilt opp i krisehåndteringen. Men enda viktigere: De har bidratt med avgjørende ressurser, i form av kunnskap og kompetanse, nettverk og lokalkunnskap, finansielle virkemidler og «mannskap». På den måten har man raskt fått til store endringer og treffsikre løsninger. Koordinering ER mulig, og det i løpet av timer, dager og uker, ikke måneder og år. Mye

¹⁶ (Holmen & Hanssen, 2013)

¹⁷ (Higdem et al., 2014)

av årsaken har trolig vært at en har lyktes med å kommunisere klart og tydelig alvoret i situasjonen og hvor mye det haster. Dette er verdifull lærdom i det videre arbeidet med bærekraftsmålene generelt, og klimakrisen spesielt.

Utfordringen framover blir å omsette den samarbeidsviljen og omstillingsevnen vi har sett i håndteringen av koronakrisen til forpliktende samarbeid for å nå bærekraftsmålene. Erfaringen hittil er at det ikke er like lett å mobilisere så store endringer som vi har sett i år, når krisen har en lengre tidshorisont, som når krisen kommer brått på og tar all oppmerksomhet.

1.8 Partnerskapsbasert arbeid med bærekraftsmålene

FN oppsummerer bærekraftsmålene i fem P-er¹⁸, hvor den siste P-en understreker behovet for partnerskap på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for å løse utfordringene verden står ovenfor. Videre sees lokale og regionale myndigheter som nøkkelaktører i prosessen med å forene globale mål med lokal virkelighet. For eksempel har regjeringen forventninger om at bærekraftsmålene skal ligge til grunn for regional og kommunal planlegging¹⁹. Fylkeskommunene er da også i gang med implementeringen av bærekraftsmålene i eget planverk og i egen virksomhet. Arbeidet er imidlertid i en tidlig fase og befinner seg stort sett på strategisk nivå²⁰. Det underbygges også av undersøkelsene bak dette notatet.

Langt de fleste fylkeskommunene oppgir at de har etablert partnerskaps- og samarbeidsstrukturer som jobber med oppfølging av bærekraftsmålene og grønn omstilling. De mobiliserer også bredt. Både akademia/FoU-institusjoner, enkeltkommuner og regionråd, privat næringsliv, frivillig sektor og interesseorganisasjoner, fylkesmannen og statlige aktører er tilsynelatende godt representert i partnerskapene. Det er videre interessant å merke seg at partnerskapene har bred forankring i moderorganisasjonene. Både fylkeskommunen og partnerne deltar i stor grad på (politisk/administrativ) ledelsesnivå, men også med spesifikk kompetanse i form av fagpersoner. Partnerskapene syntes dessuten å være relativt godt forankret politisk, både i regionale planer og strategier, men også mer direkte i form av eksplisitte vedtak i fylkestinget. Til slutt er det i stor grad formulert klare mål og resultatforventninger for partnerskapene. Mye av det strategiske «grunnarbeidet» og forankringen syntes med andre ord å være på plass.

1.9 Behov for en felles «overbygning»?

Selv om bærekraftsmålene og Agenda 2030 innebærer en tyngdeforskyvning i retning av å vektlegge klima og miljø sterkere, er det samtidig en klar forståelse av at de tre bærekraftdimensjonene er gjensidig avhengig av hverandre²¹ (sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft). I arbeidet med bærekraftsmålene er klima og miljø med andre ord bare et av flere politikkområder

