

**Ann Karin Tennås Holmen og
Gro Sandkjær Hanssen**

**Styring av og ledelse i kommunale
nettverk/partnerskap**

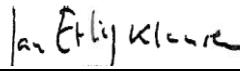
**Hva kjennetegner «balansert» styring og ledelse
utenfor linje?**

Rapport IRIS - 2013/215

Prosjektnummer: 7252336
Prosjektets tittel: Styring av og ledelse i nettverk/partnerskap i kommunal sektor
Oppdragsgiver(e): Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
ISBN: 978-82-490-0835-3
Gradering: Åpen

Stavanger 20.12.2013


Ann Karin T. Holmen 20.12.1013
Prosjektleder Sign.dato

 20/12-2013
Jan Erling Klaussen Sign.dato
Kvalitetssikrer


Einar Leknes 23.12.2013
Direktør Sign.dato
IRIS Samfunnsforskning

Forord

KS FoU prosjektet "Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap" har som mål å drøfte hva som kjennetegner "god styring og ledelse" i nettverk/partnerskap hvor kommunen er involvert. Vi har sett på 1) Politiske- og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) Forutsetninger og verktøy for overordnet politisk- og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Denne rapporten oppsummerer funnene fra studien. Vedlagt er også caserapporter fra hver av casene som er involvert i studien. I tillegg til denne rapporten vises det også til litteraturstudie (IRIS rapport 2013/214) som gjennomgår utvalgte perspektiver. Litteraturstudien viser også til et knippe tidligere forskningsresultater på området.

Dette har vært et spennende prosjekt, som har gitt oss involverte forskere anledning til å forfølge et langvarig forskningsspor. Vi ønsker å berømme KS for å initiere til slike prosjekter, som gir rom til refleksjoner rundt perspektiver, tidligere gjennomført forskning og nytt datatilfang.

Vi ønsker først og fremst og takke alle informanter som har gjort oss klokere og rikere. Videre vil vi takke den sentrale referansegruppen i KS (RU) som har gitt verdifulle innspill i løpet av prosessen. Takk til KS for en fin Arbeidslivskonferanse 2013, hvor vi presenterte tidlige funn. Til sist – takk til KS for et godt samarbeid og da spesielt til Jorunn Leegaard som har fulgt oss hele veien.

Stavanger, desember 2013

Ann Karin Tennås Holmen,
prosjektleder

Sammendrag

Studiens mandat og design

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) inviterte til en anbudskonkurranse med følgende overordnet problemstilling:

«Hva kjennetegner «god» styring og ledelse av og i partnerskap/nettverk i kommunal sektor?».

KS ønsket kunnskap om: 1) Politiske- og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) verktøy for overordnet politisk- og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk.

Designet for studien tok utgangspunkt i at «god balansert styring» kan analyseres ut fra de tre legitimitetskriteriene: 1) demokratisk forankring (input legitimitet), 2) ønsket måloppnåelse / effektiv oppgaveløsning (output legitimitet) og 3) åpenhet og gjennomsiktighet (throughput legitimitet). Legitimitetskriteriene ble vurdert ut fra at «god styring og ledelse» ikke bare avhenger av politisk- og administrativ *styring og kontroll* av samarbeidene, men også *ledelse i* samarbeidene. Samvirket mellom disse funksjonene ble altså antatt å påvirke demokratisk forankring, effektiv oppgaveløsning og åpenhet i beslutningsprosesser.

Litteraturstudie samt casestudie av 12 ulike samarbeid i Rogaland og Akershus har dannet grunnlag for studien. Litteraturstudien viser utfordringer, muligheter og erfaringer ved at kommunale tjenester og oppgaver allokeres til organiserte samarbeid utenfor linje (AS, IKS, § 27, råd, utvalg, prosjekter). I casestudiene er oppmerksomheten rettet på samspillet mellom politisk-/administrativ styring av og ledelsen i samarbeidene. Målet var å søke læring på tvers av ulike samarbeid hvor kommunale oppgaver eller tjeneste løses utenfor linje. Videre gir dette grunnlag for diskusjoner om forutsetninger for «god» styring av og ledelse i organiserte samarbeid.

Politisk- og administrativ styring av kommunalt organiserte samarbeid

Studien indikerer at organiserte samarbeid av nyere dato er basert på en større bevissthet, mer kunnskap om og bedre rutiner ved valg av samarbeidsform. Dette stemmer overens med nyere studier, som finner at man i interkommunale samarbeid ser en økende og mer aktiv bruk av vedtekter, eierskapsmeldinger, kommunale eierstrategier og lignende – for å gi retning og kontroll. Likevel er dette virkemidler som spesielt vektlegges i etableringsfasen av samarbeidene, men vies mindre oppmerksomhet av politikere og administrasjon etter hvert.

Studien viser hvordan *kontinuerlig* forankring gjennom både bruk av de mer formelle styringsvirkemidlene (som kommunene bruker relativt aktivt i dag), og de mykere virkemidlene er viktig. Kontinuerlig forankring av organiserte samarbeids prioriteringer og aktiviteter handler om politisk- og administrativ tilrettelegging for god informasjonsflyt, god kontakt, men ikke minst støtte og oppfølging. Forskningen og praksis rundt kommunene har viet mye fokus til kontrollmekanismer som kan sikre eiernes (kommunens) kontroll med samarbeidene utenfor linje. Studien viser imidlertid viktigheten av å ta ansvar ved å følge aktivt opp og støtte

samarbeidet der det møter utfordringer. I den sammenheng viser studien gode erfaringer med en «sponsor» innenfor linje. Med begrepet «sponsor» menes i denne sammenheng administrativ og/eller politisk aktør(er) innenfor linje som støtter og bidrar til brobygging mellom det som skjer utenfor linje og det som skjer innenfor kommunens linje.

Operativ ledelse i organiserte samarbeid

Studien viser at operativ ledelse i organiserte samarbeid bør vies større oppmerksomhet i kommunene. Operativ ledelse har et ansvar for å drive samarbeidets kjerneaktiviteter fremover, samtidig som medlemmene koordineres og motiveres. Omgivelsene til de organiserte samarbeidene er sammensatt og i kontinuerlig bevegelse, noe som krever en operativ leder med stor manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet. Studien tydeliggjør sårbarheten som ligger i samarbeidenes konstruksjon, og rollen lederen har i å sikre at alle parter skal oppleve en nytteverdi av å delta. Den operative lederrollen omfatter derfor både den viktige forvalterrollen som bevarer, så vel som katalysatorrollen som får ting til å skje.

I tillegg viser studien betydningen av operativ ledelses samspill med kommunen(e). Lederen som “Brobygger” viser seg derfor å være en sentral brikke. En viktig funksjon i brobyggerrollen er god kjennskap til hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Brobyggerrollen handler i stor grad om kontinuerlig forankringsarbeid. Dette skjer ikke bare ved etablering, hvor vedtekter, mål og handlingsplaner utarbeides. Dette skjer gjennom en kontinuerlig kontakt med kommunale «sponsorer» hvor informasjonen flyter. Lederen er avhengig av at også kommunen viser aktiv engasjement og tilpasningsevne. Handlingsrommet til lederen skapes i stor grad i dette skjæringsfeltet: i form av forutsigbare rammebetingelser (organisering og økonomi) og gjennom samspillet og kontakten mellom administrative og/eller politiske «sponsorer» og lederen.

Studien viser at de operative lederne oftest rekrutteres internt eller på bakgrunn av sin lokale- / spesifikke kjennskap til feltet. Det er imidlertid svært varierende hvor mye tid og ressurser eier bruker for å finne den operative lederen som er tilpasset samarbeidets behov og mål. Tidligere studier påpeker hvordan eier, gjennom strategisk valg av leder, har mulighet til å påvirke samarbeidet. Denne studien viser at strategisk rekruttering også kan bidra til å rekruttere ledere som sikrer et godt samspill mellom samarbeidet utenfor linje og eiere.

Til sist viser studien at operativ ledelse i organiserte samarbeid kan være en svært ensom og grenseløs oppgave. Uklare mandat og forventninger i tillegg til få/små faste kollegiale arenaer, er kjennetegn ved lederrollen. Klare rammer i tillegg til politisk- og administrativt engasjement, bidrar til tettere samspill med støttefunksjoner innenfor linje. Denne formen for styring oppleves ikke som begrensende, men heller et bidrag til mer avklarte forventninger og større forutsigbarhet for den operative leders innsats.

Balansert styring og ledelse

Studien har hatt som mål å undersøke samt drøfte hva som kan kjennetegner “god” styring og ledelse av og i nettverk/partnerskap i kommunal sektor. Denne studien viser, på lik linje som tidligere relaterte studier, at det ikke finnes *en* styrings- og ledelsesmodell som passer alle situasjoner. Likevel tegner det seg en rekke erfaringer som kan gi grunnlag for refleksjoner i

kommunens etablering, kontinuerlige samspill, relasjon og evaluering av nettverk/partnerskap som de har vært med å etablere.

Studien viser hvordan følgende tre balanserende faktorer som henger tett sammen når vi søker etter hva som er god styring og ledelse i samarbeid: 1) *kontinuerlig demokratisk forankring* i form av klare rammer, men også i form av støtte og aktiv oppfølging, 2) *muligheter og evne til å spre informasjon og entusiasme* om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter, samt 3) *ærlig fokus på samarbeidets måloppnåelse*, hvor jevnlig evalueringer i samarbeid med ledelsen vurderer resultater og eventuelle behov for endringer. Studien viser at styring av må være tett koplet til ledelse i – kontinuerlig. Dette kan ikke være funksjoner som er frakoplet etter “fødselen”, - de henger tett sammen. Funnene indikerer derfor at for å opprettholde legitimitetskravene må kommunene sette større fokus på de mekanismene som skal sikre at det er *en bro* mellom samarbeidet utenfor linje og den politiske/administrative ledelse innenfor linje. Dette stiller krav både til rekruttering av ledere i samarbeidene, men også mer formaliserte, kontinuerlige, forutsigbare støttefunksjoner i kommunene som kan sikre forankring og tett kontakt. Dette vil igjen gi kommunen bedre grunnlag for å vurdere samarbeidenes faktiske merverdi i produksjonen av oppgaver og tjenester.

Behov for videre studier

Studien bekrefter vår antakelse om at samspillet mellom kommunens styring av og ledelsen i samarbeidene bestemmer graden av styringsbalanse. Det er imidlertid stort behov for å utvikle mer generaliserbare studier som undersøker *betingelser* for dette samspillet. Dette kan gjøres ved å se nærmere på ulike sektorer, men også dypdykke i de ulike organiseringsformer. Denne studien har sett på tvers, ved å inkludere hele skalaen av organiseringsformer; fra mer uformelle samarbeid til AS'er. Vi har dermed fanget erfaringer som går igjen i de ulike samarbeidene, mer enn å generalisere og identifisere hvordan man best kan sikre samspillet på de ulike sektorområdene og i de ulike organiseringsformene.

Litteraturgjennomgangen og denne studien viser også behovet for mer kunnskap om samarbeid som er organisert etter Vertskommunemodellen (§28a). Her er samarbeid om spesifikke funksjoner mellom kommuner satt inn under linje i en kommune. Hvordan dette påvirker balansert styring og ledelse sammenliknet med samarbeid “utenfor linje”, ville her være viktige problemstillinger å belyse.

LESEVEILEDNING

Denne forskningsrapporten presenterer hovedfunn fra prosjektet. Det foreligger en litteraturstudie (IRIS rapport 2013/214) som er tett koplet til denne rapporten. Her finnes relevante teoribidrag og perspektiver som belyser problemstillingene.

Denne rapporten er bygget opp på følgende måte:

Kapittel 1 oppsummerer alle kapitlene. Det betyr at du kan lese kapittel 1 å fange hovedpoengene og de viktigste funn i hvert av kapitlene. Vil du gå grundigere til verks kan du lese mer i:

Kapittel 2 tar for seg begrepene nettverk/partnerskap, overordnede muligheter og utfordringer med oppgaveløsning i samarbeid utenfor linja.

Kapittel 3 gir oversikt over styringsvirkemidler som tas i bruk ovenfor samarbeidene

Kapittel 4 omhandler ledelse i samarbeidene

Kapittel 5 viser hvordan legitimitetskriterier innfris og går i retning av god styring og ledelse.

Kapittel 6 gir konkrete innspill på hvordan kommunen kan tilrettelegge for balansert styring og ledelse.

Hvis du lurer på metodiske grep eller ønsker dypere forståelse av casene som er studert, ligger de bakerst i rapporten.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	5
1 SAMMENFATNING AV STUDIEN	11
1.1 Mandat for studien	11
1.2 Organiserte samarbeid i kommunesektoren	13
1.3 Politisk og administrativ styring av organiserte samarbeid	15
1.4 Ledelse i organiserte samarbeid	16
1.5 Balansert styring	17
1.6 Tilrettelegging for balansert styring og ledelse	19
2 ORGANISERTE SAMARBEID I KOMMUNE SEKTOREN	21
2.1 Organiseringsformer og begreper: et hav av variasjoner	21
2.2 Muligheter og utfordringer	23
2.3 Balansert styring av og ledelse i samarbeid utenfor linje: Tre hovedutfordringer	24
2.4 Oppsummering	25
3 POLITISK OG ADMINISTRATIV STYRING AV KOMMUNALT ORGANISERTE SAMARBEID UTENFOR LINJE	27
3.1 Teoretiske perspektiv på <u>styring av</u> organiserte samarbeid	27
3.2 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom <i>innramming</i> ?	28
3.3 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom <i>institusjonelt design</i> ?	33
3.4 Politisk og administrativ og styring og forankring gjennom <i>støtte og tilrettelegging</i> ?	37
3.5 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom <i>deltakelse</i> ?	41
3.6 Oppsummering – politisk og administrativ forankring og styring	46
4 LEDELSE I ORGANISERTE SAMARBEID	49
4.1 Ledelsen mellom politikk og praktikk	49
4.2 Lederrekruttering, lederstrategier og lederegenskaper	53
4.3 Lederens handlingsrom - Dilemmaer og muligheter	59
4.4 Oppsummering: Balanserende ledelse i – hva er det?	62
5 BALANSERT STYRING OG LEDELSE	65
5.1 Demokratisk forankring (Input legitimitet)	66
5.2 Åpenhet og gjennomsiktighet (Throughput legitimitet)	70
5.3 Resultater som svarer til forventninger (Output legitimitet)	74
5.4 Oppsummering – God styring og ledelse i kombinasjon	78

6	HVORDAN KAN KOMMUNEN TILRETTELEGGE FOR BALANSERT STYRING OG LEDELSE?	79
6.1	Hvordan sikre tillit, demokratiske prosedyrer og demokratisk forankring?	79
6.2	Hvordan sikre åpenhet, gjennomsiktighet og informerte beslutninger	82
6.3	Hvordan sikre at samarbeidene fører til ønsket resultat, effektiv tjenesteproduksjon og oppgaveløsning?.....	83
6.4	Oppsummering og veien videre	84
	LITTERATUR	87
	APPENDIX 1: FORSKNINGSDESIGN OG METODE	89
	APPENDIX 2: INTERVJUGUIDE.....	93
	APPENDIX 3: CASERAPPORTER.....	97

1 Sammenfatning av studien

Resultater fra studien «Styring av og ledelse i organiserte samarbeid i kommunal sektor» sammenfattes i dette første kapitlet. Vi viser også til litteraturstudie hvor det redegjøres for relevante teoribidrag og perspektiver, så vel som erfaringer fra studier med nærliggende problemstillinger. Videre vises det til appendix 1) Forskningsdesign og metode i studien, 2) intervjuguide, og 3) caserapporter som oppsummerer hver case inkludert i studien. Dette kapitlet oppsummerer alle kapitler og hovedfunn i forhold til problemstillingene. Leseren kan gå inn i de påfølgende kapitler, for utfyllende informasjon.

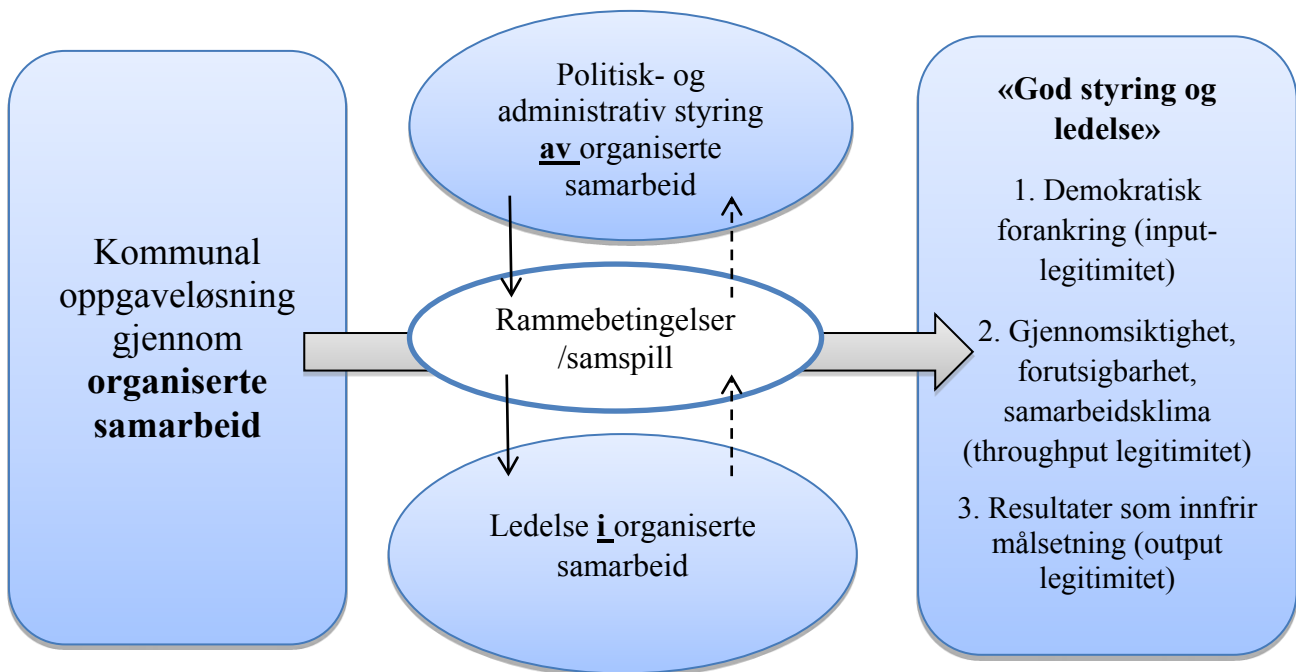
1.1 Mandat for studien

Hovedproblemstillingen i studien var som følger:

«Hva kjennetegner «god» styring og ledelse av og i nettverk/partnerskap i kommunal sektor?»

KS ønsket kunnskap om: 1) Politiske og administrative styrings- og ledelsesutfordringer og muligheter ved kommunal (fylkeskommunal¹) oppgaveløsning gjennom partnerskap/nettverk, 2) Forutsetninger og verktøy for overordnet politisk og administrativ styring av partnerskap/nettverk, og 3) hva som kjennetegner god ledelse av og i partnerskap/nettverk. Følgende analysemodell ble lagt til grunn for studien.

Figur 1.1: Analysemodell: Styring av og i organiserte samarbeid



¹ Studien omfatter ingen case hvor Fylkeskommunen er hovedaktør. Vi vil i det følgende kun referere til kommunen(e), men gjør oppmerksom på at problemstillingene også er relevante for organiserte samarbeid uten for linje som Fylkeskommunen er initiativtaker til.

Følgende problemstillinger ble lagt til grunn og operasjonalisert:

Problemstilling 1: Hvilke særskilte utfordringer og muligheter for styring og ledelse kjennetegner organiserte samarbeid² som etableres for å løse oppgaver i kommunal sektor?

Basert på en teoretisk og en empirisk litteraturstudie, ble funn fra tidligere forskning diskutert. Vi var spesielt opptatt av styringsmuligheter, -utfordringer og -verktøy som ble fremhevet i litteraturen. Vi var også opptatt av litteraturbidrag som belyste god og balansert styring som bidro til bærekraftige løsninger for kommunen, men også gode resultater av samarbeidet.

Problemstilling 2. Hva er forutsetninger for overordnet styring av organiserte samarbeid i kommunal sektor? Hvilke styringsverktøy og -systemer kan etableres for slike samarbeid?

Basert på tidligere empirisk forskning viste vi i litteraturstudien både forutsetninger for styring og ulike styringsverktøy som tas i bruk ovenfor ulike nettverkløsninger utenfor linje. Denne problemstillingen var også ivarettatt i casestudiene hvor vi undersøkte:

- a) Hvordan er samarbeidene demokratisk forankret? (kopling til det representative system, styringsvirkemidler tatt i bruk og involvering av relevante og berørte parter)
- b) Hvordan sikres åpenhet, gjennomsiktighet og god samhandling i samarbeidene? (prosedyrer for åpenhet, praksis for åpenhet og kommunikasjon, rutiner for meroffentlighet og kontinuitet i samhandling)
- c) Hvordan sikres at samarbeidene bidrar til "public purpose" – altså at de produserer resultat som kommer offentligheten til gode og bidrar til økt offentlig systemkapasitet, og dermed kan legitimeres av mer output-orienterte begrunnelser? (bruk av ressurser tilgjengelig, økt systemkapasitet for kommunen(e)).

Problemstilling 3. Hvordan utøves ledelse i organiserte samarbeid?

Lederskap i organiserte samarbeid er studert i tett relasjon til problemstilling 2. Rammebetingelser for samarbeidet vil påvirke handlingsrommet til lederen og utøvelsen av lederskapet. Dette er undersøkt empirisk gjennom casestudier hvor vi har studert hvem som er leder, hvordan rollen fylles, hvordan den oppleves og oppfattes. Videre har det vært sentralt å finne drivere hos ledelsen for fruktbar samhandling med aktørene i samarbeidet og kommunen (forhandlinger, forankring, koordinering, ressurs håndtering, dialog, konfliktløsning). Vi undersøkte også hvorvidt nettverksledelse skiller seg fra en kommunal virksomhetsleder.

2 «Organiserte samarbeid» anvendes som samlebegrep for ulike samarbeidsløsninger hvor kommunale oppgaver og tjenester organiseres og løses utenfor den tradisjonelle styringslinjen. Eksempler på samarbeidsløsninger kan være AS, IKS, §27, avtalebaserte samarbeid, prosjekter, råd og utvalg m.m.

Rapporten fokuserer på de funn som fremtrer som mest sentrale for å svare på de overordnede problemstillingene.

1.2 Organiserte samarbeid i kommunesektoren

Nettverk og partnerskapsløsninger i kommunal sektor er på ingen måte et nytt fenomen. Omfanget av slike løsninger har imidlertid vokst kraftig og finnes i dag innenfor de fleste sektorer i kommunen. Samarbeidsløsningene har fått større aksept og tiltro, til tross for utfordringer ved beslutninger som allokteres bort fra de tradisjonelle deltakelsesarenaene og styringskanalene. Hovedbegrunnelsen for etablering er potensielle egenskaper som effektivitet, bedre tjenester eller bedret økonomi. Utfordringer ligger både i å utløse dette potensialet, og i å skape en balanse mellom de nevnte egenskaper, men samtidig ivareta demokratisk kontroll.

Ulike studier har de siste 10-årene avdekket stor variasjon i organisatoriske løsninger som kommunene velger for å løse oppgaver og tjenester. Disse er mer eller mindre formelle og omfatter bl.a kommunalt eide AS, Interkommunale selskaper (IKS), § 27 samarbeid, avtalebaserte samarbeid, råd, utvalg og prosjektsamarbeid.

Samarbeidene er i stor grad basert på at aktørene deltar av fri vilje, de er likeverdige og kan trekke seg ut hvis de ikke ser nytte i samarbeidet. Dette krever en type ledelse som på ingen måte dirigerende styring og ledelse, men heller en fasiliterende og koordinerende styring og ledelse. Videre innebærer det en balansering mellom den politiske- / administrative styringen av samarbeidet og ledelsen i samarbeidene. Vi argumenterer for at dette er faktorer som må spille sammen for å fremme "god styring" av organiserte samarbeid.

I prosjektet legger vi til grunn en vid forståelse av begrepene partnerskap og nettverk, som inkluderer alt fra løse og mer uformelle nettverk (råd, utvalg, prosjekter), via avtalebaserte partnerskap (OPS, plansamarbeid, utbyggingsavtaler), til formelle former for interkommunale samarbeid (§ 27, IKS) og kommunale AS'er og foretak. Tabellen på neste side gir en kort presentasjon av strukturelle kjennetegn ved samarbeidene som er omfattet i studien. Den første kolonnen viser den formelle organiseringsformen. Den andre viser oppgave og sektor, den tredje viser det strategiske styringsnivået i samarbeidet, den fjerde kolonnen viser den operative lederfunksjonen i samarbeidet, mens siste kolonne gir en kort beskrivelse av samarbeidets hovedformål. Det vises for øvrig til caserapportene for det enkelte samarbeid i vedlegg 2.

Samarbeid	Form	Oppgave / sektor	Strategisk styringsnivå	Operativ ledelse	Formål
Felles formannskaps-samling	Samarbeid uten avtale	Utvikling/ Plan	Ordførerne i 4 kommuner	Aktiv strategisk ledelse	Politisk kontaktflate for felles problemstillinger som må løses sammen
Prosjekt samhandling	Prosjekt	Tjeneste/ Helse	Jærrådet	Prosjektleder	Utrede og etablere tiltak i tråd med samhandl. reformens intensjoner
Lovpålagt samarbeids-avtale Helse Stavanger	Lovpålagt avtale	Tjeneste/ Helse	Strategisk ledermøte	Sekretær i SU	Konkretisere oppgaver og ansvarsfordeling mellom 18 kommuner og Helseforetak
Dalanerådet	§ 27	Utvikling/ næring	Politisk regionråd	Daglig leder/ Næringssjef	Næringsutvikling. Nå regionråd under avvikling
Haugaland Skole og arbeidsliv (HSA)	Del-avtale innen IKS	Tjeneste/ skole	Styrings-gruppe	Daglig leder	Brobygger mellom skole (grunnskole/vg.skole) og arbeidsliv.
Cittaslowrådet i Sokndal	Råd	Utvikling/ kultur og næring	Cittaslow-rådet	Næringssjef	Merkevarebygging + Styrke lokal identitet, omsorg, gjestfrihet, miljø
Lillestrøm kulturforum/ kulturbygg	Stiftelse/AS	Tjeneste/ kultur	General-forsamling	Daglig leder	Etablere en kulturarena / kulturhus. Gi innbyggere et godt kulturtilbud
Øvre Romerike utvikling	§ 27	Utvikling/ næring	ØRU-styret	Daglig leder	Næringsutvikling, regional planlegging, samordne tilbud og off. tjenester
Smartcity Bærum	Partnerskap	Utvikling/ miljø	Styret	Daglig leder / aktiv strategisk ledelse	Samspill om å begrense klimautslipp gjennom teknologi og nye ideer for "grønne løsninger"
Fagråd for vann- og avløpsteknisk samarbeid for indre Oslofjord	Råd	Tjeneste/ vann-forvaltning	Styret	Sekretær	Koordinere faglig overvåkning av miljøforhold i Oslofjorden
Mobil Røntgen, Ahus	Prosjekt/ enkelt-kontrakt	Tjeneste/ helse	Styrings-gruppe	Prosjektleder	Samhandlingsmodell som gjør at pasienter kan undersøkes der de er.
Lovpålagt samarbeids-avtale Ahus	Lovpålagt avtale	Tjeneste/ helse	Strategisk ledermøte	Sekretær / ASU	Konkretisere oppgaver og ansvarsfordeling mellom 21 kommuner og Helseforetak

Tabell 1.1: Oversikt over caser i studien

Som tabellen over viser, er de organiserte samarbeidene inkludert i studien svært forskjellige. Dette har også vært hensikten med prosjektets innretning, da det er forskjelligheten vi forsøker å lære av når vi jakter på prinsipper for god styring og ledelse. Erfaringer fra samarbeidene vil vi møte igjen i de påfølgende kapitler. Av hensyn til informantene vil sitater refereres til posisjoner eller samarbeid. Der posisjonene ikke er mulig å anonymisere, har informantene godkjent sitatene.

1.3 Politisk og administrativ styring av organiserte samarbeid

Denne studien viser (i tråd med andre nærliggende studier) at den politiske- og administrative ledelse i kommunene har økende kjennskap til virkemidler som kan styre og kontrollere samarbeid utenfor linje. De er i økende grad bevisst de ulike organiseringsformenes muligheter (IKS, AS, avtale, § 27 mm), kjenner regelverket godt og har mål om å være aktive eiere.

Studien viser at virkemidlene som kommunene først og fremst anvender gjennom et aktivt eierskap, er innramming gjennom vedtekter, avtaler og budsjetter samt design gjennom valg av organiseringsform. Ved etablering og «re-rigging» av organiserte samarbeid er dette viktige virkemidler, - spesielt for kommunens administrasjon. Enkelte kommuner fremhever likevel at de trenger å utforme bedre strategier for å klare å bli aktive eiere, for å kunne nyttiggjøre seg de styringsinstrumentene som finnes. Innenfor disse rammene opplever flere av samarbeidene høy grad av autonomi. I noen tilfeller for høy grad av autonomi, ved at de mangler støttepunkter i kommunens ledelse.

Studien viser at bruk av mykere virkemidler har en stor betydning i tillegg til de mer formelle virkemidlene for å sikre politisk og administrativ forankring. I svært mange av de studerte samarbeidene ser vi at kommunens administrative ledelse sammen med den operative ledelse i samarbeidene, tar i bruk institusjonelt design (nye arbeidsformer, rullerende lederposisjoner, nye informasjonspunkter/strategier) for å sikre politisk forankring og forpliktelse til samarbeidene. Til grunn for dette ligger en forståelse av at samarbeidene er helt avhengig av politisk forankring for å få gjennomslag for sine prioriteringer og aktiviteter. Politikere er ofte deltakende i den strategiske ledelse i samarbeidene, men deres reelle innflytelse og støtte ovenfor samarbeidet kan variere stort etter politikerens engasjement. Dette betyr at deltakelse som virkemiddel ikke garanterer forankring, men er et virkemiddel som kan være alt fra svært viktig til helt ubetydelig.

Studien viser hvordan *kontinuerlig* forankring gjennom både bruk av de mer formelle styringsvirkemidlene og de mykere virkemidlene er viktig. Kontinuitet i de formelle styringsvirkemidlene handler i stor grad om å følge opp avtaler, budsjett og strategier. Kommunene bruker disse virkemidlene relativt aktivt i dag. Kontinuerlig forankring gjennom mykere virkemidler handler om god informasjonsflyt, god kontakt, men ikke minst støtte av samarbeidets prioriteringer og aktiviteter. Det har vært viet mye fokus til kontrollmekanismer som kan sikre eiernes (kommunens) kontroll med samarbeidene utenfor linje. Denne studien synliggjør viktigheten av at eierne tar ansvar ved å følge aktivt opp og støtte samarbeidet der det møter utfordringer. I den sammenheng viser studien gode erfaringer med en administrativ og/eller politisk «sponsor». Med begrepet «sponsor» menes i denne sammenheng en som arbeider for å samordne det som skjer utenfor linje og det som skjer innenfor kommunens linje. Sponsoren kan eksempelvis bidra i strategisk informasjonsutveksling og strategisk

forankringsarbeid. I tillegg viser studien betydningen en slik sponsor har for den operative ledelsen i samarbeidet. Et godt samspill med politisk eller administrativ ledelse kan gi den operative ledelse et mer forutsigbart handlingsrom, samtidig som kommunen har sikret en sterkere kontinuitet i koplingen til samarbeidet.

Studien viser altså at kommunens aktive eierskap og styring ikke bare handler om demokratisk kontroll gjennom bruk av formelle virkemidler som vedtekter, eiermeldinger, budsjettering, valg av organisasjonsform osv.). Å være aktive eiere handler også om et forankringsarbeid hvor kommunen i større grad må yte kontinuerlig støtte til de samarbeidene de har opprettet. Formelle styringsvirkemidler skaper forutsigbarhet for samarbeidene, og ønskes derfor velkommen. Likevel er det samspillet mellom dette forutsigbare formelle og den kontinuerlige støtten som kan påvirke den operative leders handlingsrom, samarbeidets politisk støtte, gjennomføringsevne, samt den generelle tiltro som berørte parter har til samarbeidets nytteverdi. Som aktiv eier har kommunen et ansvar i å bidra til å målene nås og at samarbeidene har den nødvendige tiltro utad.

NYTTIGE SPØRSMÅL KOMMUNER KAN STILLE SEG:

- *Hva slags organiseringsform er hensiktsmessig for å ivareta vårt behov for forankring, kontroll og måloppnåelse på det aktuelle området?*
- *Hva er en god forankringsstrategi for det aktuelle samarbeidet, og hva slags, hvor mange, og hvor hyppige forankringspunkter må vi legge til rette for?*
- *Hvordan skal vi sikre kontinuerlig, uformell forankring og støtte underveis i akkurat dette samarbeidet? Er det viktig med uformell forankring både i politisk ledelse og i administrativ ledelse?*

1.4 Ledelse i organiserte samarbeid

I studien har vi sett hvordan samarbeidenes rammevilkår, saksfelt og oppgaver ledelsesautonomi varierer stort. Kjennetegnet med samarbeidene er at de forholder seg til omgivelser og et aktørbilde som er i kontinuerlig bevegelse. Den operative ledelse, som driver den daglige aktiviteten fremover, må forstå medlemmenes forhold til denne bevegende kontekst, noe som krever stor manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet. Det er en risiko i organiserte samarbeid at medlemmene er autonome og at de til en hver tid kan trekke seg ut. Studien bekrefter tidligere funn, ved å vise sårbarheten som ligger i samarbeidenes konstruksjon, og rollen lederen har i å sikre at alle parter skal oppleve en nytteverdi av å delta. Den operative rollen omfatter derfor ofte både en forvalterrolle som bevarer samarbeidets ideer og visjoner, så vel som en katalysatorrolle som får ting til å skje.

I tillegg viser studien betydningen av operativ ledelses samspill med kommunen. Lederen som "Brobygger" viser seg derfor å være sentral. En viktig funksjon i brobyggerrollen er god kjennskap til hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Brobyggerrollen handler i stor grad også om kontinuerlig forankringsarbeid. Dette skjer ikke bare ved etablering, hvor vedtekter, mål og handlingsplaner utarbeides. Dette skjer gjennom en kontinuerlig kontakt med kommunale «sponsorer» hvor informasjonen flyter. Lederen er avhengig av at også kommunen viser aktiv engasjement og tilpasningsevne. Handlingsrommet til lederen skapes i stor grad i dette skjæringsfeltet: i form av forutsigbare rammebetingelser (organisering og økonomi) og gjennom samspillet og kontakten mellom administrative og/eller politiske «sponsorer» og lederen.

Gjennom dette samspillet er det mulig å bygge bro mellom det som skjer innenfor og det som skjer utenfor linje. Eksempelvis er det mulig å (sammen) fremme en bredere informasjonsstrategi ovenfor eksempelvis kommunestyre, rådmann og befolkning. Et styrket og mer strategisk forankringsarbeid er også mulig. Dette krever imidlertid at den operative leder har kompetanse og forståelse av kommunen(e)s basisorganisasjon for å kunne manøvrere i dette landskapet. Det krever også at den operative leder tilbys støttepunkter innenfor linje.

NYTTIGE SPØRSMÅL KOMMUNER KAN STILLE SEG:

- *Hva slags egenskaper er viktige for å utøve rollen som operativ leder i akkurat dette samarbeidet? Får dette følger for valg av person som skal rekrutteres til rollen?*
- *Hvordan bevisstgjøre operativ leder om betydningen av brobyggerrollen og forankringskunnskap?*
- *Hvordan bevisstgjøre politisk og administrativ ledelse om nødvendigheten av å være «forankringspunkter» for den operative leder?*
- *Hvordan sikrer vi godt samspill mellom den operative leder og minst en «sponsor» i kommunal politiske eller administrativ ledelse gjennom hele samarbeidsperioden?*

1.5 Balansert styring

Balansering mellom kommunens styring av og samarbeidets autonomi avhenger ikke bare av politisk og administrativ styring og kontroll. Kimen til «god» styring og ledelse ligger i denne balansen. Funnene fra studien viser at utøvelse av ledelse i samarbeidene også påvirker demokratisk kontroll og forankring samt effektiv oppgaveløsning. Dette bekrefter vår antakelse om at samspillet mellom kommunens styring av og ledelsen i

samarbeidene bestemmer graden av styringsbalanse. De tre legitimitetskriteriene (1) *demokratisk forankring*, (2) *åpenhet og gjennomsiktighet* og (3) *resultater ut fra ønsket måloppnåelse*, har fungert som analyseverktøy for å vurdere styrker og utfordringer i dette samspillet.

Demokratisk forankring (Input legitimitet): Formelle styringsvirkemidler anvendes i økende grad av kommunene. Kommunene har etter hvert god kompetanse og mulighet for veiledning når de velger innramming og design for et organisert samarbeid. I startfasen/opprettelsen er dette viktige rammer for samarbeidet. Studier viser at virkemidler som vedtekter, eiermeldinger og budsjetttrammer danner grunnlag for god demokratisk kontroll, og gir delvis forutsigbare rammer for samarbeidene. Vi ser likevel at en klarere rekrutteringsstrategi av daglig leder og en klarere forankringsstrategi kan styrke forankringsarbeidet ytterligere. I tillegg er det behov for klarere forventninger til både operativ ledelse, men også klarere forventninger om samarbeidets forankringsarbeid. Videre viser studien at mykere virkemidler som støtte, tilrettelegging og døråpnerfunksjon er viktige styringsvirkemidler for å sikre kontinuerlig forankring. Daglige ledere, men stor forståelse for det politiske-/administrative system og som arbeider tett med en administrativ/politisk støttefunksjon innenfor linje, kan være avgjørende for den kontinuerlige forankringen. «Sponsorer» innenfor kommunens basisorganisasjon blir derfor en viktig tilretteleggende rolle. Det kan også sikre en tettere sammenveving av politikk og administrasjon i kommunen rundt samarbeidet, ved at daglig leder kommuniserer med begge linjer. Informanter i studien fremhever at kommunen har et ansvar i å legge til rette, slik at samarbeidet ikke bruker uforholdsmessig med tid på kontinuerlig forankring.

Åpenhet og gjennomsiktighet (Throughput legitimitet): handler i stor grad om informasjonstilgjengelighet og informasjonsdeling. Studien viser at det anvendes en rekke informasjonskanaler mellom samarbeidet og politikere/administrasjon. Likevel viser tidligere studier at politikere og administrasjon opplever at det er mangelfull informasjon. Det er ikke nødvendigvis styringsverktøyene som er fraværende eller mangelfulle (rapporteringer, årsmeldinger, regnskap). Studien viser at utfordringene snarere er mangel på kontinuitet i kommunens oppfølging og kontakt med samarbeidet. Manglende informasjon kan også være et resultat av "informasjonsoverflod", ved at informasjonen ikke er silt eller sortert strategisk slik at politikere enkelt skal kunne forholde seg til samarbeidene. Studien viser eksempler på strategisk informasjonsarbeid hvor daglig leder i samarbeid med representanter i kommunen («sponsor») eller med kommunikasjonsansvarlig i kommunen, vurderer hvilken, når, hvordan og hvor informasjon om saker skal stiles. Dette gjøres i tillegg til mer tradisjonell rapportering. Størst utfordring mht. åpenhet og gjennomsiktighet finner vi i forhold til befolkningen. Selv om det også her finnes gode eksempler, er dette et område som samarbeidene gir lav prioritet. Evaluering fremheves også som en viktig faktor for å fremme åpenhet og gjennomtrengelighet.

Resultater (output legitimitet): handler i stor grad om forventninger og mål. Klare mål og forventninger til hva samarbeidet skal produsere er ikke bare viktig for eiere (kommunen(e)), men også for at samarbeidet skal ha klare parameter på hva som forventes av dem. Det er også viktig for den daglige leder som skal drive aktiviteter fremover. Studien viser at i tilfeller hvor den operative leder har tette koplinger til politikere og/eller administrasjon i kommunen(e), er samarbeidets aktiviteter forankret bedre og beslutningsprosessen går mer

smidig hos kommunens politikere. Dette kan forhindre treghet i samarbeidets fremdrift og aktiviteter. I motsatt fall, hvor politiske vedtak eller administrative prosesser med betydning for samarbeidets fremdrift forsinker aktiviteter, vil det lett skape utålmodighet og misnøye hos deltakerne. Jevnlige evalueringer anses som et viktig virkemiddel for eiere og samarbeidet for å vurdere å synliggjøre aktiviteter, kraft og entusiasme. Det er også et virkemiddel som kan synliggjøre utfordringer og områder hvor det er behov for støtte eller endring. Evaluering bidrar og til større åpenhet som kan minimere mistenksomhet og unødige kritikk. Til sist er det et virkemiddel som kan bidra til nyttige vurderinger og eventuelle endringer rundt samarbeidets videre virke. En slik jevnlig konstruktiv gjennomgang vil sikre at de etablerte samarbeidene ikke bare opprettholdes for samarbeidets skyld, men at de skaper merverdi.