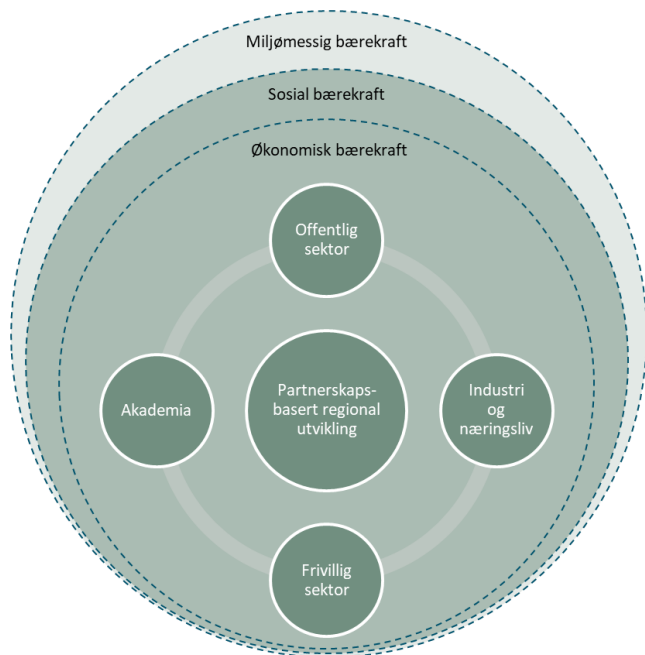
¹⁸ (Brown & Rasmussen, 2019) De fire andre P-ene refererer til people, planet, prosperity, peace

¹⁹ (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

²⁰ (Lundberg et al., 2020)

²¹ (Hanssen, 2019; Hanssen & Aarsæther, 2018)

hvor fylkeskommunen er avhengig av å mobilisere og koble aktører på nye måter, i utvikling og iverksetting av politikk. Dette kan illustreres med følgende modell:



Figur 2 Modell for partnerskapsbasert regional utvikling innenfor rammen av bærekraftsmålene.

Samler man da mange aktører i et og samme partnerskap, risikerer en at det blir vanskelig å stake ut en felles kurs og gjøre nødvendige prioriteringer. En informant sier det slik:

«Det kan være vanskelig å få alle med. Noen ganger kan det og være sprik mellom ulike parters mål og krav til måloppnåelse, slik at det kan være vanskelig å enes om mål og utfordringer».

Med et bredt sammensatt partnerskap, både tematisk og ut fra type deltakere, risikerer en og at partnerskapet oppleves som mindre relevant for alle. Det er over tid lite motiverende, og kan i verste fall føre til mindre forpliktelse og frafall. Trolig varierer dessuten utfordringsbildet innad i det enkelte fylke. Sett i et slikt perspektiv kan det være klokt å etablere flere partnerskap og samarbeidskonstellasjoner, skreddersydd utfordringsbildet i en enkelt region eller med et avgrenset formål, og hvor den enkelte deltakers bidrag er tydelig. Inntrykket er da også at fylkeskommunene – i arbeidet med bærekraftsmålene – samarbeider i flere strukturer, og på ulike nivåer.

På den annen side kan mange samarbeid i ulike konstellasjoner og retninger fort svekke oversikt og styring. Risikoen er at en ikke klarer å utnytte potensialet som ligger i bred mobilisering, i form av bedre koordinert og mer effektiv utnyttelse av deltakernes samlede ressurser og virkemidler. Ved mange samarbeidskonstellasjoner er det videre en risiko for arenatrøtthet, og manglende kapasitet. Ikke minst i små kommuner, som kanskje er aller mest avhengig av fylkeskommunen som pådriver, er det små fagmiljøer, og færre ansatte å dele oppgaver og ansvar på²². Da er det begrenset hvor mange møteplasser og samarbeid det er mulig å engasjere seg i.

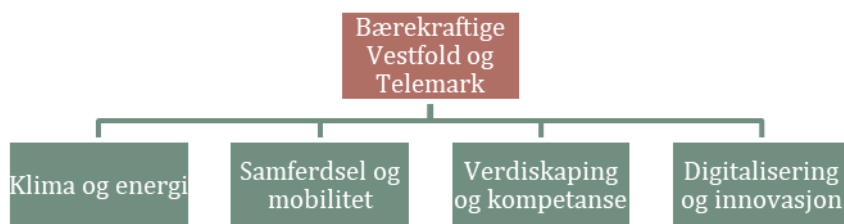
²² (Brandtzæg et al., 2019, 2020)

Et sentralt spørsmål blir da hvordan man kan kombinere mobilisering på den ene siden, i form av både kunnskap og kompetanse, beslutningsmyndighet og nødvendige virkemidler, og behov for koordinering, effektivitet og styring på den andre. Det finnes ikke noe fasitsvar på spørsmålet. Aller viktigst er det kanskje at en søker å etablere en slags felles overbygning – på strategisk nivå. Et slikt organ kan gjøre det enklere å følge opp, koordinere og styre utviklingen i samarbeid innenfor ulike politikkområder.