Studien viser hvordan følgende tre balanserende faktorer som henger tett sammen når vi søker etter hva som er god styring og ledelse i samarbeid: 1) *kontinuerlig demokratisk forankring* i form av klare rammer, men også i form av støtte og aktiv oppfølging, 2) *muligheter og evne til å spre informasjon og entusiasme* om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter, samt 3) *fokus på samarbeidets måloppnåelse*, hvor jevnlig evalueringer i samarbeid med ledelsen vurderer samarbeidets resultater og eventuelle behov for endringer. Studien viser at styring av må være tett koplet til ledelse i – kontinuerlig. Dette kan ikke være funksjoner som er frakoplet etter “fødselen”, - de henger tett sammen. Funnene indikerer derfor at for å opprettholde legitimitetskravene må kommunene sette større fokus på de mekanismene som skal sikre at det er *en bro* mellom samarbeidet utenfor linje og den politiske/administrative ledelse innenfor linje. Dette stiller krav både til rekruttering av ledere i samarbeidene, men også mer formaliserte, kontinuerlige, forutsigbare støttefunksjoner i kommunene som kan sikre forankring og tett kontakt. Dette vil igjen gi kommunen bedre grunnlag for å vurdere samarbeidenes faktiske merverdi i produksjonen av oppgaver og tjenester.

NYTTIGE SPØRSMÅL KOMMUNER KAN STILLE SEG:

- *Hvordan sikre balanse mellom behovet for forankring og samarbeidets behov for autonomi?*
- *Hvordan jobbe systematisk med å definere krav til forankring, innsyn og resultat?*
- *Hvordan legge forholdene til rette for at den operative leder skal fungere optimalt – i skjæringspunktet mellom politikk og praktikk?*

1.6 Tilrettelegging for balansert styring og ledelse

Kommunen har et bredt spekter av virkemidler som kan tas i bruk ovenfor organiserte samarbeid utenfor linje. I kapittel 6 har vi på bakgrunn av denne studien og tidligere studier identifisert sentrale faktorer som kan styrke de tre legitimitetskriteriene. Disse kan fungere som diskusjonsgrunnlag ved etablering, oppfølging og evaluering av samarbeid utenfor linje som kommunen har tatt initiativ til. Vi oppsummerer de mest sentrale her:

Hvordan sikre tillit, demokratisk prosedyrer og demokratisk forankring?

- Bevissthet i utformingsfasen: hva forventes, hvordan skal aktivitetene i samarbeidet forankres? Hva er minimumsnivået for informasjon?
- Formell politisk og administrativ forankring – både ved oppstart og underveis
- Bevissthet om valg av leder – brobyggeren lever og leverer ofte best i spenningsfeltet mellom politikk og praktikk.
- Etablering av relasjon mellom operativ leder og en politisk/administrativ «sponsor» for å sikre at det bygges bro mellom aktiviteter innenfor linje og utenfor linje. Sikre støttefunksjonene – ikke bare kontrollfunksjoner
- Bevissthet omkring rollen til og rekruttering av operativ leder

Hvordan sikre åpenhet, gjennomsiktighet og informerte beslutninger?

- Klare rammer, forventninger og rutiner for åpenhet og meroffentlighet.
- Sikre at administrasjonen i kommunen har tilstrekkelig informasjon om samarbeidet ved saksbehandling.
- Strategisk informasjonsarbeid

Hvordan sikre at samarbeidet produserer i tråd med forventningene?

- Sikre et minimum av støtte, praktisk tilrettelegging og faglig miljø
- Gi operativ leder forutsigbarhet og tydelig definert handlingsrom.
- Tilrettelegge for operativ leder som katalysator og brobygger
- Kontinuerlig evaluering av samarbeid sammen med operativ leder for å vurdere opprettholdelse, redesign eller avvikling av samarbeidet for å sikre best mulig resultat.

2 Organiserte samarbeid i kommune sektoren

Nettverk og partnerskapsløsninger i kommunal sektor er på ingen måte noe nytt. Omfanget av slike løsninger har imidlertid vokst kraftig og finnes i dag innenfor de fleste sektorer som involverer kommunen. I tillegg har slike løsninger fått en større legitimitet, til tross for at beslutninger allokeres bort fra de tradisjonelle deltakelsesarenaene og styringskanalene. I dette kapittelet vil vi redegjøre for innholdet i det vi her omtaler som organiserte samarbeid. Videre vil vi drøfte muligheter og utfordringer ved samarbeidsløsninger utenfor linje. Til sist vil vi drøfte tre dilemmaer som ligger til grunn for styring av og ledelse i samarbeid utenfor linje.

2.1 Organiseringsformer og begreper: et hav av variasjoner

Når ulike aktører samarbeider om utforming av offentlig politikk, produksjon av kommunale tjenester eller utviklingsoppgaver, omtales fenomenet ofte som styringsnettverk/nettverksstyring, samstyring, flernivåstyring eller partnerskap³. Dette er *analytiske begreper* som empirisk kommer til uttrykk som organiserte aktiviteter, nærmere bestemt som ulike former for *organisert samhandling*. Vi kjenner de igjen i kommunens organisering som eksempelvis IKS, AS, § 27, § 28, OPS avtaler, avtalebaserte samarbeid, råd, utvalg, prosjekt o.l.

Denne studien tar utgangspunkt i situasjoner hvor *kommunal oppgaveløsning* skjer gjennom en variasjon av organiserte samarbeidsformer *utenfor* kommunens tradisjonelle administrative og politiske linje⁴. Vår avgrensning i første omgang er at vi ser på organiserte samarbeid i forbindelse med offentlig styring og politikikutforming. Det betyr at vi ikke omfatter personlige nettverk, som for all del kan ha makt og innflytelse i samfunnet, men heller organiserte samarbeid som er opprettet for å fylle en funksjon. Funksjonen er relatert til lovpålagte velferdsoppgaver, ikke-lovpålagte og utviklingsoppgaver som kommunen initierer, koordinerer eller på andre måter deltar i. Videre har samarbeidene en viss *formalisert og varig karakter* som preges av et (i utgangspunktet) likeverdig ressursforhold og en gjensidig avhengighet mellom partene.

Med dette varierende landskapet av organiserte samarbeidsformer er hensikten med studien å uteske faktorer og erfaringer som bidrar til balansert styring og ledelse - på

³ Se litteraturstudie for redegjørelse av de ulike analytiske begreper. Holmen, A.K.T og Hanssen, G.S (2013) Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid: perspektiver og erfaringer. IRIS rapport 2013/214

⁴ Vi har i denne sammenheng valgt å holde § 28 (adm. og pol. nemd) utenfor studien. § 28 er eksempler på samarbeid hvor kommuner går ut av linjen for å dele på oppgaven med andre kommuner, for så å legge oppgaven tilbake i linjen i en av kommunene. Dette er en samarbeidsform i vekst, hvor det fortsatt er gjennomført få systematiske studier.

tvers av variasjonene. Tabell 2.1 viser empiriske eksempler på organiserte samarbeid utenfor linje:

Aktør/Nivå	Involverer kun offentlig sektor	Involverer offentlig/privat sektor
Involverer kun ett nivå	(1) Interkommunale samarbeid Interkommunale selskaper	(2) Prosjekter, komiteer eks. i planprosesser Partnerskap, OPS eller AS/IKS med driftsoppgaver eller utviklingsoppgaver
Involverer flere nivåer	(3) Samarbeidsprosjekter om infrastruktur, NAV, samhandlingsreformen	Regionalt utviklingsprogram i regi av fylkeskommunen Fagråd eksempelvis innen vannforvaltning, skole/arbeidsliv

Tabell 2.1: Eksempler på organiserte samarbeid utenfor linje (Kilde: Røiseland 2012)

Innenfor *kategori 1* er det kun kommunenivået som er involvert. Det er her vi finner store deler av interkommunale samarbeid som eksempelvis § 27 samarbeidene eller IKS selskapene. Eksempelvis er svært mange av regionrådene i Norge organisert etter § 27 (Jacobsen 2010). Innenfor *kategori 2* befinner vi oss fortsatt på kommunenivå, men her kan også frivillige eller aktører fra privat næringsliv være involvert. En rekke AS, men og IKS har private aktører involvert. OPS samarbeid hvor kommunen (eller fylkeskommunen) inngår i et kokret partnerskap om en spesifikk oppgave, er også eksempler innenfor denne kategorien. Her plasserer og storbyregionenes strategiske planarbeid med næringslivet seg, eller utviklingsprosjekter. *Kategori 3* involverer flere nivå, men bare offentlige aktører. Dette omfatter eksempelvis samarbeid mellom fylkeskommunen og kommune(r) i skjæringsfelt mellom grunnskole/videregående skole, eller infrastrukturprosjekter hvor Statens vegvesen samarbeider både med fylkeskommune og kommune. NAV og de lovpålagte partnerskapene mellom helseforetakene og kommunene er gode eksempler her. *Kategori 4* omfatter flere nivå, men hvor også frivillig sektor og/eller privat næringsliv er involvert. Eksempler her er større regionale planprosesser, eksempelvis regional transportplan eller regionale utbyggingsplaner.

Data i denne studien er basert på samarbeid som kan relateres til alle de fire kategoriene i tabellen og de ulike samarbeidsformene omtalt. I kapittel 1.2, tabell 1.2 oppsummeres de utvalgte samarbeidene i studien. Mer utfyllende informasjon om casene finnes i vedlegg 2.

Oppsummert kan vi si at de analytiske begrepene, som nettverk, partnerskap, samstyring og flernivåstyring er gode verktøy for å identifisere generelle kjennetegn samt diskutere prinsipielle utfordringer. Empirisk kommer disse analytiske begrepene til uttrykk i de konkrete organiserte samarbeidsformene som vi her har nevnt ovenfor. Vi vil i tilfeller hvor de ulike samarbeidsformene (IKS, AS, § 27, råd, avtale, prosjekt) skaper variasjoner i politisk-, administrativ styringspraksis, ledelsesautonomi e.l, vise

dette eksplisitt. Likevel vil vi allerede her påpeke at formålet med studien er å se de ulike samarbeidsformene på tvers for å avdekke erfaringer, utfordringer, praksiser, eller manglende praksis når vi snakker om styring av og ledelse i.

2.2 Muligheter og utfordringer

En rekke studier har de siste 10-årene avdekket ulike løsninger og organisatoriske varianter av nettverk og partnerskap. Bruken av løsningene har oftest vært begrunnet med: ønske om økt samhandling og kommunikasjon, praktiske samarbeidsløsninger for å nå mål, kostnadseffektivitet samt å stimulere til innovasjon.

I Norge er det gjennomført en rekke studier som tar for seg bruken av nettverk i offentlig politikktutvikling som går på tvers av sektorer, geografiske grenser og ikke minst over flere myndighetsnivåer. Evalueringer av NAV, samhandlingsreformen, den nye økosystembaserte og nettverksorienterte vannforvaltningen (basert på EUs vanddirektiv og vannforskriften) og partnerskap i folkehelse gir grunnlag for å si noe om partnerskap og samhandling i et *flernivåsystem* (Askim og Fimreite 2008, Klausen 2012, Helgesen og Hofstad 2012). Studier av interkommunale samarbeid, storby samarbeid og samarbeid om næringsutvikling gir videre grunnlag for å si noe om *samstyring* mellom flere kommuner og mellom kommunen og næringslivet. Omfanget av de ulike løsningene gjør at både perspektivene og de empiriske studiene er mange.

Studiene avdekker både utfordringer og muligheter knyttet til styring og ledelse. Et generelt inntrykk fra studiene, er at desto lengre kommunene og fylkeskommunene går i formell fristilling av foretakene og selskapene, desto flere styringsfullmakter avgir de til styret og daglig leder. Utfordringen ligger med andre ord i balansen mellom frislipp og kontroll. Den optimale balansen en krevende å finne. Ulike bidrag diskuterer balansen mellom effektive løsninger innenfor rammen av et demokratisk folkestyre (Holmen 2011a og b, Røiseland 2006, 2010, 2011, Farsund m.fl 2010, Ringkjøp m.fl 2008, Hovik og Vabo 2005, Aars og Fimreite 2005). Disse studiene diskuterer samarbeidsløsningenes muligheter gjennom ressurskoordinering, læring og innovasjon, men og styringsutfordringene som oppstår ut fra den tradisjonelle forståelsen av folkevalgt demokrati.

Når det gjelder *ledelse i nettverk* har studieomfanget vært mer begrenset i Norge. Studiene som de siste årene er gjennomført avdekker omfang og utfordringer knyttet til overordnet demokratisk styring og muligheter knyttet til nye deltakelsesformer og effektive/innovative løsninger for offentlig tjenesteproduksjon. Mindre vet vi om den operative lederfunksjonen eller koordinatorfunksjonen som enten kopler det tradisjonelle styringssystemet til nettverkene eller som leder oppgavene i praksis. En annen faktor er at ledelse i slike likeverdige samarbeid kan skje av andre personer enn den som utøves av den formelt utpekte leder. Dette er forhold som i liten grad er behandlet empirisk i norsk sammenheng, men som har vært gjenstand for undersøkelse i denne studien.

Problemstillingene er sentrale for utøvelsen av styring og ledelse i et landskap hvor offentlig politikktutforming skjer gjennom samarbeid med ulike aktørgrupper, og som stiller nye krav til hvordan kommunen skal forholde seg til styringen og ledelsen av disse.

Studien bidrar både inn i den nasjonale og internasjonale vitenskapelige diskusjonen om offentlig styring av organiserte samarbeid, men bidrar også inn i en høyst aktuell problemstilling som kommunene opplever daglig. Organiserte samarbeid er for kommunene blitt en utbredt løsning for å organisere utviklings oppgaver og tradisjonelle tjenester. Kommunens håndtering av demokratisk forankring, måloppnåelse og balansert autonomi i forbindelse med de organiserte samarbeidene skaper dilemmaer som ikke alltid er like lett å løse alene. Erfaringer fra studien kan på denne måten bidra til gjenkjennelse, men og forslag til løsninger.

Vi viser til litteraturstudien som i større omfang viser til diskursen rundt muligheter og utfordringer ved organiserte samarbeid, samt ulike perspektiver som bidrar til å belyse styring av, ledelse i samarbeidene og balansen i dette forholdet (Holmen, Hanssen 2013).

2.3 Balansert styring av og ledelse i samarbeid utenfor linje: Tre hovedutfordringer

Alle typer samarbeid (IKS, AS, § 27, Partnerskap, prosjekter, avtaler og råd) er eksempler på oppgaver eller tjenester som blir plassert utenfor/på siden av den kommunale basisorganisasjon. Det betyr at de ikke lenger ligger direkte under rådmann og/eller en ansvarlig kommunalavdeling. Det er etablert et nytt styringsnivå knyttet til samarbeidet hvor ulike aktører er satt sammen for å løse en spesifikk oppgave/tjeneste. Det er gjerne også etablert en ledelse som i mange tilfeller befinner seg utenfor den tradisjonelle styringslinjen. Lederne er som oftest ansvarlige for oppgavene i samarbeidet eller driften av dem. Lederne utenfor linje sitter svært ofte i en posisjon hvor de sjonglerer mellom behovet til aktørene i samarbeidet/oppgaven og politikere/administrasjon innenfor linje (Head 2008, Holmen 2013). Hvilket handlingsrom disse lederne blir gitt bestemmer deres handlingsrom eller autonomi. Hvilket handlingsrom samarbeidet og lederen har samt lederens evne til å ta i bruk/skape et eventuelt handlingsrom vil vi komme tilbake til i kapittel 4.

Vi antar at måten de organiserte samarbeidene er utformet på har betydning for både folkevalgt styring og kontroll, men og for det operative ledd og dermed samarbeidenes resultater. Et optimistisk perspektiv på de organiserte samarbeidene er at de er et *columbi egg*: De muliggjør politisk (og administrativ) styring for å sikre gjennomslag for partipolitiske hensyn, likhetshensyn og rettssikkerhet samtidig som nettverksformen gir frihet for ledelsen slik at den kan effektivisere og utvikle tjenesten/oppgaven og eventuelt virksomheten. Betingelsen for å oppnå disse tilsiktede effektene er en klar ansvars- og rollefordeling mellom de folkevalgte, forvaltningen (administrasjonen i kommunen) og foretaksledelsen.

Det er tre fallgruver som kan forkludre bruken av de organiserte samarbeidene som forvaltningspolitisk virkemiddel: Den ene er at de folkevalgte avstår fra å styre og dermed plasserer seg selv på sidelinjen. Det kan føre til et nettverk på frigang der ledelsen over tid tilriver seg stadig større autonomi. Dette "frislipet" kan begrenses om innbyggerne/brukerne, de ansatte, lokale medier og tilsyns- og kontrollinstanser har mulighet for å se samarbeidet og den daglige ledelse i kortene og stille dem til ansvar. Hvis nettverket derimot i stor grad er "lukket" for omverdenen, og nettverket har en ledelse som er lite etisk bevisst og er lite opptatt av internkontroll og foretakets

omdømme, er muligheten til stede for at noe kan gå galt. Alternativet til denne "autonomifellen" er "overstyringsfellen". De folkevalgte kan velge å intervenere i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. Politikken blir allestedsnærværende, ansvarsforholdene mellom de folkevalgte, styret og ledelsen pulveriseres, og politikerne hindrer realisering av sitt eget mål om å få mest mulig tjenester igjen for pengene. Resultatet av politisk "overstyring" er ikke alltid et demokratisk overskudd, men at kun noen av de politiske målene blir nådd (Opedal og Holmen 2012). En tredje fallgrube i tillegg til autonomi- og overstyringsfellen kan være *rådmannsdilemmaet* hvor rådmannens administrasjon spilles ut og koples av tjenesten som løses av det organiserte samarbeidet. Dette er også et reelt scenario som spiller inn i balanseringen mellom styring og autonomi ved bruk av organiserte samarbeid.

Hvordan kan vi vurdere denne balansen? Legitimitet argumenteres å være et sentralt grunnlag for å utøve og lykkes i en balansert styringsstrategi. God balansert styring argumenteres å henge sammen med demokratisk forankring (input legitimitet), at resultater som kommer borgerne til gode (output legitimitet) og videre at dette skjer gjennom åpenhet, gjennomsiktede rammer og et godt samarbeidsklima (throughput legitimitet). Balansert styring av organiserte samarbeid argumenteres å avhenge av at alle de tre legitimitetsgrunnlagene oppleves å være tilstede. I kapittel fem vil vi benytte legitimitetskriterier for å vurdere styringsbalansen i samarbeidene.

2.4 Oppsummering

I forbindelse med kommuneloven fra 1992 fikk kommunene økt frihet gjennom å ta i bruk organisering som virkemiddel – de kunne drive forvaltningspolitikk. Konsekvensen har vært at en økende andel av den kommunale aktiviteten skjer på utsiden av den kommunale basisorganisasjon, og da gjerne i samarbeid med andre offentlige, private eller frivillige aktører. Vi omtaler de samlet sett som *organiserte samarbeid*. I dag finner vi dem som empiriske uttrykk i AS, IKS, §27, råd, utvalg, prosjekter osv. Hovedbegrunnelsen for at slike samarbeid etableres er forlokkende egenskaper som potensielt utløser effektivitet, bedre tjenester eller bedret økonomi. Utfordringer ligger i å skape en balanse mellom de nevnte egenskaper, men samtidig demokratisk kontroll. Samarbeidene er i stor grad basert på at aktørene deltar av fri vilje, aktørene er likeverdige og kan trekke seg ut hvis de ikke ser nytte i samarbeidet. Dette krever en type ledelse som på ingen måte er dirigerende, men heller fasiliterende og koordinerende. Vi argumenterer for en balansering i den politiske- og administrative styringen av samarbeidet og ledelsen i samarbeidene. Dette er faktorer som må spille sammen for å fremme "god styring" av organiserte samarbeid.

3 Politisk og administrativ styring av kommunalt organiserte samarbeid utenfor linje

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan de ulike samarbeidene vi har studert styres av politisk og administrativ ledelse i kommunene.

3.1 Teoretiske perspektiv på styring av organiserte samarbeid

Både nasjonale og internasjonale studier har pekt på utfordringer ved styring av organiserte samarbeid (Eksempelvis Holmen 2011, Aars m.fl 2005, Farsund m.fl 2010, Opedal m.fl 2012, Leknes m.fl. 2013, Røyseland m.fl. 2012, Sørensen og Torfing 2009, Goetz 2008, Klijn og Edelbos 2007). Hovedutfordringene som skisseres er knyttet til samarbeid som beslutningsarena for ikke-folkevalgte interessegrupper som fremstår i en «lukket/ukontrollert form». Bekymring rettes og mot en marginalisering av de folkevalgtes rolle og betydning. Samtidig pekes det på muligheten som slike organiserte samarbeid gir offentlige myndigheter i sin oppgaveløsning. Siden samarbeidene krever en viss grad av autonomi for å kunne ta ut sitt potensial, så har man i litteraturen vært opptatt av hvordan man skal sikre en mer indirekte styring av slike samarbeid for å unngå overstyring, understyring eller manglende administrativ forankring (jmf. kap. 2.3). En slik indirekte måte å gi føringer og retning på betegnes ofte som «metagovernance» og kan deles opp i fire hovedtyper (Torfing og Sørensen 2005, Sørensen og Torfing 2009, se også litteraturstudien Holmen og Hanssen 2013):

		Grad av offentlig involvering	
		<i>Lav</i>	<i>Høy</i>
Type offentlig involvering	<i>Indirekte</i>	Innramming (1)	Institusjonelt design (2)
	<i>Direkte</i>	Støtte og tilrettelegging (3)	Deltakelse (4)

Tabell 3.1: Fire hovedtyper metastyring - styringsvirkemidler

Innramming (1) omfatter etablering av både den politiske, den finansielle og den organisatoriske konteksten som samstyringen skjer innenfor. Den karakteriseres som indirekte fordi offentlige myndigheter ikke er i direkte kontakt med samarbeidet når denne formen for styring utøves. Graden av involvering fra det offentliges side er lav. Måtene det kan styres på, omfatter alt fra generell lovgivning (eks. arbeidsmiljøloven) til mer spesifikke, strategisk baserte styringsvirkemidler (vedtekter, strategiske planer, krav til internkontroll), inklusiv incentivbasert styring (øremerking av finansiering).

Institusjonelt design (2) omfatter et sterkere organisatorisk og institusjonelt grep, hvor meninger skapes gjennom historiefortellinger, utvikling av kultur samt konstruksjon av sosial og politisk mening og identitet. Styringsmåten karakteriseres også som indirekte siden myndighetene ikke er i direkte kontakt med det daglige arbeidet i samarbeidet når styringen utøves. Graden av involvering er imidlertid høy siden det påvirker nettverkets handlinger i stor grad. Eksempel på design av institusjonelle rammer for samstyring kan være når offentlige myndigheter tar initiativ til en konkret oppgave. De kan da velge

organisasjonsform, deltakere, arbeidsmetoder og ønsket utfall. Det kan da utformes eierskapsmeldinger eller eierstrategier som styrer samarbeidet. En annen måte er at myndighetene styrer gjennom å instruere styret i samarbeidet eventuelt omgjøre styrevedtak. Arbeid med omdømme og merkevare er også en måte for institusjonelt design, hvor eksempelvis spesielle verdier fremheves gjennom planprosesser eller prioriterte prosjekter.

Støtte og tilrettelegging (3) har som mål å fremme de aktiviteter som samstyringen omfatter. Dette er en mer direkte form for metastyring fordi styring skjer gjennom direkte samhandling mellom samarbeidet og myndighetene. Involveringen er lav fordi det er snakk om tilrettelegging og ikke forutsetninger om mål eller resultater som påvirker innholdet i samarbeidet. Eksempel på støtte og tilrettelegging kan være at offentlige myndigheter er behjelpelig med å formidle informasjon, stiller administrativ hjelp, kontorer eller fasiliteter til rådighet. Det kan også omfatte hjelp til forhandlinger/mekling i situasjoner hvor nettverket trenger det.

Deltakelse (4) viser til mulighetene det offentlige har til direkte representasjon i samarbeidet hvor samstyringsprosessene finner sted. Påvirkning vil da skje gjennom overbevisning og overtalelse av andre deltakere. Metastyringen karakteriseres her som både direkte og med høy grad av involvering. Eksempler på deltakelse er at ordfører/rådmann/politiker/administrasjon deltar direkte i samarbeidet. De påvirker agendaen, beslutninger og handlinger som gjennomføres i samarbeidet. Dette betyr også at offentlige myndigheter til en hver tid har god kjennskap til og informasjon om de daglige aktiviteter i samarbeidet, men at de likevel må akseptere at makten er fordelt mellom de ulike parter i samarbeidet.

Typologien gir anledning til å kategorisere styringsvirkemidler som tas i bruk av kommunen(e) – eller synliggjøre virkemidler som ikke tas i bruk for å styre og forankre samarbeidets aktiviteter. Resultater fra tidligere studier og denne casestudien gir et innblikk i bruk av styringsvirkemidler ovenfor samarbeidene og hvordan det påvirker samspillet med samarbeidene og ledelsen innenfor. Hva slags former for administrativ og politisk styring ser vi i samarbeidene, og hvordan jobbes det med forankring? Vi har i dette kapittelet forsøkt å dekomponere hva dette vil si – hva innebærer det at et samarbeid er godt nok forankret politisk og administrativt i kommunen? Samarbeidene vi har studert er svært ulike med hensyn til juridisk form. Ved å bruke de fire formene for (meta)styring referert til ovenfor, forsøker vi å fange hvordan styringen og forankringen skjer – på tvers av forskjellige organisasjonsformer. Vi vil i teksten skille mellom administrativ og politisk styring og forankring i gjennomgangen av casene, selv om det svært ofte er sammenvevd. Gjennomgangen vil danne grunnlaget for lærdommer om hvilke kombinasjoner av styringsverktøy som bidrar til balansert styring av samarbeidene.

3.2 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom innramming?

Med innramming mener vi altså etablering av den politiske, den finansielle og den organisatoriske *konteksten* som samstyringen skjer innenfor – altså rammene. Denne styringsformen karakteriseres som indirekte fordi offentlige myndigheter ikke er i direkte kontakt med det samarbeidet når denne formen for styring utøves, og graden av

involvering fra det offentliges side er lav. Styringen skjer oftest gjennom kommunestyrevedtak om vedtekter, samarbeidsavtaler, Eiermeldinger, tilslutning til samarbeid og budsjettildeling. Slik politisk vedtatt innramming brukes for å styre, forankre og sikre input-legitimitet til samarbeidene. Hva slags formell innramming som brukes varierer noe avhengig av organisasjonsform, og vi skal se litt nærmere på dette nedenfor.

Innramming gjennom vedtekter og budsjett i AS/IKS/stiftelser

Interkommunale selskaper (IKS) er regulert i lov om interkommunale selskaper⁵. Styringsstrukturen og myndighetsfordelingen i interkommunalt selskap er detaljert regulert i loven. Ved etablering av IKS må det opprettes en selskapsavtale. Denne selskapsavtalen må vedtas av kommunestyrene. Dette gjelder også endringer i avtalen. Representantskapet i IKS er selskapets øverste organ. Her sitter eierne (kommunene) som minst skal ha en representant hver. Representantskapet vedtar økonomiplan, budsjett, regnskap, valg av styre og kan i tillegg instruere styret eller omgjøre styrets/daglig leders avgjørelser. Representantskapet velger medlemmer til styret. Styret er underordnet representantskapet og har ansvaret for «forvaltningen» av selskapet. Styrets myndighet reguleres i selskapsavtalen. Daglig leder er underordnet styret og ansettes av representantskapet. Styret og daglig ledelse utgjør selskapets ledelse.

Interkommunale aksjeselskaper (AS) er regulert av aksjeloven⁶. Aksjeloven har en styringsstruktur som likner på styringsstrukturen i et IKS. Generalforsamlingen er øverste organ og aksjeeierne har rett til å møte. Generalforsamlingen møtes vanligvis en gang i året og er eiernes organ i selskapet. Eiermyndighet må utøves ved vedtak i generalforsamlingen, som også kan endre vedtekter i AS'et. Dersom interkommunalt samarbeid organiseres som AS vil det inngås en aksjonæravtale om stemmerett, f.eks. politisk behandling, fordeling av plasser i styret osv. I AS er det også et styre som har ansvar for forvaltning av selskapet. Styret og daglig ledelse utgjør selskapets ledelse og fastsetter planer, budsjett og disponerer selskapets midler. Det er eierne (generalforsamlingen) som velger medlemmer av styret. Eierne kan også være representert i styret.

Stiftelser er selveiende institusjoner. Dette innebærer at ingen, heller ikke en kommune som har skutt inn grunnkapitalen, i kraft av eiendomsrett kan utøve styring over stiftelsens virksomhet. Etter stiftelsesloven § 5 skal enhver stiftelse ha et styre, og etter lovens § 6 skal stiftelsens vedtekter alltid angi hvordan styret dannes. I stiftelser med tilknytning til en kommune kan kommunen på ulike måter sikre innflytelse over styresammensetningen. Kommunen kan f.eks. fastsettes at styret, eventuelt beslutte at et visst antall styremedlemmene skal oppnevnes av kommunen, at kommunen skal godkjenne styremedlemmer, eller at det stilles kvalifikasjonskrav til styremedlemmene. I tilfeller hvor en stiftelse får kommunal støtte, kan det stilles vilkår for støtten. Det kan være hensiktsmessig at kommunens administrasjon utfører administrative oppgaver for

5 LOV 1999-01-29 nr. 06: Lov om interkommunale selskaper

6 LOV-1997-06-13 nr. 44: Lov om aksjeselskap

stiftelser med kommunal tilknytning. Stiftelsens midler må imidlertid holdes atskilt fra kommunens midler, jf. stiftelsesloven § 12 første ledd som fastsetter at en stiftelses eiendeler skal holdes atskilt fra andre midler.

Vårt hovedinntrykk fra de aktuelle casene er at den administrative og politiske ledelsen er svært bevisst de mulighetene de forskjellige organisasjonsformene gir, de kjenner regelverket godt, og har et mål om å være aktive eiere. Den styringen man først og fremst har gjennom aktivt eierskap er nettopp innramming, forstått som føringer for innhold/aktivitet og økonomiske rammer for aktivitet. Den fremste politiske innrammingen skjer gjennom vedtekter, selskapsavtaler, aksjonæravtaler noe som er i tråd med studien til Leknes m.fl. (2013), som finner at 97 prosent av AS og IKS bruker vedtekter som det mest sentrale styringsverktøy. Her har politikerne i kommunene reell innflytelsesmulighet i IKS, AS og stiftelser de selv har opprettet.

I vårt utvalg er det kun ett AS, en stiftelse og en forening. I alle tre tilfeller er vedtektene utformet av administrativ ledelse, men politisk vedtatt. Unntaket er SmartcityBærum, hvor vedtekter ikke vedtas politisk, men bare av medlemmene i foreningen (som inkluderer kommunalsjef fra kommunen). Aktørene opplever likevel at samarbeidet er politisk forankret, i og med at det ble behandlet som en sak i kommunestyrets (politiske) utvalg for miljø, kommunalteknikk, og deretter en sak i formannskapet, da det skulle inn i mer ordnede former. I vedtaket om at kommunen slutter seg til foreningen står det at SmartcityBærum skal komme tilbake til det (politiske) utvalg for miljø, kommunalteknikk en gang i året med en årsmeldingsrapport.

I Lillestrøm, er kulturvirksomheten i kommunen er delegert til et AS og en stiftelse; Lillestrøm kulturbygg AS og Lillestrøm kultursenter (stiftelse). Den politiske og administrative styringen skjer i henhold til de formelle regler for AS og stiftelser. For kulturhuset (AS) benyttes den styringsmuligheten politikerne har som majoritetsiere, i årsmøtet eller generalforsamlingen, samt gjennom vedtektene. I tillegg sitter det to politikere i styret. Vedtektene fastsetter for eksempel at eierne ikke har utbytterett. Den politiske ledelse opplever å være tilstrekkelig informert gjennom regnskap, revisjon og jevnlig tilbakemeldinger om driften. Når det gjelder stiftelsen Lillestrøm kultursenter sitter det ikke politikere i styret. En av de viktigste politiske innrammingene for stiftelsen er gjennom den politisk vedtatte kulturfaglige *driftsavtalen*, som sier noe om det innholdsmessige. Avtalen gir ytre rammer for aktivitet. Denne kulturfaglige driftsavtalen oppleves imidlertid, av både kommunale aktører og av daglig leder selv, som å gi stort handlingsrom for hvordan kultursenteret drives. Likevel opplever politisk ledelse at avtalen på en god måte gir uttrykk for de kulturpolitiske ambisjoner kommunen har. Den andre viktigste politiske innrammingen er *de årlige bevilgningene* i kommunebudsjettet. Selv om stiftelsen har drevet i mange år og får årlige bevilgninger, har de ingen garanti. Det er en viss usikkerhet og uforutsigbarhet knyttet til den årlige budsjettbevilgningen, og politikerne har bevilget mindre penger enn det administrasjonen hadde innstilt på. Dette er i tråd med Leknes m.fl. (2013) sine funn hvor budsjett er en svært vanlig måte å styre slike samarbeid på (88 prosent rapporterer dette for AS/IKS).

Innramming gjennom vedtekter i § 27-samarbeid, avtalebaserte samarbeid, prosjektsamarbeid og fagråd

Kommunelovens § 27 er den generelle paragrafen som omhandler interkommunalt samarbeid. Loven har eksistert siden 1921. Et § 27 samarbeid kan være en del av kommunen, men i de fleste tilfeller er det et selvstendig rettssubjekt. Samarbeidet etableres for å løse «felles oppgaver». Et § 27 samarbeid skal ha eget styre som er det øverste organet i samarbeidet. Alle deltakerne må være representert i styret. Ut over dette stiller ikke loven krav til sammensetning, men det skal fremgå av vedtektene hvordan styret skal sammensettes og utpekes. I en evaluering av § 27 samarbeid fremgår det at styringsstrukturene ofte varierer mellom tjenesteytende samarbeid og regionråd (utviklingssamarbeid). Det er bl.a. vanlig at politikere sitter i styrene i regionråd, mens det er administrative representanter i tjenesteytende § 27 samarbeid⁷.

Avtalebaserte samarbeid, fagråd og utvalg er samarbeid basert på skriftlige eller muntlige avtaler som ikke er forankret i spesifikke lovhjemler om organisering. Det foreligger få studier over hvordan samhandlingen er innrammet, men det antas at dette løses på ulike måter i den enkelte kommune.

I vårt utvalg er to av samarbeidene organisert etter § 27. Ett av samarbeidene er avtalebasert, to av samarbeidene er rammet inn som et råd med en spesifikk oppgave, mens ett av samarbeidene er helt uten formelle avtaler. For § 27-samarbeid, som ØRU og Dalanerådet, oppleves de politiske vedtak av vedtekter som det viktigste politiske styringsinstrumentet. I tillegg brukes strategi- og handlingsplan/budsjettplan, årsmelding, regnskap og årsregnskap som viktige styringsverktøy som politikerne og kommunestyrene anvender ovenfor sekretariatet. I Haugalandet skole og arbeidsliv (HSA), så er den politiske styringen enda mer indirekte. Til grunn for samarbeidet foreligger en samarbeidsavtale som er underskrevet av alle de respektive rådmenn. Samarbeidsavtalen angir formål, virkemidler, økonomi og organisering. Det er ingen direkte politisk styring av HSA. Den politiske styringen ligger indirekte gjennom vedtatte midler som årlig overføres fra den enkelte kommune. Det er et fast beløp som overføres, og det har ikke vært diskusjoner i kommunen om bruken av disse pengene. I tillegg ligger politiske styring indirekte gjennom styret for Haugaland Vekst IKS hvor HSA er innlemmet. Dette gir svak politisk forankring, men sterk administrativ forankring. Alle kommunene er representert (fra administrasjon) i styret i HSA, og har i fellesskap besluttet at de to største kommunene skal ha mer “hands on” på de daglige aktiviteter enn de resterende.

⁷ *Kommunale foretak* er underlagt kommuneloven og ligger «innenfor linje», men er også en organiseringsform som setter oppgaven/tjenesten i en noe mer fristilt posisjon enn innenfor tradisjonell stabslinje. Studien har ingen caser som omfatter kommunale foretak, men vi gjør oppmerksom på at senere studier har vist liknende utfordringer som organiserte samarbeid utenfor linje (Opedal og Holmen 2012)

De samarbeidene som ser ut til å være minst styrt er faglige samarbeid som Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid i indre Oslofjord. Samarbeidene fungerer primært som et utvidet faglig kollegium for vann- og avløpsetatene i de deltakende kommunene, og går sammen om å løse en overvåkningsoppgave. Den politiske innrammingen skjer først og fremst ved vedtekter og ved at medlemskontingenten (en viss sum per innbygger) opprettholdes, økes eller senkes. Den politiske forankringen er ikke dyp, men skjer først og fremst ved at politikerne i kommunene får årsrapporten tilsendt. Politikerne behandler den imidlertid ikke. I tillegg blir politikerne informert dersom de ber om det. Styremedlemmene (som ofte er VAV-ledere) har kontakt med det politiske miljøet, og det er de som reelt rapporterer til politikerne. De faglige deltakerne opplever ikke å møte motstand hos politikerne. Politikerne er positive til bedring av fjorden – de ønsker bedre badevannskvalitet og å ivareta kravene i vannrammedirektivet. Til sist finner vi Cittaslowrådet, som har vært gjennom en endring fra et relativt frittstående ad-hoc samarbeid til nå å være et råd inn under kommunens forvaltning. Politikere har tatt et sterkere politisk grep rundt arbeidet med Cittaslow, hvor målet var å sikre en kontinuitet i arbeidet. Innrammingen har blitt tydeligere gjennom strategi- og handlingsplaner som nå behandles politisk.

Innramming gjennom samhandlingsreformsamarbeid - formaliserte avtaler og prosjektsamarbeid

Lovpålagte avtaler mellom helseforetak og kommune(r) er et statlig virkemiddel som i 2012 ble implementert. Kommunene hadde da i forkant gjennomgått forhandlinger med helseforetakene om regulert samhandling. Hva avtalene skal handle om er strengt regulert i forskrifter. *Prosjektsamarbeid* kan defineres som et avgrenset samarbeid som har en gitt varighet og omfang.

I vårt utvalg er to av samarbeidene rammet inn av lovpålagte avtaler og to av samarbeidene er rammet inn i avtaler knyttet til avgrensede prosjekter. De generelle og lovpålagte samarbeidsavtalene mellom helseforetakene og foretakskommunene (Ahus HF og 21 foretakskommuner i Akershus, Helse Stavanger HF og 18 foretakskommuner), er rammet inn gjennom formelle politiske vedtak av formelle avtaler. Alle beslutninger må gjennom den enkelte kommunes styringssystemer og helseforetaket. Dette gjelder både selve avtalene, og vedtak som må tas underveis når avtalene ble iverksatt. De formelle samarbeidsorganene (toppledermøtet og ASU) er kun rådgivende organ. Avtalene representerer *en juridisk definert innramming* av samarbeidet partene lenge har hatt. Avtalene skal sikre input-legitimiteten og en viktig oppgave for de forhandlende representanter fra kommunene, er å hele tiden ta forhandlingsresultatet med seg hjem til kommunen for politisk godkjenning der. Dette fører til svært tidkrevende forhandlingsprosesser, hvor det er mulig for enkeltkommuner å trenere forhandlingene.

Når det gjelder prosjektsamarbeid relatert til samhandlingsreformen (mobilt røntgen og Samhandling Jæren), så skjer *innrammingen gjennom formelle avtaler og finansiering*. Alle beslutninger må gjennom den enkelte kommunes styringssystemer. I caset Mobilt røntgen, utformes kommuneavtaler hvor alle kommunene forplikter seg til å bidra med en viss sum, regnet ut etter folketall. Denne økonomiske og politisk/administrative innrammingen oppleves som en sårbar konstruksjon. For det første fordi det er basert

på enkeltkontrakter mellom Ahus og hver enkelt kommune, og ikke en samlet avtale, som gjør at kommuner lettere kan trekke seg ut. Det oppleves også som uforholdsmessig mye administrativt arbeid for helseforetaket å lage individuelle avtaler med hver enkelt kommune. For det andre krever et spleiselag mellom så mange kommuner og Ahus en konstant drivende kraft som forankrer det i kommunene og forplikter kommunene til å bidra. Da er samarbeidet sårbart. For det tredje er fordelingsnøkkelen basert på folketall og ikke faktisk bruk av tjenesten. Stramme kommunebudsjett gjør at budsjettposten ofte diskuteres i enkeltkommunene, og en kommune har trukket seg ut.

I «Prosjekt samhandling» mellom fire kommunene på Jæren, så er ikke prosjektet regulert av en avtale, men indirekte gjennom den juridiske avtalen som følger Jærrådet (§27). Den politiske innrammingen ved prosjektet skjer her ved at sentrale styringsdokumenter, som prosjektmandatet og videre en milepælsplan, har blitt presentert i hvert av kommunestyrene. I tillegg la kommunene økonomiske rammebetingelser for prosjektet.

Oppsummering innramming

Innramming gjennom vedtekter, avtaler og budsjett er viktige styringsvirkemidler som anvendes i utstrakt grad ovenfor de organiserte samarbeidene utenfor linje, med svært få unntak. Det er et viktig virkemiddel for både politikere og administrasjon for å sette rammer for samarbeidet innledningsvis, men og ha formelle kontinuerlige forankringspunkter som budsjetter og fremleggelse av regnskap. Kunnskap om innramming som virkemidler har økt i kommunene, noe som gjør at bruken er stadig mer målrettet. Likevel uttrykker enkelte kommuner at de trenger å utforme bedre strategier for å klare å bli aktive eiere, for å kunne nyttiggjøre seg av de styringsinstrumentene som finnes, for eksempel eierskapsmeldinger.