Vestfold og Telemark fylkeskommune har gjort et interessant grep ved å etablere en klar struktur på partnerskapsarbeidet. De har prioritert tre hovedutfordringer for regionen (klima, utenforskap og verdiskaping), og åtte bærekraftsmål som samsvarer med de tre utfordringene. Videre er partnerskap og nettverk definert som en helt sentral strategi og metode. Fylkesordfører i Vestfold og Telemark sier det slik:

«*Hvordan vi spiller hverandre gode blir avgjørende for å skape gode bo- og arbeidsmiljø for innbyggerne i Vestfold og Telemark*».

Konkret er det etablert et overordnet strategisk partnerskap, og fire underordnede, tematiske fagnettverk²³:



Figur 3 Partnerskap og nettverk i Vestfold og Telemark. Kilde: Vestfold og Telemark fylkeskommune

Formålet med det overordnede partnerskapet er å samle tunge, strategisk viktige samfunnsaktører i regionen om veivalg, nødvendige prioriteringer og tiltak for hele regionen²⁴. Partnerskapet skal ha et ansvar for helhet og sammenheng mellom politikkområder innenfor bærekraftmålene, koble miljøer og legge til rette for synergier. Blant annet skal partnerskapet ta ansvar for grunnleggende utfordringer som ikke naturlig hører til i et av nettverkene, og enkeltsaker av vesentlig betydning for regionen. For eksempel har partnerskapet nettopp satt i gang et større arbeid for å skape regionale ringvirkninger knyttet til karbonfangstanlegget ved Norcem i Porsgrunn²⁵. Videre har partnerskapet et ansvar for å etablere koblinger mellom nettverkene der det er naturlig. Eksempelvis vil både nettverket for samferdsel og mobilitet og nettverket for klima og energi ha en rolle i arbeidet med bypakker i regionen.

²³ (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2020)

²⁴ Partnerskapet ledes av fylkesordfører. I tillegg til fylkeskommunen er følgende aktører representert med sine toppledere: Universitetet i Sørøst-Norge, NHO og LO i Vestfold og Telemark, Industrial Green Tech (grønn industriklynge), NAV Vestfold og Telemark, Forskningsrådet, Innovasjon Norge Vestfold og Telemark, kommunene ved KS Vestfold og Telemark og Fylkesmannen i Vestfold og Telemark (Statsforvalteren f.o.m. 2021)

²⁵ Ligger inne i Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2021, som i skrivende stund ikke er vedtatt i Stortinget.

Nettverkene har et snevrere definert fagpolitisk ansvar. De skal være mer operative, og gjennomføre tiltak og prosjekter. En viktig del av samhandlingen mellom nettverkene og partnerskapet er at saker fra nettverkene løftes opp til orientering og drøfting i partnerskapet. Partnerskapet skal altså holdes orientert om arbeidet i nettverkene, i en form som bidrar til kunnskapsdeling og -utvikling. Fylkeskommunene ivaretar en sekretariats-/driftsfunksjon i nettverkene. De som jobber med dette vil formelt være ansatt i fylkeskommunen. Samtidig vil de være fristilt fra daglig drift i fylkeskommunens linje, og utføre oppgaver i regi av nettverkene. Modellen er enda ikke fullt ut implementert, men representer likefullt et interessant forsøk på å forene nettopp bred mobilisering på den ene siden, og koordinering, kunnskapsspredning og styring på den andre.