3.3 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom institusjonelt design?

Med institusjonelt design mener vi et sterkere organisatorisk og institusjonelt styringsvirkemiddel, hvor meninger skapes gjennom historiefortellinger, utvikling av kultur samt konstruksjon av sosial og politisk mening og identitet. Styringsmåten karakteriseres også som indirekte siden myndighetene ikke er i direkte kontakt med det daglige arbeidet i samarbeidet når styringen utøves. Graden av involvering er imidlertid høy siden det påvirker nettverkets handlinger i stor grad. Eksempel på design av institusjonelle rammer er når offentlige myndigheter tar initiativ til en konkret oppgave. De kan da velge organisasjonsform, deltakere, arbeidsmetoder og ønsket utfall. En annen måte er at myndighetene styrer gjennom å instruere styret i samarbeidet eventuelt omgjøre styrevedtak. Arbeid med omdømme og merkevare er og en måte for institusjonelt design, hvor eksempelvis spesielle verdier fremheves gjennom planprosesser eller prioriterte prosjekter.

Institusjonelt design – et viktig virkemiddel ved oppstart

Inntrykket fra casestudien, hvor vi har sett på 12 samarbeid med svært ulik organisasjonsform, er at institusjonelt design er et viktig styringsinstrument gjennom valg av juridisk form på samarbeidet. Dette er spesielt viktig som en viktig del av oppstartsarbeidet.

I Bærum ønsket man å ta initiativ til å etablere et samarbeid mellom næringslivet og kommunen, men var usikker på hva slags form dette skulle ha for best å kunne fungere. Den administrative ledelsen i kommunen valgte å registrere nettverket som en (medlems)forening i Brønnøysundregisteret, fordi den ble oppfattet som den enkleste. Fra næringslivet er det høyere terskler for å bli med i et AS, for da må man styrebehandle og kjøpe seg inn. Mens en forening kan man håndtere på en litt enklere måte. Samtidig ser kommunen nå, et år ut i ordinær drift, at med et AS ville man kanskje ha hatt større slagkraft, i den forstand at et AS kunne ha forvaltet mer midler og kunne gjort vedtak. En forening er en litt mer løselig sammenslutning. I den kommunale ledelsen er det derfor fremdeles en diskusjon om organisasjonsform, og de ser ikke bort fra at de velger å omgjøre samarbeidet til et AS, dersom samarbeidet blir veldig stort og man må håndtere mye midler, og eventuelt kanalisere en støtteordning gjennom systemet. Denne diskusjonen blir først og fremst tatt på administrativt nivå.

Et eksempel på hvor politisk ledelse har brukt institusjonelt design som styringsverktøy i samarbeid mellom kommunene er «Prosjekt samhandling» mellom kommunene Klepp, Time, Hå og Gjesdal på Jæren. På initiativ fra Jærrådet, hvor ordfører, varaordfører og rådmann for de fire kommunene satt, ble det høsten 2010 opprettet et felles prosjekt. Prosjektets mandat ble klart definert, sammen med en klar bestilling til organisering av prosjektet (Styringsgruppe, arbeidsutvalg, prosjektleder og prosjektgruppe). Det var også en klar bestilling rundt hvem som skulle være representert i de ulike organer.

De lovpålagte samarbeidsavtalene er også styrt gjennom institusjonell design gjennom organiseringsform innledningsvis. Her kom imidlertid ikke initiativet fra kommunene eller helseforetaket, men fra statlig hold hvor det var ønske om en forpliktelse og formalisering av forholdet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Det var her klare føringer på hvordan samarbeidet skulle organiseres og hvilke aktører som skulle involveres. På denne måten hadde kommunen begrenset mulighet til å påvirke institusjonell design i form av organisering ved disse samarbeidene.

Et annet eksempel hvor institusjonelt design gjennom organiseringsform bevisst er brukt som styringsvirkemiddel for å "rigge om" et samarbeid er Cittaslowrådet. Dette var tidligere et løst nettverk, drevet av engasjerte næringsaktører og personer i kommunen. Her arbeidet aktørene ad-hoc, basert på egne og andres initiativ og entusiasme. Arbeidet med Cittaslow-verdiene krever imidlertid et kontinuerlig fokus og arbeid. Kommunen ønsket å ta et større grep om aktivitetene for å sikre kontinuitet og økonomi til arbeidet. Samarbeidet ble derfor gjort til et kommunalt råd, hvor flere politikere ble innlemmet. Her er et tydelig eksempel på hvordan politikere tok virkemiddelet i bruk.

Institusjonell design – viktig virkemiddel for å sikre forankring

I svært mange av de studerte samarbeidene ser vi at den administrative og operative ledelse tar i bruk institusjonelt design for å sikre politisk forankring og forpliktelse til samarbeidene. Til grunn for dette ligger en forståelse av at samarbeidene her helt avhengig av politisk forankring for å fungere godt.

De mange regionråd organisert etter § 27 er gode eksempler på dette. Her legges det opp til en sterk politisk forankring i de aller fleste tilfeller (Leknes m.fl.2013, Jacobsen 2012) I de to interkommunale samarbeidene organisert etter §27, som er studert i denne studien, ser vi liknende tendenser. Eksempelvis forankret man tradisjonelt i Øvre Romerike Utvikling (ØRU) arbeidet politisk ved å arrangere en årskonferanse for formannskapene – men denne hadde lav deltakelse. For noen år siden utvidet de denne til en lunsj-til-lunsj-seminar- med årsrapport men også politiske diskusjoner, og har etter hvert definert det som en del av det politiske arbeidet (innkaller til den). Og kan man ikke stille selv, så stiller man med vara. Dette har medført at det nå er omtrent 90 prosent av formannskapsmedlemmene som er tilstede. Informantene opplever at politikerne vil sitte og diskutere ting, og det kommer gjerne føringer til det politiske styret (ordførerne) ut av diskusjonene. Dette leder videre til ønske om mer samarbeid og gjensidig orientering. I det samme § 27 samarbeidet innførte man også felles kommunestyremøter to ganger i perioden, og vedtektsfestet dette, etter et vellykket forsøk.

"Det å involvere flere folkevalgte i prosessene, at flere i formannskapet vet mer om hva som foregår, ..[har ført til] at årskonferansene gir oss klarere signaler". (informant ØRU)

Arbeidsgruppeform trekkes frem som et vellykket design for forankring både gjennom omtalte ØRU ovenfor, men og de felles formannskapsmøtene mellom de fire stavangerkommunene. I ØRU, har man klart å sikre dyp politisk forankring for samarbeidet ved på nedsette arbeidsgrupper i formuleringen av to strategidokumenter, I disse arbeidsgruppene ble to kommunestyrepolitikere fra hver kommune, fra formannskapet, plukket ut til å være med i arbeidsgruppen. Det skapte en bredere forankring av interkommunalt samarbeid i kommunene, det at man trakk inn *andre* enn ordførere og rådmenn. Opprettelsen av slike prosjekt (arbeidsgrupper) skjer ved at det fremmes et felles saksfremlegg til alle seks kommunene, etter godkjenning i ØRU-styret, og så er det forslag til felles vedtak i alle kommunestyrene om å godkjenne prosjektet. Prosessen blir beskrevet som å ta litt tid, men som å fungere bra. Det samme gjelder felles formannskapsmøter, hvor det er benyttet arbeidsgruppeform for å sikre felles prioriteringer og dyp politisk forankring i planarbeidet. Her har de sentrale politikerne i mellomperiodene arbeidet tett med planavdelingen i kommunene som har koordinert innspill, og forberedt eventuelle saker til kommunestyrene. Arbeidsgruppeform ble også anvendt ved forhandlingene om samarbeidsavtale mellom helseforetaket AHUS og de 21 kommunene i Akershus. Her ble det utformet en arbeidsmodell som sikret dyp administrativ og faglig forankring – blant annet gjennom faggrupper satt sammen av faggrupper på tvers av kommunene. I tillegg det ansett som viktig å sikre politiske forankring tidlig, slik at ikke politikerne følte at dette var prosesser som foregikk på siden av dem. De ble jevnlig informert om arbeidet, og informasjonen ble standardisert – slik at noenlunde den samme informasjonen gikk til alle kommunenes politikere.

Et annet eksempel på bruk av institusjonell design er rekruttering av leder. Studien viser hvordan ledelse i samarbeidene kan ha stor betydning for både samarbeidet selv, men og for samspillet med politisk og administrativ ledelse. Dette vil omtales nærmere i kapittel 4. Også rullerende ledelse er i materialet anvendt som en strategi for å sikre forankring. I begge § 27 samarbeidene (ØRU og Dalanerådet) rulleres styreleder mellom ordførere, og dette trekkes frem som en vellykket strategi. En slik ordning forplikter alle de deltagende kommunene, og sikrer administrativ og politisk engasjement og forankring i hver kommune. I ett av casene går kommunene parvis i denne rulleringen; den kommunen som har (politisk) styreleder, har nestleder i rådmannsutvalget. Og den kommunen som har nestlederansvaret i styret, har lederansvaret i rådmannsutvalget. Og dette skifter man på hvert år. Intervjuede aktører forklarer dette med at når man vet at man skal overta en lederfunksjon, så er man mer villige til å støtte opp under lederfunksjonen, også når man er menige medlemmer. Vel vitende om at til neste år er det kanskje de som skal overta.

Institusjonelt design spesielt viktig for administrasjon og daglig ledelse

Studien viser at institusjonelt design er et viktig virkemiddel for administrasjon og daglig ledelse i samarbeidene. Politikere kan gjerne sette rammer for design, men bruk av institusjonelt design for å justere samarbeidet underveis anvendes ofte av daglig leder. I § 27-samarbeidene er det ordførere som formelt bestemmer institusjonell design, hvert fall når det kommer til hvilke områder som skal inn under samarbeidet. Likevel rapporterer informantene at initiativene til å inngå samarbeid på nye områder oftest tas av daglig ledelse eller administrativ ledelse i kommunen som sitter tett på samarbeidet. I slike tilfeller opplever politikere at de kommer inn i prosessene sent, at de har «stampet i utredningene» før de har fått diskutere det politisk. Tilsvarende kan vi se i Cittaslowrådet, hvor daglig leder (som og er næringssjef) setter dagsorden for profil og retning. Det samme gjelder Haugalandet skole og arbeidsliv hvor daglig leder peker ut viktige rammer og prioriteringer for samarbeidet samt legger premissene for arbeidsformen mellom medlemmene.

Oppsummering institusjonelt design

Institusjonelt design er et svært viktig virkemiddel som henger tett sammen med innramming. Valg av organiseringsform for samarbeidet påvirker i stor grad “arbeidsrommet” og vilkårene for samarbeidet. Det samme gjelder i situasjoner hvor samarbeid “rigges på ny”. I dette arbeidet er både politikere og administrasjon viktige premissgivere. Videre viser studien at institusjonelt design er et virkemiddel som kan bidra til å sikre forankring ved bruk av ulike arbeidsmetode. Vi har her bl.a referert til rullerende ledelse, etablering av spesifikke arenaer for dialog, bruk av brede arbeidsgrupper som eksempler på grep som politikere eller administrasjon kan ta for å styrke forankring. Studien viser imidlertid også at dette er et sentralt virkemiddel for daglig ledelse i samarbeidene og eventuelt kommunens administrative ledelse i arbeid med å justere praksis i samarbeid, stimulere til nye informasjonskanaler eller dreie samarbeidets aktiviteter i en ønsket retning.

3.4 Politisk og administrativ og styring og forankring gjennom støtte og tilrettelegging?

Støtte og tilrettelegging er en mer direkte form for metastyring fordi styring skjer gjennom direkte samhandling mellom det organiserte samarbeidet og kommunen(e). Involveringen er lav fordi det er snakk om tilrettelegging og ikke forutsetninger om mål eller resultater som påvirker innholdet i samarbeidet. Eksempel på støtte og tilrettelegging kan være at offentlige myndigheter er behjelpelig med å formidle informasjon, stiller administrativ hjelp, kontorer eller fasiliteter til rådighet. Vi vil her fremheve *tre* sentrale styringsvirkemidler fra studien som utøves gjennom støtte og tilrettelegging.

Administrativ hjelp, kontorer eller fasiliteter til rådighet.

Å stille en rekke støttefunksjoner til rådighet, som kontorer, møtelokaler og administrativ hjelp, er en viktig praktisk støttefunksjon kommunen bidrar med ovenfor disse samarbeidene. Slike støttefunksjoner blir lett usynlig, men har betydning for samarbeidet. For eksempel er lokalitetene (kontorplassen) til koordinatoren i SmartcityBærum nøye gjennomtenkt, og det var et poeng at denne posisjonen skulle sitte utenfor kommunen – for å unngå å bli sett som en del av kommunen. Tilsvarende eksempel er Samhandling Jæren, hvor prosjektleder kunne velge hvor hun ville ha sin kontorplass. Her fikk hun den praktiske, fysiske tilrettelegging for hennes arbeidssituasjon. En av de andre samarbeidskommunene bisto med lokaler til møter o.l., mens en tredje bisto med støtte rundt informasjonsarbeid. Denne kommunen hadde en informasjons-/kommunikasjonsansvarlig som bidro med sin kompetanse. I samarbeid mellom mange kommuner ser imidlertid at det oppstår lokaliseringskonflikter, gjerne fordi lokalisering automatisk legges til den største kommunen i samarbeidet – uten nødvendigvis å være en velbegrunnet avgjørelse. En annen viktig faktor som trekkes frem i denne sammenheng er fasilitering gjennom å sikre en minimumsfinansiering. Et slikt minimum er eksempelvis den operative leders lønn, som kan bidra til å sikre et arbeidsrom slik at operativ leder kan fokusere på oppgave og ikke jakte etter inntjening for å dekke egen lønn.

Betydningen av politiske og administrative sponsorer – «å bygge bro - å dele begeistringen»

Crosby og Bryson (2005) fremhever at det i et organisert samarbeid er behov for *champions and sponsors*. Champions sørger for den daglige og operative lederskap for å flytte samarbeidet fremover. Sponsoren står bak senen, men tar i bruk autoritet og ressurser for å støtte samarbeidet. I flere av de studerte casene er en slik sterk, *støttende politisk eller administrativ sponsor* en medvirkende årsak til at samarbeidet har gitt gode resultater.

I SmartcityBærum har ordføreren spilt rollen som sponsor i samarbeidets oppstartsfase, og også spiller en sentral rolle i den driftsfasen samarbeidet er inne i nå. Hun representerte kanskje den eneste politiske forankringen i forprosjektperioden, og dette

gjorde hun ved å være grundig informert og ved å delta på to forprosjektsamlinger. Som hun selv sa;

"mine kloke medarbeidere skjønnte at for at dette skulle bli vellykket så måtte det i hvert fall ha en forankring på topp-plan på politisk nivå. Og så var det jo min oppgave å dele denne begeistringen som jeg fikk veldig fort med mine kolleger i utvalget" (ordfører)

Ordføreren så det altså som sin oppgave å dele begeistringen for det nye nettverket med andre politikere i kommunestyret. Rollen som politisk sponsor var ikke bare viktig i oppstartsfasen, hvor det skulle bygges opp tillit og tro på et nytt samarbeid. Det var vel så viktig at denne begeistringen ikke forsvinner. Den politiske sponsorrollen ser dermed ut til å være viktig gjennom alle faser for mange av samarbeidene. Blant annet gjennom å bruke ordføreren aktivt som en spydspiss utad, for å *profilere nettverket* mot det private næringsliv, slik at de skal få opp interessen for å være med, og også opp mot store offentlige (statlige/regionale) aktører. Det samme gjelder ved nye initiativ til prosjekter som kan tas inn under SmartcityBærum-paraplyen.

"spleiser ulike aktører sammen – hele tiden.. Og jeg har så lett for å invitere parter til møter også. De kommer jo! Og det er jo noe med å benytte det handlingsrommet jeg faktisk har" (ordfører).

Også de andre kommunale aktørene opplever at en av årsakene til at nettverket fungerer så godt er at ordføreren har dette som en av sine prosjekter, og at de dermed har fått stor politisk støtte for det.

Tilsvarende ser vi i Prosjekt samhandling Jæren hvor tett samarbeid og kopling til ordførere i kommunen har vært helt nødvendig for å initiere, holde tempo oppe og implementere prosjektet. Ordførerne, og da spesielt Gjesdal sin ordfører sto i spiss, og arbeidet med forankring, finansiering og frontet mål og prioriteringer. Dette har ikke bare vært viktig i oppstartarbeidet, men og underveis og helt frem til prosjektslutt. I dette eksemplet var også administrative sponsorer som eksempelvis kommunalsjef for Helse i de ulike kommunene viktige støttespillere og døråpnere. De var ikke bare tett på arbeidet i prosjektsamarbeidet, men bisto og eksempelvis prosjektleder med å finne rette tidspunkter og kanaler for forankring. Cittaslowarbeidet har også nytt godt av sterk politisk støtte. Ordføreren var en av initiativtakerne, har sittet i Cittaslowbevegelsen internasjonalt og har vært en sentral frontfigur internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Betydningen av denne støtterollen, blir spesielt tydelig ved ordførerskifte. Den nye ordføreren har måtte vie sitt fokus andre steder enn et brennende engasjement for Cittaslow.

Nødvendigheten av å ha en politisk sponsor er ikke like stor i alle samarbeidsordninger. I mer faglig orienterte nettverk, som i Fagrådet for indre Oslofjord som primært er et vann- og avløpteknisk samarbeid, så er inntrykket at den viktigste politiske støtten var den som sørget for opprettelsen av nettverket for vel 30 år siden. Siden den gang har det i liten grad blitt stilt spørsmålstegn ved nettverkets eksistensberettigelse, ei heller til kommunenes bidrag – i og med at det er såpass små summer, at politisk støtte ikke har vært så vesentlig.

I andre case ser vi at en *administrativ sponsor* har vært sentral. Som tidligere nevnt var dette viktig i Samhandling Jæren gjennom kommunaldirektørene for Helse og omsorg. De nye tjenestene skal nå over i kommunaldirektørenes hender når prosjektet avsluttes.

I Mobilt røntgen var initiativtaker en overlege fra Ahus, men initiativtakeren spilte sammen med en av rådmennene i foretakskommunene – som sørget for forankring av ideen i rådmannskollegiet. Det samme gjelder i samarbeidet Haugalandet skole og arbeidsliv, som har sterk kontinuerlig administrativ støtte i personer i utdanningsavdelingene i kommunene. Likevel ser vi at *kun* administrativ støtte og forankring i kommunene, oppleves som en sårbar konstruksjon. I trange økonomiske tider, er det en risiko for at politikere stiller spørsmål med penger i bruk som de ikke kjenner til. Samhandling Jæren hadde også sterke administrative støttespillere, som var helt avgjørende for å få til samarbeidet. Her har kommunalsjefene vært sentrale i vurdering av tiltak og hvordan dette kan implementeres.

Kontinuerlig politisk og administrativ støtte og forankring

Kontinuerlig politisk støtte og forankring

Vi har vist at den formelle politiske forankringen som oftest skjer gjennom *innrammingen og bestemmelse om juridisk organiseringsform*. Opprettelsen av – eller tilslutningen til – samarbeidene diskuteres og ratifiseres da gjennom vedtak i kommunestyret(ene). Det samme gjelder viktige styringsinstrument som vedtekter, driftsavtaler og budsjett. I tillegg fremstilles *kontinuerlig, uformell politisk forankring* som vel så essensielt for å få mange av disse samarbeidene til å fungere. Dette kommer til uttrykk gjennom arbeidsform (design), men og politisk engasjement og støtte.

I samarbeidsavtalene mellom helseforetak og kommunene er formell politisk forankring i alle kommuner helt essensielt, som en del av innrammingen, i og med at hver kommune politisk må godkjenne avtalene. I forhandlingssituasjonen rundt utformingen av avtalene var rådmennenes evne til å dra hjem og få politisk støtte til forhandlingsresultatet viktig. Dette gjelder imidlertid også i den kontinuerlige operasjonaliseringen av avtalene i samarbeidsorganene, hvor det stadig dukker opp prinsipielle saker som må reforhandles. I svært mange av samarbeidene oppleves det som svært krevende å forholde seg til flere forhandlingssituasjoner hvor den faktiske beslutningsmyndigheten ikke er tilstede. Kommunens representant må hele tiden tilbake til sin kommune for å ratifisere utfallet fra forhandlingene. Dette ser vi svært tydelig i samarbeidsavtalene mellom helseforetak og kommunene, hvor forhandlinger skjer på vegne av flere andre kommuner, men også i § 27 samarbeidene hvor alle beslutninger skal forankres i de respektive kommunestyre. Som et eksempel i ØRU nevnes en sak med lokalisering av felles arbeidsgiverkontroll, hvor man fikk bekreftende vedtak i fem kommuners kommunestyre for forhandlingsresultatet, men ikke i det sjette. Da dette resultatet ble tatt opp igjen i ØRU-styret gikk saken likevel gjennom, og man løste det ved å legge inn en merknad om at ordfører i den relevante kommune beklaget at man ikke fikk tatt tilbørlig hensyn til kommunens eget ønske. Men kommunene opplever at dette er en utfordring, at en ordfører ikke kan operere helt uavhengig støtte fra kommunestyret sitt. Det samme gjelder for Dalanerådet, som nå legges ned. Egersund oppfattet at de ble begrenset av andre kommuners vedtak, og velger derfor nå en egen modell hvor de setter premissene.

Forankring tilbake til alle kommunestyre er også virkeligheten for de felles formannskapsmøtene i Stavangerregionen, men her oppleves det ikke som en

utfordring. De felles formannskapsmøter illustrerer en kontinuerlig politisk forankring. Til tross for at dette uttales som en arena uten beslutningsmyndighet, er det sentrale prioriteringer som legges i dette forum. De skapes gjennom hyppig og vedvarende kontakt som gir et kontinuerlig trykk på felles prioriteringer.

Funnene fra interkommunale samarbeid viser at formannskapet opplever å ha begrenset informasjon om aktiviteter i samarbeidet. Dette gjelder ikke bare AS, IKS, § 27, men og kommunale foretak. Mye skyldes at det i beste fall informeres i formannskapet om samarbeidets aktiviteter. Likevel er informasjon noe som må balanseres. Informanter i tidligere og vår studie uttrykker at det finnes en grense for informasjon. Det er vanskelig å tenke seg at politikere skal ha oversikt og innsikt i det voksende antall organiserte samarbeid som kommunen inngår i. Det er også en grense for hvor mange orienteringssaker som kan være på dagsorden i et kommunestyremøte/formannskapsmøte. Kontinuerlig politisk forankring kan på denne måten ikke skje gjennom informasjonsoverflod, men gjennom strategisk og målrettet informasjonsdeling. Studien viser eksempler på at vurderinger rundt strategisk og målrettet informasjonsdeling kan gjøres i samarbeid mellom "sponsor" i kommunen og operativ leder (Samhandling Jæren, ØRU, Smart City Bærum). Erfaringene fra Lillestrøm kultursenter som er et AS viser og eksempler på strategisk informasjonsdeling gjennom jevnlig besøk i formannskap og to årlige informasjonsmøter hvor også den politiske ledelse er til stede. Strategisk informasjonsarbeid må likevel være et tillegg til åpne og regulære kanaler hvor eventuelt årsmeldinger, møtereferater e.l er tilgjengelig.

Kontinuerlig forankring hos administrativ ledelse

I mange av de samarbeidene vi har undersøkt er det å sikre forankring og forpliktelse hos rådmannen eller kommunalsjefer like mye vektlagt som det å sikre politisk forankring.

Vi har tidligere vist til Samhandling Jæren og Haugalandet skole og arbeidsliv som har sterk kontinuerlig administrativ forankring gjennom kommunalsjefene⁸. Også i prosjektet Mobilt røntgen (som nå er en del av daglig drift), oppleves kontinuerlig forankring som nødvendig. Her er det imidlertid kontinuerlig administrativ *støtte og forankring* som trekkes frem, slik at rådmennene ikke stryker budsjettposten fra kommunens budsjett. De opplever at det er viktig at rådmennene, særlig nye, må få såpass forståelse for at et slikt utviklingsprosjekt egner seg for et spleiselag – slik at de ønsker å bruke penger på det. Og deretter må de ha en prosess mot sine politikere, slik at politikerne ønsker å støtte det økonomisk. Denne kontinuerlige forankringen opplevdes av de to ledende aktørene å kreve uforholdsmessig mye ressursbruk. Tilsvarende bekymring rundt videreføring av ressurser vises i Haugaland skole og arbeidsliv, hvor samarbeidet har vært dypt forankret administrativt helt fra etableringen. Det oppleves en viss uro rundt manglende politisk forankring, interesse og kunnskap om arbeidet som samarbeidet har fått til og at det i liten grad synliggjort i det politiske miljø. I tilfellet med Mobilt røntgen faller nesten hele konstruksjonen sammen

⁸ se avsnitt om betydningen av politiske og administrative sponsorer

fordi en av kommunene får en ny rådmann som ikke har kjennskap til prosjektet, og straks stryker budsjettposten.

Svak administrativ forankring finner vi i flere av casene hvor den politiske forankringen er sterk. Eksempelvis er dette tydelig i Dalanerådet (som nå legges ned) hvor sekretariatet er besatt av en felles næringssjef. Koplingen inn mot kommunenes administrasjon har vært usystematisk og i mindre grad koordinert. Det samme gjelder Cittaslowrådet, som også ledes av næringssjef. I begge tilfeller uttrykkes det at manglende kontinuitet i forankringen gjør det utfordrende når saker trenger en bred forankring. Det er heller slik at ting løses sak for sak.

Oppsummering støtte og tilrettelegging

Støtte og tilrettelegging er et virkemiddel som har betydning både i oppstart og underveis. Administrative og fysiske støttefunksjoner kan ha stor betydning for samarbeidet i oppstarts arbeidet. Det samme gjelder sikring av en minimumsfinansiering, slik at operativ leder ikke er avhengig av å skaffe midler for å dekke egen lønn. I en videre fase i samarbeidet er støtte og tilrettelegging særlig viktig i form av en politisk / administrativ sponsor. Sponsorer er ikke bare viktig for å profilere samarbeidet i de riktige kanaler, men kan også være døråpner for daglig leder i forankringsarbeidet. Studien viser at kontinuerlig politisk forankring er viktig for samarbeidets evne til å ta beslutninger rundt aksjoner og gjennomføre dem. Fordelaktig er det også med sterk administrativ forankring, men dette bør supplere en viss politisk forankring for å sikre samarbeidets legitimitet hos de folkevalgte. Likevel kan forankring være krevende. Stadige ratifiseringer i kommunestyret kan lett trenere beslutninger og aksjoner som samarbeidet trenger for å dytte aktiviteter fremover. Kontinuerlig informasjonsdeling som er strategisk og målrettet kan bidra til å forkorte slike ratifiseringer ved at saker allerede er kjent for et mangfold av politikere.

3.5 Politisk og administrativ styring og forankring gjennom deltakelse?

Selv om de organiserte samarbeidene er utenfor linje, deltar ofte kommunene direkte i samarbeidene. Påvirkning vil da skje gjennom overbevisning og overtalelse av andre deltakere eller gjennom at kommunen er en forhandlende part. Dette betyr også at offentlige myndigheter til en hver tid har god kjennskap til og informasjon om de daglige aktiviteter i samarbeidet, men at de likevel må akseptere at makten er fordelt mellom de ulike parter i samarbeidet.

I de 12 casene som er studert her finner vi at denne formen for styring brukes i stor grad, om enn på ulike måter:

Deltakelse fra politikerne:

- Politisk ledelse er med i styret, eller styrende organer for nettverket
- Politisk ledelse deltar på informasjonsmøter eller kaller inn nettverksleder til møter i politiske organer for å bli orientert
- Politisk ledelse har direkte, uformell kontakt med nettverket

Deltakelse fra administrasjonen:

- Administrativ ledelse deltar i styret, arbeidsutvalg eller andre viktige organer i samarbeidet
- Administrativ ledelse deltar på informasjonsmøter (andre møter)
- Administrativ ledelse er involvert i forhandlinger

Politisk deltakelse

I 9 av de 12 samarbeidene vi har studert deltar politisk ledelse i styrer eller i styrende organ for nettverkene. Det er mest vanlig i interkommunale samarbeid, som § 27-samarbeid som ØRU, Dalanerådet og uformelle samarbeid som felles formannskapsmøter i Sandes, Stavanger, Randaberg og Sola og Cittaslowrådet. Men vi ser også politisk deltakelse i samarbeidene knyttet til samhandlingsreformen. I begge topp-samarbeidsorganene (strategisk ledermøte/ topplederemøte) i de to forskjellige knippene av samhandlingsavtaler som er studert, sitter ordførere. Dette møtes imidlertid ikke mer enn en gang i året, og omtales som «et rituelt organ». Også i «Prosjekt samhandling» mellom Klepp, Time, Hå og Gjesdal sitter Jærrådet som styringsgruppe, bestående av ordfører, varaordfører og rådmann. Den vanligste modellen i alle slike samarbeid nevnt overfor, er at politikerne deltar på toppnivået (styringsgruppen eller liknende) som kan være mer eller mindre aktivt, mens administrasjonen (ofte rådmenn) deltar på nivået nedenfor – som ofte er mer aktivt (møtes oftere).

Når det gjelder de to samarbeidsavtalene mellom helseforetak og kommuner som er studert, så ser vi at lokale politikere kun er inkludert i det øverste samarbeidsorganet, det årlige strategiske ledermøtet/topplederemøtet. Dette blir imidlertid omtalt som et «rituelt organ». Jobben skjer i det administrative samarbeidsutvalget, og her er ikke politikerne med.

Selv om politisk ledelse ikke er direkte del av styrende organer i samarbeidene så ser vi i flere av samarbeidene at de ønsker å være informert om samarbeidenes aktivitet. Politiske ledere deltar gjerne på *informasjonsmøter* og kaller inn nettverksleder til *møter i politiske organer* for å bli orientert. I caset med kulturhuset (AS) og stiftelsen Lillestrøm kultursenter opplevde politisk ledelse at det var flere møtepunkter i stiftelsen enn i AS'et. For det første inviterer formannskapet jevnlig daglig leder for å orientere om driften. I tillegg arrangerer stiftelsen to årlige informasjonsmøter/ orienteringsmøter hvor de forteller om driften. Her er politisk ledelse ofte til stede som tilhører.

Selv om det politiske nivået formelt er lite involvert i samarbeidene, så skjer det ofte tett oppfølging av arbeidet, gjennom *uformell kontakt* mellom politisk ledelse og daglig leder.

"Vi detaljstyrer ikke dette. Men lederskap er oppfølging og oppfølging og oppfølging. Og det å etterspørre med jevne mellomrom resultater. Og jeg har faktisk regelmessig samtaler med daglig leder. Svært regelmessig har jeg det, på uformelt nivå. Jeg spør, jeg vil ha foiler, jeg vil ha innspill, ...» (ordfører).

Når politikere deltar i styrende organer i samarbeidene, hvor ikke den administrative ledelse er – så ser vi ofte at den administrative ledelse i kommunene kan oppleve å bli forbigått av de konsensusbaserte prosessene de ikke er med på.

«Sånn vi opplever det så blir det litt sånne politiske hestehandler,så vi har diskutert litt eierskapsforvaltning» (Rådmann).

Flere av informantene som representerer administrativ ledelse opplever at politiske hestehandlene gir mindre forutsigbarhet. Dette kan beskrives det vi tidligere i rapporten har omtalt som «rådmannsdilemma», hvor øverste politiske samarbeidsorgan ikke inkluderer administrativ ledelse og heller ikke diskuterer forslaget de kommer frem til med administrativ ledelse før avgjørelser blir tatt. I tillegg uttrykker øverste administrative ledelse i slike situasjoner at det blir vanskelig for kommunen å drive helhetlig. En rådmann oppsummerte situasjonen med;

«Jeg synes det er en uryddig form å drive helhetlig tenkning på. Den helhetlige kommuneforvaltningen forsvinner her. På den ene siden så driver vi en konsernløsning med mange interkommunale samarbeidsordninger, og på den andre siden så driver vi egen virksomhet. Og jeg synes det lite kontroll på den konserndelen» (Rådmann)

Det svært politiserte organet, Felles formannskapsmøter, har foreløpig ikke tilsvarende bekymringer. Planavdelingene har vært tett koplet på prosessene, og det oppleves derfor som en inkluderende prosess. Likevel vil det være risiko for manglende åpenhet. Risiko for manglende åpenhet i situasjoner hvor kun politikere er deltakende i trekkes også frem i andre empiriske studier i Norge (Winsvold 2013, kommer) og er en viktig forskjell mellom det formelle representative demokratiske system og nettverkstankegangen disse samarbeidene bygger på.

Administrativ deltakelse

Studier av interkommunale samarbeid samt denne studien viser at også administrativ ledelse sitter som *styrerepresentanter*. I SmartcityBærum sikres en sterk administrativ styring og forankring ved at politikerne ikke selv sitter i styret, men har delegert ansvaret gjennom et formannskapsvedtak til rådmannen. Rådmannen hadde fullmakt til å utpeke kommunens representant (en kommunalsjef med overordnet ansvar for miljø). Styret er aktivt og møtes ofte, en gang i måneden i den første perioden. I styret tas beslutninger stort sett gjennom enighet, og det har vært få tilfeller av konflikt. Kommunens representant (kommunalsjef) har ikke noen formell instruks om at han må forankre sine synspunkter, og stemmer og beslutter selvstendig. Han opplever imidlertid at det er klare forventninger til styrelederrollen, både gjennom vedtektene og at de skal produsere resultater.

Tilsvarende finner vi i Haugaland skole og arbeidsliv, hvor det er kommunenes administrasjon som er aktive styremedlemmer. Det samme gjelder Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid som er et rent fagråd. Begge disse to caser kjennetegnes med å være tuftet på sterke fagmiljøer. I disse tilfellene hevdes det at den sterke faglige forankring er nødvendig for å drifte samarbeidet og at de ikke opplever å møte motstand hos politikere.

I situasjoner hvor det kun er administrativ deltakelse er det også knyttet en del bekymringer til at administrativ deltakelse ikke er tilstrekkelig. Dette ser vi spesielt i caset fra Haugaland skole og arbeidsliv, hvor de er bekymret for at finansiering til samarbeidet skal opprettholdes. I ØRU, hvor en del av samarbeidet var organisert som

IKS (interkommunale selskap) oppleves ikke deltakelse fra administrativ ledelse inne i styret som tilstrekkelig for å sikre kontrollen.

I mange tilfeller ser vi at administrativ ledelse sitter i arbeidsutvalg, prosjektgrupper eller andre former for styrende organer i samarbeidene. Som regel er det rådmannen eller kommunalsjefer som sitter i slike posisjoner i samarbeidene. Et eksempel er «Prosjekt samhandling» mellom fire Jær-kommuner, hvor alle rådmennene var representert i styringsgruppens arbeidsutvalg som møttes jevnlig. Kommunaldirektørene var representert i prosjektgruppens arbeidsutvalg. Vi ser også at den administrative deltakelsen ofte er redusert til "deltakelse uten talerett", observatørstatus e.l. I de tilfeller prioriterer ofte rådmann bort disse postene, i en knapp hverdag.

Deltakelse gjennom forhandlinger – har kommunen forutsetningene?

En av dimensjonene ved det vi her omtaler som risikoen for «politisk understyring» i samarbeidene, er kommunens rolle som forhandlende part. Forhandlinger er et fenomen vi ser i flere av samarbeidene hvor medlemmene i samarbeidene har ulike interesser, og beslutninger skjer gjennom forhandlinger. I situasjoner hvor kommunen forhandler, skjer dette i stor grad gjennom administrativt ansatte i kommunen (Røyseland 2013). Saker som tidligere var oppe til politisk behandling i kommunestyrene blir nå avgjort i forhandlinger i de organiserte samarbeidene, hvor man sikrer forankring for sitt forhandlingsrom, og får resultatet ratifisert av kommunestyret etterpå. Ofte er det slik at politikerne ikke er deltakende i de foraene hvor den reelle forhandlingen skjer. Denne tendensen omtales internasjonalt som tendensen til «creeping managerialism» i nettverk (Davies 2007, 2011).

I flere av intervjuene spørres det om kommunene er rigget til å være forhandlende kommuner, som de fleste av disse samarbeidene krever. Den politiske ledelsen i en kommune uttrykker at det er en del av den generelle utviklingen at kommunen må spille på lag med næringsliv og det frivillige.

"Denne verden krever andre måter å jobbe på. Og jeg spør meg selv ofte, er administrasjonen i kommune-Norge rigget administrativt godt nok til å ha kraft nok for å jobbe på denne nye måten? Det svaret gir seg selv, vi har lagt oss til en måte å jobbe på og nå krever nye utfordringer nye måter å jobbe på. Rett og slett." (Ordfører)

Dette spørsmålet – om forutsetningene er til stede for at kommunene kan bli gode forhandlere – er kanskje aller mest betimelig å stille når det gjelder de lovpålagte samarbeidsavtalene mellom helseforetak og foretakskommuner. Flere informanter fremhever at samarbeidsavtalene mellom helseforetak og kommuner krever mer intern koordinering innad i kommunene (om mellom). Forhandlingslederen må kjenne a) sitt politiske bakrom, b) helst også andre kommuners politiske – og administrative – bakrom, og c) den sektoren det forhandles i – for å få en gunstig avtale. Når det gjelder å forhandle på vegne av andre kommuner, så peker en informant på at kravet om kommunal samordning i forhandlingene, er svært tidkrevende,

«det er klart at da tar det litt tid. For hvis de skal forhandle med oss så er de ofte bundet opp av de avtalene de har gjort i forkant, altså mellom kommunene. Sånn at vi står nok friere i forhandlingene med dem siden vi bare representerer en part». (informant Ahus)

Når det gjelder kjennskap til sektoren man forhandler om, så er inntrykket fra intervjuene at forhandlingslederen, nå må få dypere kjennskap til sektoren for å forstå hva som skal til for å få et godt forhandlingsresultat,

*«I disse forhandlingene er det krevet at kommunestyret må godkjenne og at rådmannen må gå inn i dette fagområdet på en annen måte enn det som har vært tradisjon. Og det har mange rådmenn uttrykt overfor oss at det er krevende. Å gå så tett inn i dette fagområdet»
(representant fra Ahus)*

Dette gjelder ikke bare i forhandlingene om avtalene, men også i den daglige operasjonaliseringen og iverksettingen av avtalene – altså i selve samhandlingen mellom helseforetak og kommunene. Her skal kommunene koordinere seg, samtidig som det skal etableres en god dialog om pasientene som kommunene og helseforetaket deler. Dette er krevende når sidene ikke er likt partssammensatt.

Oppsummering deltakelse

Politiske og administrativ metastyring gjennom deltakelse er mangesidig både når det gjelder fordeler og ulemper. Dette er et virkemiddel som allerede kan etableres i designet (valg av organiseringsmodell) av samarbeidet – altså i oppstarten, men kan og brukes som et virkemiddel kontinuerlig. Når det gjelder AS og stiftelser er politikere og administrasjon ikke deltakelse i styrer et aktuelt virkemiddel. Dette er mer aktuelt i andre former for organiserte samarbeid (IKS, §27, prosjekt, råd utvalg). Det er likevel muligheter for politiske deltakelse også ved de mest formelle samarbeidsformene, ved å etablere informasjonskanaler som åpner for politisk påvirkning. Videre har politikere i IKS instruksjonsrett og kan gjennom dette påvirke beslutninger direkte i denne selskapsformen. Studien viser utfordringer ved ubalansert deltakelse, d.v.s. situasjoner hvor det kun utøves administrativ eller politisk deltakelse. En av de mest påfallende konsekvenser i slike tilfeller er politisk overstyring, hvor beslutninger tas i politiserte fora og hvor administrasjonen kommer sent inn i prosessene. Dette omtales ofte som rådmannsdilemma. Vi finner fenomenet i casene som har et sterkt politisk styringsnivå i samarbeidet (eksempelvis §27). I motsatt fall – ved politisk understyring, er det muligheter for “creeping managerialism”. Her har administrasjon eller daglig ledelse i samarbeidene en sterk rolle, de setter dagsorden og forbigår politikerne. Dette omtales ofte som understyringsdilemma. I våre caser ser vi få eksempler på samarbeid som overstyres og hvor samarbeidet mister sin autonomi. Forhandlinger er et viktig fenomen i samarbeidene hvor det ofte er ulike interesser som skal finne sammen. Kommunen som forhandlende part blir derfor et viktig element i metastyringen. Kommunen deltar da inn i premissgivende prosesser og flere uttrykker at dette er en situasjon som er krevende for kommunen. Forhandlinger er en naturlig del av samarbeidene og studien viser at kommunens forhandlingskompetanse kan styrkes for å håndtere slike situasjoner.

3.6 Oppsummering – politisk og administrativ forankring og styring

Studien viser kommunenes bruk av ulike styringsvirkemidler og hvordan de virker. Figur 3.1 oppsummerer sentrale virkemidler innenfor metastyrings-typologien som politikere og administrasjon anvender ovenfor samarbeidene.

Figur 3.1: Styringsverktøy innenfor typologien som anvendes i casene.