1.10 Dilemmaet mellom bred mobilisering og «demokratisk underskudd»

Når fylkeskommunene tar i bruk partnerskap, til forskjell fra tradisjonell utforming og utøvelse av politikk, kan politikerne sies å gå fra rollen som myndighetsutøver til likeverdig partner. Rent prinsipielt kan det representere utfordringer knyttet til legitimitet og demokratisk underskudd²⁶. Fylkestinget er tross alt det folkevalgte organet på regionalt nivå, og har et mandat til å styre. Hvor «stort» dette demokratiske dilemmaet er, avhenger av hvilke elementer i demokratibegrepet en vektlegger. Dette kan beskrives slik²⁷:

«Ved å ta i bruk partnerskap flyttes autoritet fra et tradisjonelt demokrati hvor makten ideelt utøves i fylkestinget og over til et nettverksbasert styringssystem hvor også privat næringsliv, frivillige organisasjoner med mer deltar i styring og koordinering. Styring og koordinering er ikke lengre «by the people», men «for the people». For mens det tradisjonelle demokratiet henter legitimitet ved at folkevalgte representanter styrer på vegne av velgerne (input-legitimitet), henter partnerskapet sin legitimitet fra hva det kan levere av resultater (output-legitimitet)».

Istedenfor å betrakte partnerskap som en demokratisk utfordring, kan det argumenteres for at de bidrar til at fylkestinget øker sin innflytelse på områder hvor også andre aktører har kraftfulle virkemidler.

For eksempel har Vestfold og Telemark fylkeskommune mål om å skape flere framtidsrettede arbeidsplasser og grønn omstilling i næringslivet i eget planverk. Samtidig kan ikke en fylkeskommune vedta hverken hva slags næringer eller hvilke typer arbeidsplasser det skal satses på. Ei heller har fylkeskommunen full styringsrett over alle offentlige regionale virkemidler innen næringsutvikling og innovasjon. For å nå sine mål, har derfor Vestfold og Telemark fylkeskommune, gjennom klima- og energinettverket, nettopp inngått klimaavtaler med en rekke offentlige og private aktører²⁸. Aktørene forplikter seg på klimatiltak internt i egen virksomhet, og til å bidra med egen kompetanse, ressurser og virkemidler inn i det partnerskapsbaserte arbeidet med grønn omstilling.

²⁶ (Higdem, 2017; Veggeland, 2003)

²⁷ (Higdem, 2009)

²⁸ Kommuner, UH-sektoren og andre kompetansemiljøer, næringsklynger og enkeltbedrifter i ulike bransjer, transportaktører som havner og flyplassen i regionen mv. Se mer på <https://www.vtfk.no/aktuelt/flere-signerte-klimaavtaler/>

Gjennom nettopp slike grep utvider fylkestinget i Vestfold og Telemark sitt rom for påvirkning i den regionale klimapolitikken. Da er det kanskje en pris verdt å betale at fylkestinget til en viss grad må «dele sin suverenitet» med andre aktører? Forutsetningen er selvsagt at partnerskapsarbeidet produserer resultater.

Det finnes dessuten konkrete grep for å sikre politisk oversikt og kontroll med partnerskapenes arbeid. Først og fremst kan en forankre «kjøreregler» for partnerskapet i politiske organer i selve etableringsfasen²⁹. Fylkestinget kan involveres i diskusjoner om mandat, formål og resultatmål, arbeidsform og -metoder, fylkeskommunens ressursinnsats, prosedyrer for å håndtere uenighet, hva slags saker knyttet til partnerskapet som skal legges frem for politisk behandling mv.

Videre kan en sørge for kontinuerlige politiske forankringspunkter. Strategi-/handlingsplaner og årsrapporter er styringsdokumenter som kan behandles politisk. En kan og etablere oversikter over partnerskap og liknende samarbeidsarenaer (på samme måte som eierskapsmeldinger-/strategier), og sørge for at disse tas opp jevnlig i fylkestinget. Tilgjengeliggjøring av sakslister og referater fra partnerskapsmøter bidrar og til åpenhet og kontroll. Gjennom slike tiltak sikres politikerne tilgang på informasjon om partnerskapets aktivitet, veivalg og fungering.

Til slutt kan politisk styring skje ved direkte deltakelse. Påvirkning vil da skje gjennom overbevisning og overtalelse. Selv om politikerne her må akseptere at makten er fordelt mellom aktørene i partnerskapet³⁰, er det noen praktiske forhold som gjør at fylkeskommunen ofte får en sterk posisjon i partnerskap de deltar i. For det første er fylkeskommunen ofte initiativtaker, og har ansvaret for drift og regi. Det gir makt til å sette dagsorden og retning. Videre deltar fylkeskommunen gjennomgående i flere partnerskap enn andre aktører. Det gir muligheter for å se sammenhenger og legge premisser. Endelig ligger det ofte en forventning fra de andre partnerne om at fylkeskommunen skal innta en ledende rolle i partnerskapet. Også det gir et økt handlingsrom – i seg selv³¹.