<u>INNRAMMING</u> - Vedtekter, selskapsavtale, aksjonæravtale - Budsjett - Strategi- handlingsplaner - Årsmeldinger/regnskap - Driftsavtale /juridiske bindinger - Eiermeldinger/eierstrategier	<u>DESIGN</u> - Organiseringsform - Valg av deltakere / operativ leder - Arbeidsform - Instruering av styret - Rullerende strategiske lederposisjoner - Redesign
<u>STØTTE/TILRETTELEGGING</u> - Praktisk støtte (kontorer, møtefasiliteter, administrativ støtte etc.) - Sikre minimumsfinansiering - Kontinuerlig politisk/administrativ støtte og forankring (sponsor) - «Å dele begeistringen»	<u>DELTAKELSE</u> - Politisk-/administrative representanter i strategisk styre, arbeidsutvalg etc. - Informasjonsmøter - Uformell direkte kontakt - Politikere/administrasjon involvert i sentrale forhandlinger

Studien avdekker ikke hvilke styringsverktøy som virker best sammen i de ulike situasjoner. Dette vil avhenge av kontekst og situasjon og kan vanskelig generaliseres. Vi ser likevel at de mer formelle virkemidlene virker godt i samspill med mer uformelle og kontinuerlige virkemidler som eksempelvis engasjement, begeistring, redesign av arbeidsmetoder og arenaer. Bevissthet rundt mangfoldet av anvendbare virkemidler i styringen av samarbeid er likevel en stor fordel i kommunens arbeid med samarbeidene utenfor linje. Kapittelet kan oppsummeres med følgende funn:

Formell politisk og administrativ forankring er viktig, spesielt som innramming i oppstarten - men også underveis – for å sikre legitimitet og tillit: Generelt kan man si at det alltid blir sørget for en formell politisk forankring av tilslutning til, eller rammer for, samarbeidet for å sikre input-legitimitet. Dette skjer som regel veldig tidlig i prosessen, gjennom vedtak i kommunestyret, formannskap eller politisk utvalg. Vedtekter, avtaler og budsjetter utformes og utgjør viktige rammer for de fleste samarbeid – uavhengig av organisering. Innenfor disse rammene opplever flere samarbeid høy grad av autonomi. I noen tilfeller for høy autonomi, ved at de mangler støttepunkter i kommunens ledelse.

Støtte i form av politiske og/eller administrative sponsorer, samt oppmerksomhet på daglig ledelse i oppstartsfasen har betydning: Støtte og tilrettelegging gjennom en

sponsor fremstår som en stabiliserende faktor både i forhold til å forankre samarbeidets visjoner og oppgaver, men og for å skape oppmerksomhet og begeistring rundt samarbeidet. Rekruttering av daglig leder til det organiserte samarbeidet kan ha stor betydning for samspillet mellom kommunen og aktivitetene i samarbeidet. Det kan også påvirke forhold som forankring og informasjonsarbeid. En minimumsfinansiering av denne funksjonen ved oppstart kan bidra til at daglig ledelse kan fokusere på oppgave og drift.

Kontinuerlig politisk og administrativ uformell forankring for å sikre trøkk og resultater er viktig: Dette sørger for en vedvarende politisk oppmerksomhet, begeistring og forpliktelse. I studien går det frem at å sikre tilstrekkelig politisk forankring anses som en konstant utfordring for interkommunale samarbeid, og flere informanter mener at forbedringspotensialet er stort. De samarbeidene som har en politisk «sponsor» som leder kan spille på, får en advokat som taler samarbeidets sak inn i den politiske kommuneverden og av og til også i til kommunal administrative ledelse (hvis den politiske «sponsoren» for eksempel er ordføreren). I casene understrekes også betydningen av vedvarende *administrative forankringen*. Fordi samarbeidene i hvert fall delvis er avhengige av kommunale budsjettildelinger er det vanskelig å være sikker på hvor langvarig aktiviteten, tjenestene og eksistensen til samarbeidene er. Og det går en del av prosjektleders/koordinators tid med til kontinuerlig å forankre samarbeidet hos rådmennene i kommunene. Bruk av styringsvirkemidler må derfor balanseres mellom administrasjon og politikk for å sikre kontinuerlig forankring.

Det er mindre sammenheng mellom forankring og formell struktur enn forventet: Litteraturen og tidligere studier fremhever at faren for demokratisk underskudd er større ved de mer selvstendige samarbeidsformene (IKS, AS, Stiftelse). Til tross for svært ulike organisasjonsformer på de 12 samarbeidene vi har studert så er det *overraskende mye likt*. Vi ser at det er økende bevissthet i kommunene rundt samarbeidenes innramming og design – spesielt i oppstartsfasen. Utfordringen ligger likevel i hvordan aktivt eierskap praktiseres. Her er mulighetene innenfor de ulike organiseringsformer mange. Vi ser likevel at det er kontinuiteten i det aktive eierskapet som er utfordrende – uavhengig av organiseringsform. Dette bringer oss til siste punkt:

Aktivt kommunalt eierskap handler om mer enn innramming (vedtekter, avtaler, budsjett) og design (organisasjonsform og valg av deltakere): Å være aktive eiere handler om kontinuitet i kontakten med samarbeidet. Det handler om å støtte – ikke bare utøve styring og kontrollfunksjoner. Samspillet mellom en aktiv eier og ledelsen kan utgjøre en viktig bro for å fremme velfungerende samarbeid. Dette kan også bidra til et bedre informasjonsgrunnlag og beslutningsgrunnlag for den politiske styringen av samarbeidene.

4 Ledelse i organiserte samarbeid

I dette kapittelet setter vi spesielt fokus på *ledelse* i det organiserte samarbeidet. *Ledelse* er en sentral koordineringsfunksjon blant likeverdige og autonome aktører som sammen skal nå målet som ligger til grunn for etableringen av samarbeidet. Prinsippet er at samarbeid og koordineringen av mål og interesser ikke oppstår på egenhånd, og at det derfor er nødvendig å styre samspillet. Nettverksledelse blir ofte fremstilt som en forutsetning for å oppnå et tilfredsstillende resultat (Agranoff 2001, Kickert 1997). Det påpekes i litteraturen om denne lederformen at den skiller seg vesentlig fra i en identifiserbar organisasjon, med klart hierarki, mål og klart definerte lederroller. Ledelse i organiserte samarbeid handler om ledelse innenfor samarbeidet, men utenfor kommunens basisorganisasjon. Ledelsen skal koordinere de sammensatte aktører i samarbeidet, men også forholde seg til kommunens politiske og administrative ledelse. Dette illustrerer den utfordrende rollen mellom politikk og praktikk.

Ofte omfatter samarbeidet aktører fra flere nivåer og/eller flere sektorer. I tillegg har de fleste organiserte samarbeid etablert et strategisk styringsnivå som representerer samarbeidet. Det strategiske styringsnivået har ofte en *strategisk ledelse* som gir sentrale føringer for den *operative ledelsen* i samarbeidet. Hvilke av disse to lederfunksjonene som fremstår som mest sentral i det organiserte samarbeid er varierende.

4.1 Ledelsen mellom politikk og praktikk

Ledelse i organiserte samarbeid kan utøves av flere deltakere eller være delegert til én person som skal ivareta prinsipper om koordinering, informasjonsdeling, kunnskapsdeling, likeverdighet og tillit mellom aktørene. Prinsippet er at denne type lederskap er fasiliterende heller enn dirigerende (Huxam og Vangen 2000, Crosby and Bryson 2005, Ansell 2013). Litteraturen peker på et spesielt kritisk punkt for ledere i organiserte samarbeid i offentlig sektor: de må finne den riktige balansen mellom strategisk arbeid med utgangspunkt i interne diskusjoner (i samarbeidet) og eksterne forbindelser (som politiske /administrative føringer). Vurderingene må alltid ha som mål å balansere effektiv og demokratisk ytelse. Dette krever tålmodighet og utholdenhet (Huxham og Vangen 1996, Head 2008). Tilnærmingen er i tråd med våre antakelse, men og våre observasjoner fra studien. Betydningen av at en operativ leder har stor forståelse av den kommunale basisorganisasjonen i tillegg til å håndtere medlemmene i samarbeidets interesser, er avgjørende, men en svært krevende oppgave. Vi vil i det følgende utdype noen av de viktigste funnene i denne sammenheng.

Hvem er lederen?

For det første: hvem er egentlig lederen i samarbeidet? Vi har i denne studien kikket spesielt etter lederen i samarbeidet som er avgjørende for å dytte daglige aktiviteter fremover. Studien omfatter både samarbeid med utviklingsoppgaver, så vel som

samarbeid som håndterer kommunale tjenester. Tabell 4.1 oppsummerer disse to dimensjonene i forhold til hvilke ledere som har hatt størst betydning.

Oppgaver	Sekretær	Klart definert/delegert daglig / operativ leder	Aktiv strategisk ledelse
Tjeneste	Lovpålagt avtale Helse Stavanger og 18 kommunene	Prosjekt samhandling Jæren	(Lovpålagt avtale A-hus og 21 kommuner / ASU)
	Fagråd for vann	HSA	(Fagråd for vann)
		Lillestrøm kulturbygg + kulturforum	
		Prosjekt mobilt Røntgen	
Utvikling		Dalanerådet	Felles formannskapsmøter
		Cittaslow	
		Øvre Romerrike utvikling	
		Smart City	

Tabell 4.1: Oversikt over definerte operative ledere i samarbeidet

I tabellen har vi skilt mellom tre ulike lederfunksjoner identifisert i samarbeidene. Dette har vi gjort for å synliggjøre at den daglige operative ledelse som dytter de daglige aktiviteter fremover, kan ha flere utgangspunkt. Type oppgave (utvikling eller tjeneste) har i utgangspunktet ingen sammenheng med hvilke av de tre lederfunksjoner som er å foretrekke.

Når det gjelder *sekretærfunksjonen*, har denne funksjonen lite påvirkningskraft og lite beslutningsmakt. Likevel fungerer denne lederrollen som et slags lim i et samarbeid som har en kontinuerlig flyt. Den iverksatte og godt innarbeidede samarbeidsavtalen mellom Helse Vest og kommunene har bidratt til at både det strategiske samarbeidsnivå sjelden møtes eller har store prinsipielle diskusjoner. Arbeidsutvalget, som tidligere var et sterkt diskursorgan hvor ulike utfordringer og løsninger ble diskutert, er nå blitt et forum hvor avtalen fortolkes. Avtalen styrer samarbeidet, noe som og var hensikten med avtalen. Det samme gjelder Fagrådet for vann som og har en sterk egendynamikk. Sekretariatet har en tilretteleggende funksjon, mens fagrådet har en dynamikk som ikke er avhengig av sterk ledelse.

Ansatt daglig leder/operativ leder er rollen som er mest fremtredende i materialet. Ledelsen er klart delegert, og har et ansvar for å drive samarbeidets kjerneaktivitet fremover, samtidig som medlemmene skal koordineres og motiveres. Dette er også en rolle som i stor grad formes og utøves forskjellig etter hvilken person som innehar den og hvilken oppgave som skal løses. Ofte ligger det store muligheter for ledelsesautonomi i rollen.

Når det gjelder *aktiv strategisk ledelse*, mener vi her at lederen på det strategiske styringsnivå i samarbeidet har tatt lederposisjonen og driver samarbeidet fremover.

Dette gjelder bl.a samarbeidsavtalen(e) mellom Ahus og de 21 kommunene hvor en noe uklar daglig ledelse går på rundgang mellom medlemmene i ASU. Det er avtalen som er kjernen. Det påpekes at beslutningsmyndigheten ligger tett opp til diskusjonene som foregår her. På bakgrunn av dette er den strategiske ledelsen gjennom ASU (med bl.a rådmennene i spissen) sentrale. Dette var imidlertid også tilfelle i caset med Helse Stavanger og kommunene, men disse er over i en driftsfase på dette tidspunkt. I denne kategorien finner vi også felles formannskapsmøter mellom de fire sentrumskommunene i Stavangerregionen. Også her har ordførere(ne) tatt ledelsen og gjort dette til en politisert utviklingsarena. Til sist finner vi Smart City hvor daglig leder og styret, med en kommunaldirektør som leder, arbeider svært tett om de daglige aktiviteter.

I dette kapittelet fokuserer vi altså på ledelsen i samarbeidene som er sentrale for å dytte aktiviteter fremover, og som har den viktigste «nodefunksjonen» i samarbeidet utenfor linjen.

Like utfordringer – ulike kontekster

Casebeskrivelsene (vedlegg 2) gir et bilde av de ulike styrings- og organisatoriske rammer som omgir ledelsen i samarbeidene. Til tross for ulike samarbeidsløsninger (IKS, AS, § 27, råd, prosjekt, avtale) samt ulike politiske- og administrative styringsstrategier (som vist i kapittel 3), kan vi slå fast at det er overraskende mange *like* utfordringer som møter ledelsen i samarbeidene.

For det første viser både vår studie og tidligere studier at ledelsen i samarbeidet må forholde seg til en sammensatt virkelighet. Det er mange som skal tilfredsstilles. De skal ikke bare fasilitere for medlemmene, men styre sammen og koordinere sammen med dem. De skal ivareta ulike interesser og forsøke å forene disse. Dette er nødvendig for å sikre medlemmenes engasjement, rettferdig ressursfordeling og videre deltakelse. I to av våre caser (Dalanerådet og Samhandling Jæren) har sentrale parter trukket seg ut av samarbeidet. Årsaken var ulike interesser og ulike målsetninger ved samarbeidet. I det ene tilfellet førte det til at de gjenværende parter lettere konsoliderte seg, mens i det andre tilfellet ble hele samarbeidet avsluttet. I caset Mobilt røntgen trakk en kommune seg ut ved at det økonomiske bidraget til samarbeidet ble strøket av en nyansatt rådmann i den kommunale budsjettprosessen. Rådmannen hadde ikke vært gjenstand for de kontinuerlige forankrings prosessene i samarbeidet, og følte seg ikke forpliktet til å bidra økonomisk inn i et samarbeid som han vurderte ikke gav kommunen mer enn de ellers hadde krav på gjennom helseforetakets ordinære tilbud. Utfordringen med deltakernes kontinuerlige vurdering av nytteverdien blir tatt på kornet av en ordfører i et annet case;

«Det er en hårfin balanse mellom partene – det må være nyttig for absolutt alle» (Ordfører)

Dette er bare noen eksempler som viser daglig leders krevende oppgave med å sikre at ulike interesser er ivaretatt, og konsekvenser som dette kan ha for samarbeidet. I figur 4.1 forsøker vi å illustrere det sammensatte aktørbilde som lederen skal ta hensyn til i sitt ledervirke.

Figur 4.1: Lederens komplekse virkelighet mellom politikk og praksis



For det andre, selv om aktørsammensetningen i samarbeidet er forutsigbar, er omkringliggende faktorer som politikk, finansiering og svingninger i markedet som omgir samarbeidet svært uforutsigbare. Lederen må forholde seg til dette, men likevel sikre politisk forankring og finne støtte for samarbeidets prioriteringer. De skal videre knytte til seg de nødvendige ressurser for å produsere tjenesten eller utføre oppgaven. Dette oppleves som krevende. Spesielt trekkes manglende forutsigbarhet frem, ved at samarbeidene ofte må forholde seg til årlige budsjettbevilgninger fra kommunestyret. Flere operative ledere tar til orde for bevilgninger som har et lenger tidsperspektiv. For eksempel tar operativ leder for stiftelsen Lillestrøm Kultursenter til orde for at kommunen bevilger tilskudd for 4 år heller enn ett år, og viser til at dette er vanlig i enkelte Europeiske land. Lederne skal videre knytte til seg de nødvendige ressurser for å produsere tjenesten eller utføre oppgaven, ressurser de ofte må finne utenfor kommuneorganisasjonen. Økonomiske bidrag fra privat næringsliv og andre eksterne aktører gir imidlertid ikke større forutsigbarhet over tid, i og med at man sjelden opererer med avtaler lenger enn 1-2 år her heller. I tillegg er støtten fra næringslivsaktører også følsom for konjunktursvingninger, noe kommunal støtte i mindre grad er. Samarbeidenes økonomiske rammevilkår er dermed som en hovedregel usikre, i og med at både bidragsytere og deltakere alltid kan velge exit. Lederne i studien, og da spesielt de som har en definert daglig leder rolle, utfordres kontinuerlig til å forankre beslutninger tatt i samarbeidet. Spesielt oppleves dette som ressurskrevende i samarbeid mellom flere kommuner (eksempelvis § 27 regionråd, interkommunalt prosjektarbeid) hvor beslutninger som tas i samarbeidet, må tilbake til det enkelte kommunestyre for å godkjennes. I samarbeidet mellom Helseforetak og kommunene oppleves beslutningsprosesser som spesielt tung, ved at de fremforhandlete lovpålagte avtaler gjør det vanskelig å endre beslutninger. Dette er jo også en av intensjonene med avtalene, å sikre forutsigbarhet i samhandlingen. Eksempelene illustrerer lederens dilemma,

som på den ene siden skal sikre samarbeidets resultater, men samtidig kan forsinkes av tidkrevende forankrings og beslutningsprosesser.

For det tredje må lederen være opptatt av å kunne fremvise konkrete resultater for å opprettholde støtte, - både ovenfor medlemmene i samarbeidet, men også ovenfor politikere og eksterne relasjoner. Dermed blir informering om aktiviteter og resultater en viktig oppgave. Vi ser at de operative lederne i mange av casene har en aktiv informasjonsstrategi opp mot kommunestyret og de aktuelle hovedutvalg (Lillestrøm kultursenter, Smartcity Bærum, Samhandling Jæren). Dette er imidlertid ikke et ansvar lederen bærer alene, men som bæres bedre sammen med medlemmer og eiere. Ved å vise konkrete resultater fra samarbeidene gir oppmerksomhet, støtte og tiltro internt og eksternt. Avviklingen av Dalanerrådet (§27) er eksempel på at en kommune ikke fikk ønskede resultater ut av samarbeidet, og valgte å bryte ut. Konsekvensen har vært nedleggelse av regionrådet. På en annen side viser flere av samarbeidene hvordan konkrete resultater har ført til videreutvikling av samarbeidene gjennom eksempelvis nye oppgaver/prosjekter (ØRU, Smart City Bærum, HSA, Lillestrøm kultursenter) eller sterkere institusjonalisering av samarbeidet (Prosjekt samhandling Jæren, Mobilt røntgen som nå er tatt inn i vanlig drift). Lederen har i tillegg til en sentral rolle i koordineringen av ressurser mot felles resultater, også en sentral rolle i at resultatene blir formidlet ut og på denne måten legitimerer samarbeidets eksistens.

4.2 Lederrekruttering, lederstrategier og lederegenskaper

Hvordan er lederne rekruttert, hvilke strategier velger de og hvilke egenskaper kjennetegner lederne i utvalget? Litteraturen argumenterer for lederens betydning for samarbeidets handlingsrom og kraft. Vi vil her beskrive hva som kjennetegner lederne og deres ledervirke.

Rekruttering av ledelse

Rekruttering er ikke en lederstrategi, men påvirker lederstrategiene som preger samarbeidene. Rekruttering av lederen kan skje "utenfra" eller "innenfra". Rekrutteringen kan gjøres av eier eller av samarbeidet internt. Vi kan skille mellom to rekrutteringsstrategier: 1) *Rekruttering av den nøytrale og profesjonelle leder*: Disse lederne rekrutteres gjerne «utenfra», ved at de ikke tidligere har hatt noe med aktørene eller konteksten å gjøre, noe som garanterer deres uavhengighet til enhver av aktørene. Denne lederen har ingen egeninteresse i samarbeidets eventuelle forhandlinger, men fungerer som en nøytral og profesjonell fasilitator for å forbedre samarbeidet og sikre målet. 2) *Rekruttering av den organiske leder*: Disse lederne er ofte rekruttert internt, og kjenner i utgangspunktet godt til de ulike aktørene i samarbeidet og aktørene kjenner gjerne også lederen godt. De mangler gjerne profesjonell fasilitator trening, men stiller sterkt i sin spesifikke og/eller lokale kunnskap. De er ikke nødvendigvis nøytrale i forhold til samarbeidets utfall, men har en sterk interesse for at samarbeidet skal fungere.