Gjennomgangen av verktøy er ikke uttømmende, men synliggjør at fylkestinget har muligheter til å drive styring og kontroll. Både ved å sette rammer for partnerskapenes aktivitet når de etableres, gjennom deltakelse og ved å etablere gode sløyfer for tilbakerapportering til fylkestinget om partnerskapenes utvikling, fungering og resultater.

²⁹ (Holmen, 2019)

³⁰ (Ibid.)

³¹ (Magnussen & Magnussen, 2020)

Referanser

- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Groven, S., Thorstensen, A., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner* (TF-rapport nr 473). Telemarksforsking.
- Brandtzæg, B. A., Aastvedt, A., Lunder, T. E., & Leikvoll, G. K. (2020). *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler* (TF-rapport nr 540). Telemarksforsking.
- Brown, K., & Rasmussen, K. (2019, juli 9). *The Sustainable Development Goals In 2019: People, Planet, Prosperity in Focus*. United Nations Foundation. <https://unfoundation.org/blog/post/the-sustainable-development-goals-in-2019-people-planet-prosperity-in-focus/>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and ‘wicked problems’: A nascent solution? *Public Administration*, 89, 307–324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Hanssen, G. S. (2019). *FNs bærekraftsmål, styring og samstyring. Notat til verksted for regional utvikling*. NIBR-OsloMet.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Hisdal, H. (2015). Manglende lokal tilpasning til klimændringer: Kan flernivånettverk øke tilpassningskapasiteten? *Kart og Plan*, 75, 64–78.
- Hanssen, G. S., & Aarsæther, N. (2018). Bærekrafttankegangen? I *Plan- og bygningsloven 2008—En lov for vår tid?* Universitetsforlaget.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Higdem, U., Bråtå, H. O., Gløtvold-Solbu, K., & Stokke, M. (2014). *Regionale partnerskap: Positivt for regional utvikling og utfordrende for kommunal forankring. En evaluering av partnerskapsinstituttet i Oppland* (ØF-rapport (7)). Østlandsforskning.
- Higdem, Ulla. (2009). Governance and partnership in public planning and management in Norway. *Kart og plan*, 69, 113–125.
- Higdem, Ulla. (2017). Regional planlegging. I R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. (1. utgave). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Holmen, A. K. T. (2016). Endrede styringsregimer = endring i lederroller. *Magma*, 2, 34–39.
- Holmen, A. K. T. (2019). Styrket rolle i regional samfunnsutvikling? *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*.
- Holmen, A. K. T., & Hanssen, G. S. (2013). *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse utenfor linje?* (Rapport IRIS-2013/215). IRIS (nå Norce) og NIBR.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lundberg, A. K., Bardal, K. G., Vangelsten, B. V., Brynildsen, M., Bjørkan, R., Bjørkan, M., & Richardson, T. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. Nordlandsforskning og NMBU.
- Magnussen, E., & Magnussen, G. (2020). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner. En sammenstilling av erfaringer* (TF-rapport nr. 546). Telemarksforskning.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Røiseland, A. (2013). Forhandle, friste eller facilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private nettverk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 29(4), 309–326.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–2), 86–107.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring—Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Torving, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Vabø, M. (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. I M. Vabø & S. I. Vabo, *Velferdens organisering* (s. 11–78). Universitetsforlaget.
- Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet—Et politisk laboratorium for partnerskap*. Høyskoleforlaget.
- Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2020). *Å utvikle Vestfold og Telemark—Verdiskaping gjennom grønn omstilling. Regional planstrategi 2020-2024*. Vestfold og Telemark fylkeskommune. <https://www.vtfk.no/globalassets/vtfk/dokumenter/samfunnsutvikling-internasjonisering-og-klima/planer-og-strategier/a-utvikle-vestfold-og-telemark---printvennlig.pdf>