Tidligere studier understreker at valg av leder bør være tilpasset samarbeidets behov og mål. Gjennom strategisk valg av leder, har eier en sterk mulighet til å påvirke

samarbeidet. Casene i denne studien har ulik tilnærming til lederrekruttering, men den organiske lederen er i klart overvekt. Det er valgt ledere med god kjennskap og erfaring innenfor samarbeidets tematiske felt. Som en informant uttrykker det:

"Jeg hadde ikke fått tillit hvis jeg ikke hadde samme bakgrunn som de øvrige i samarbeidet"

Et godt eksempel er prosjektleder for Mobilt Røntgen, en overlege som i sin tid var initiativtaker til å utvikle tjenesten, noe som innebar både produkt- og tjenesteinnovasjon. Lederen har derfor et sterkt eieforhold til det tjenesten tilbyr, og har en sterk faglig forankring og interesse for at tjenesten skal få større utbredelse. Også prosjektleder for samhandling Jæren hadde lang og solid erfaring fra den relevante sektoren, noe som også var tilfelle for Lillestrøm kultursenter. I ØRU har de vært opptatt av å rekruttere tidligere toppledere fra kommunen inn i ledervervet (direktør) for å sikre en klar link og forståelse mellom ØRU sine aktiviteter og kommunens basisorganisasjon.

"Rådmannsbakgrunnen er helt klart veldig verdifull. Som tidligere rådmann har en innsikt i de administrative og politiske prosesser, samtidig som en arbeider sammen med tidligere kollegaer"

I en av casene finner vi rekruttering "utenfra". I Smart city Bærum har daglig leder mindre erfaring fra privat næringsliv og kommunal sektor, men har en overordnet kjennskap til miljøproblematikk og spesiell kompetanse på prosjektoppfølgning. Dette er imidlertid det caset hvor styret og styreleder har en svært fremtredende rolle, og hvor daglig leder har en mer koordinerende rolle enn en aktiv rolle i beslutningstakingen. Styreleder er en av kommunaldirektørene i kommunen.

Det gis i materialet også uttrykk for sårbarheten ved rekruttering av leder:

«Vi skal nå ha ny leder. Det er bedre å bruke litt tid på å finne den rette, enn bare hive en ny person inn. Vi er fryktelig avhengig av denne lederen – mye står og faller på den»

Det å finne «den rette» er ikke nødvendigvis en enkel sak siden oppgaven som skal løses ikke alltid er definert i oppstarten av organiserte samarbeid. Hvordan en person håndterer en slik mellomrolle er heller ikke gitt. Dette kan forklare hvorfor valg av leder i studien synes å skje ut fra kjennskap og erfaring til det tematiske felt/sektoren, heller enn en nøytral/profesjonell part som kommer utenfra. På denne måten er det til en viss grad mulig å sikre at den rekrutterte lederen er kjent for noen av aktørene eller kjenner konteksten til aktørene godt.

Lederstrategier og -egenskaper

Lederstrategier og egenskaper har blitt viet lite fokus i tidligere norske studier om organiserte samarbeid i kommunesektoren. For å finne typologier av lederstrategier, har vi kikket til andre land som har langt mer erfaring med forskning på området. Vi har valgt å støtte oss på Ansell (2008) som trekker frem tre sentrale roller som har ulike strategier og egenskaper: 1) Forvalteren, 2) mediatoren og 3) katalysatoren. Studien vår viser at lederne i stor grad kan gjenkjennes i disse allerede utviklede typologier, men vi finner ytterligere en rolle som er viktig i nesten alle samarbeidene. Denne har vi valgt å kalle 4) brobyggeren.

Vi vil i det følgende gå inn på de enkelte rollene for å vise hvordan vi gjenkjenner dem i casene, og hvilken betydning de har for samarbeidene. I de fleste tilfeller har ledelsen overlappende roller, men vi vil påpeke i hvilke situasjoner de forskjellige rollene kommer mest til uttrykk, samt hvordan lederfunksjonen oppleves av andre.

1) Forvalteren er en lederrolle i organiserte samarbeid som vektlegger det å beskytte og ivareta motiver og ideer for etableringen og opprettholdelsen av samarbeidet. Forvalteren tar gjerne eierskap i den tidlige fasen av prosessen og er viktig i etableringen av samarbeidets verdier, holdninger og mål. Etablering av en god prosess med klare grunnregler er viktig for forvalteren, som er opptatt av gjennomsiktighet, inkludering samt å formidle samarbeidets mål og verdier ut til befolkningen. Ofte samler og utøver forvalteren autoritet på vegne av samarbeidet, men da som en følge av en bred og inkluderende prosess. Forvalteren er synlig, forutsigbar, inkluderende, ydmyk, observant og forberedt.

Denne rollen finner vi i deler av vårt materiale, som representerer den trygge, forutsigbare og bevarende. Ledelsen i Fagråd for vann og avløpsteknisk samarbeid befinner seg helt naturlig innenfor denne kategorien. Dette er et forvaltningsorgan som er opprettet for å ivareta vannkvalitet og overvåkningsoppgaver knyttet til vann i regionen. En annen kontekst hvor forvalteren er fremtredende er i Cittaslow, hvor målet har vært å forankre grunnleggende verdier om "det gode liv" i hele kommunen. I offentlige og private organisasjoner, i kulturliv og hos folk flest. Dette er en oppgave som ikke har noen ende, men nærmest kan karakteriseres som et evigvarende prosjekt. Den operative leder (Næringssjefen) har vært med helt fra starten av denne verdisatsningen, og er på denne måten blitt "bærer" av verdien. Flere sentrale personer er selvfølgelig og ambassadører, men næringssjefen er den ansvarlige for å drifte Cittaslow arbeidet. Forvalterrollen finner vi også i Samhandling Jæren og Haugaland Vekst, hvor prosjektleder har vært bærer av visjonen om bedre samhandling mellom kommunene. Forskjellen mellom disse casene er at i Haugaland Vekst / Samhandling Jæren skal forvalterrollen utøves i et avgrenset tidsrom/avgrensede aktiviteter, mens i Cittaslow skal verdiene inkorporeres i alt i uoverskuelig fremtid.

Det er utfordrende sider ved forvalterrollen. Lederen skal tro på dette, argumentere, promotere og sikre at de grunnleggende verdiene rundt ideen slik at den ikke forringes og går tapt. Når oppgaven ikke har et tidsperspektiv, utfordrer det lederrollen ytterligere – spesielt hvis lederrollen også har andre oppgaver i tillegg.

«Å være prosjektleder i et evigvarende prosjekt er tungt til tider, og det er ikke alltid greit å holde trykket oppe. Om en skal mase på alle å få dem engasjerte er det vanskelig. Prosjektleder er avhengig av å spille på andre også for å holde trykket oppe» (operativ leder)

Forvalterrollen oppleves som spesielt viktig i situasjoner hvor bred forankring er nødvendig. I alle de nevnte samarbeidene har det vært avgjørende å arbeide gjennom de grunnleggende ideene og verdiene samt holde fast på disse. Lederne har opptrådt svært inkluderende, ydmyk og lydhør. Sitatet under illustrerer dette:

«Demokratisk forankring er fundamentalt viktig. Hvis det vi gjør ikke er forankret har jeg ingen jobb. Det samme gjelder informasjon om det vi holder på med. Lite legitimitet om det ikke er tilgjengelig» (operativ leder)

Stabilitet er også en faktor som fremheves ved denne rollen. En stabil operativ leder fremheves å bidra sterkt til forutsigbarhet og ro rundt samarbeidet.

«Skifte er et problem. Nettverk og erfaring i slike stillinger tar tid og bygge» (Styreleder)

Forvalterrollen finner vi i svært mange av samarbeidene i studien. Dette er en rolle som synes spesielt viktig i forbindelse med oppstarts arbeid hvor roller skal avklares og forankrings prosesser igangsettes. Her kan forvalterrollen bidra til stabilisering. Vi ser også at forvalterrollen oppleves å ha stor betydning i langvarige samarbeid, hvor det er behov for kontinuitet, ro og sikring av grunnleggende verdier. I de tilfeller hvor forvalterrollen kombineres med andre er det oftest katalysatorrollen.

2) Mediatoren er en lederrolle som vektlegger forhandling og meklung. Rollen vokser fram som en naturlig følge av at et organisert samarbeid har ulike interesser og ressurser. Aktørene deler makt og deltar av fri vilje. Mye av tanken bak samstyring er tilrettelegging for positiv utveksling mellom parter, som en alternativ tilnærming i tvisteløsning og konflikthåndtering. Mediatoren vil da være en slags dommer i en konflikt, som arbeider for å finne møtepunkter/forlik mellom posisjoner. De dyrker også relasjoner mellom aktørene for å stabilisere forholdene for positiv utveksling, og for å fremme tillitsbygging. Ofte oppfattes mediatoren som en ærlig megler i vanskelige saker og ved uenigheter som arbeider for å fremme en felles forståelse. Mediatoren tar ikke side, er ærlig, tillitsskapende og arbeider med å dempe og stabilisere interesseforskjeller.

Denne rollen er ikke like dominerende i vårt materiale, men vi ser elementer av den i noen tilfeller. Ut fra en forståelse av mediatorrollen som en nøytral og dempende funksjon ser vi at slike strategier tas i bruk av lederne i noen av samarbeidene. Dette gjelder særlig i regionrådene, hvor operativ leder kontinuerlig må arbeide for å samle ordførere (og rådmennene) rundt felles prioriteringer samt unngå konfliktområder. Vi ser også trekk av denne rollen hos de rådmenn som er valgt ut til å tale på vegne av flere kommuner i forhandlingene/samhandlingen med helseforetakene. Disse er orientert mot å dempe motsetningene mellom kommunene, og også mellom kommunene og helseforetakene, for å få til minnelige løsninger. Det samme gjelder i Prosjekt Samhandling Jæren. Den operative leder gikk inn for å skape en felles forståelse mellom ulike aktører, men da uten at dette nødvendigvis hadde rot i en konflikt.

Konfliktsituasjoner forekommer i samarbeidene, og forhandlinger blir da en sentral strategi. Forhandlingselementet er spesielt synlig i forhandlingene mellom kommunene og helseforetaket når den lovpålagte avtalen om samhandling skulle på plass (Ahus + 21 kommuner og Helse Stavanger + 18 kommuner), og også etter at avtalene er i boks. Det er stadig nye saker som diskuteres (da spesielt i SU og ASU) rundt fortolkning av avtalen(e). Dette skaper en kontinuerlig forhandlingsarena. Her kjemper likevel de kommunale representanter for sine interesser, og på denne måten er det ikke en reell mediatorfunksjon vi ser. I Prosjekt Samhandling Jæren valgte prosjektleder/ledelse å trekke inn en ekstern mekler da det oppsto utfordringer mellom de fire kommunene. I dette tilfellet ble KS koplet inn. Prosjektleder satte seg på denne måten ikke i sentrum av en konfliktsituasjon.

Mediatorrollen er på denne måten ikke sterkt fremtredende i studien, men kan være en viktig rolle hvor det er behov for en nøytral part i forhandling- /konfliktsituasjoner.

3) Katalysatoren er en lederrolle som vektlegger produksjon, fremdrift og effektivitet i organiserte samarbeid. Katalysatoren engasjerer seg ofte i det substansielle innholdet i forhandlinger med mål om å identifisere og utforske muligheter for å nå målet. De vil gjerne introdusere mulige muligheter og løsninger og mobilisere aktørene for å velge disse løsningene. Katalysatoren vil ofte reformulere problemer og argumentere ut fra en helhets/systemtankegang. De arbeider ut fra tanken om at nye løsninger (innovasjon) avhenger av samarbeid samtidig som samarbeid styrkes gjennom nye løsninger. Katalysatoren vil derfor utnytte muligheter for positive interaksjoner mellom økt samarbeid og innovative handlinger. Katalysatoren er overbevisende, løsningsorientert, utforskende, entreprenøriell og visjonær.

Denne rollen er fremtredende i tilnærmet alle samarbeidene i studien. Lederne i samarbeidene har en viktig rolle i å dytte daglige aktiviteter fremover, og på den måten være en pådriver for produksjon. Alle har de en sterk overbevisning om at nye løsninger avhenger av samarbeid, samtidig som samarbeid styrkes gjennom nye løsninger. De har også bred informasjon, noe som gjør dem i stand til å tenke helhet. Det er likevel grader av hvor sterke pådrivere de er og hvor tålmodige de er. I Mobil Røntgen beskrives prosjektleder som en gründertype som ikke gir opp.

"Gründere er vant til at man får såpass mange avslag at du må tåle at du får avslag/nei 25 ganger og likevel fortsette" (operativ leder)

Et annet eksempel på vilje og drivkraft for nye initiativ, da med politisk makt i ryggen, er ordføreren i Stavanger, som tok første initiativ til å samle de fire formannskapetene.

En mer indirekte katalysatorrolle finner vi i den operative ledelse i regionrådene, samhandling Jæren, Cittaslow, Lillestrøm kultursenter/Lillestrøm kulturbygg AS og HSA. I disse samarbeidene tar den operative ledelse initiativ og fremmer forslag til saker det bør arbeides med, forslag til løsninger og finner gjerne finansieringsmuligheter. Under illustreres dette gjennom et knippe utsagn fra informanter i studien:

«Jeg er mer som en påvirkningskraft. Jeg tilrettelegger for en møteagenda, og referat etter møtene. Jeg bistår med å få fremdrift i prosessene» (operativ leder)

«Arbeider som en lobbyist, hvor jeg kommer med anbefalinger og legger det fram for styret (regionrådet). Blir ofte banka igjennom» (operativ leder)

«Den operative lederen har sett muligheter og får ofte velsignelse» (rådmann)

«Jeg jobber med sakene og jobber frem agendaer og opplegg som kan fenge og fange interesse» (operativ leder)

«Daglig leder har handlingsrom, han har oppnådd troverdighet. Vi har ikke behov for å gjøre noen annet, for han gjør det bedre enn oss» (Styreleder)

«Man må søke å påvirke. Å ha forslag som kan bringe det litt fremover. Det er jo ikke gitt at alle forslag til akseptert, men det tas et initiativ» (operativ leder)

Operativ leder har bred informasjon og kan på denne måten bistå med argumenter som underbygger forslagene de fremmer. De er kunnskapsrike og overbevisende, men har også opparbeidet seg stor tillit til sin rolle. Gjennom dette har de en sterk katalysatorrolle som preger samarbeidene, og som gir dem stor ledelsesautonomi.

4) Brobyggeren

I tillegg til de tre rollene som vi finner i litteraturen, viser studien en fjerde fremtredende rolle. Rollen omfatter gjerne både forvalterrollen og katalysatorrollen, men har i tillegg evne til forankring. Informantene i studien trekker særlig frem egenskaper ved den operative leder som sikrer styring og forankring. Vi har kalt denne rollen for *brobyggerrollen*. Brobyggeren har høy grad av «know-how» om hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Her pekes det på evnen til å vite hva som trengs å forankres (eller informeres om), hvor det trengs å forankres (pol/adm, på hvilke nivåer), og når i prosessen det trengs å forankres. Like viktig er det å vite når man *ikke* trenger å forankre (informere om) ting. Denne kunnskapen er lokalt betinget, i og med at politiske skillelinjer, historiske erfaringer og andre lokale forhold spiller inn for når politikere forventer å bli informert og gi sin tilslutning og hvilke saker som er betent. Brobyggeren kan på denne måten betraktes som både en «smører» og en «limer» med fingerfølelse i forhold til samarbeidets aktiviteter og aktører.

«Jeg skal være brobygger, ha respekt hos fagmiljø og politikere, ha kunnskap, erfaring og behandle styret slik at de får ta beslutninger. Samtidig skal det også være min beslutning. Det er håndtering av flere herrer og maktspill – komplisert» (Operativ leder)

Flere informanter vektlegger betydningen av kunnskap om og erfaring fra systemene i kommunen. I tillegg er kjennskap til personer også sentralt for denne brobyggende rollen. En operativ leder legger stor vekt på hvor verdifull tidligere erfaring fra en sentral stilling i kommunen er i den posisjonen han har nå, en erfaring også forgjengeren hadde.

«det er klart at erfaringen her er veldig verdifull. For det første så er jeg jo rekruttert, jeg satt i rådmannsgruppen sammen med mine fem kolleger. Det er tradisjon for det. Min forgjenger satt i direktørstolen i ti år, han har tidligere rådmann i [en annen] kommune. Det hjelper på. Og så har man som tidligere rådmann innsikt i de administrative og politiske prosesser i en kommune... når er det riktig å ta sakene, og på hvilken måte bør de tilrettelegges» (operativ leder)

I flere av de andre casene legges det også vekt på evnen til å se at forankring ikke bare skjer gjennom en engangsbeslutning eller årlig rituell beslutning, for eksempel om vedtekter eller årlig budsjettbevilgning, men at forankring er en kontinuerlig prosess. Brobyggeren arbeider for å sikre et kontinuerlig engasjement, og er bevisst sårbarheten ved samarbeidet hvor de deltakende aktørene er autonome.

«De kan bare reise seg og gå. Jeg må begeistre folk» (operativ leder)

«I praksis kan kommunene bare trekke seg ut.» (operativ leder)

«Jeg tar små steg, - sjekker ut. Og spør: Kan jeg ta denne beslutningen – kan den forankres? – hos alle?» (operativ leder)

Brobyggeren kjennetegnes ved at han/hun har tett kopling til enkelte politiske og/eller administrative støttepunkter – såkalte “sponsorer”. Disse er ikke bare viktige samtalepartnere og støttepunkter, men også viktige gjensidige informasjonskanaler. Dette oppleves som positivt for begge partene og bidrar til et styrket forankringspunkt mellom kommunen(e) innenfor linje og samarbeidet utenfor linjen.

Vi finner elementer av brobyggerrollen i alle casene med en operativ leder, men i varierende grad. Denne rollen er kanskje *særlig* viktig på områder hvor det er uenighet omkring hensiktsmessigheten og nytten ved samarbeidene. Her ser vi at de operative lederne er svært aktiv i å utøve god forankringskunst – og at de er svært flinke til å vite hvor de til enhver tid må jobbe aktivt for å sikre støtte. Noen ganger hos rådmannen og administrativ ledelse, andre ganger hos ordfører og politisk ledelse.

4.3 Lederens handlingsrom - Dilemmaer og muligheter

Vi har gjennom dette kapittelet sett hvordan den operative lederen skal sjonglere mellom ulike interesser, og viktigheten av å være en pådriver samt bygge bro mellom aktører innenfor og utenfor linje. Men hva er det som gjør dette mulig, eventuelt er de mest sentrale begrensninger for lederen? Verhoest (2004) argumenterer for at nettverkets autonomi kan komme til uttrykk gjennom *ledelsesautonomi*. Ledelsesautonomien omfatter frihet i forhold til disponering av budsjett, menneskelige ressurser og valg av organisering, altså de virkemidler som trengs for å nå mål. Vi vil her trekke frem punktvis funn i studien som påvirker lederens handlingsrom.

Tilstrekkelig ressurser gir handlingsrom: Handlingsrom skapes gjennom tilstrekkelige ressurser til å arbeide for de mål som er satt. Studien viser hvordan svært mange av samarbeidene er prisgitt at lederen skal sikre egen og eventuelt andres inntekt, og at mye av lederens tid derfor går til å søke finansiering fra ulike kilder. Dette forekommer både i samarbeid med et utviklingsformål og tjenesteformål. På den annen side opplever flere ledere at de kan påvirke sitt eget handlingsrom ved å søke/skaffe finansiering eller andre ressurser utenfra.

«Det meste kan fås igjennom hvis det ordnes midler. Være på hogget med prosjekt, prøve å få inn penger utenfra gir resultater» (operativ leder).

«Det er en del av mitt mandat å opprettholde inntekt. Det er ingen sjanse å opprettholde stillinger uten eksterne inntekter» (operativ leder)

Forståelse for medlemmenes behov gir handlingsrom: Handlingsrom skapes ved å forstå medlemmenes behov og ressurser, samt eiernes behov og ressurser. Dette gir nøkkelinformasjon og evner til å agere til rett tid og koble inn de rette aktørene. Studien viser at operative ledere med kontinuerlig og tette bånd til ressurspersoner rundt seg, gir god informasjonsflyt begge veier. Dette bygger tillitsforhold samtidig som kunnskapsgrunnlaget for beslutninger utvides.

Engasjerte deltakere gir handlingsrom: Handlingsrom skapes gjennom engasjerte medlemmer med vilje til et resultat. Det er ikke nødvendigvis enighet som er den mest sentrale faktor, men heller engasjement, diskusjoner og konstruktive løsninger. Studien viser at engasjerte medlemmer også forplikter seg og skaper en forutsigbarhet for lederen. I tillegg smitter engasjement!

«Rullerende strategisk lederskap mellom kommunene har vært viktig for å opprettholde forpliktelse og engasjement. Når alle kommunene forplikter seg, gir dette både samarbeidet og lederen handlingsrom» (operativ leder)

Politisk-administrativ styring begrenser ikke nødvendigvis handlingsrommet: Handlingsrom i organiserte samarbeid er på ingen måte synonymt med fravær av politisk- og administrativ intervensjon. Tvert imot viser studien at svak kontakt, interesse og inngripen svekker samarbeidets handlingsrom. Autonomi er på denne måten et tosidig fenomen som handler om a) å ha/få mulighet til å utvikle strategier og handle i retning av definerte og besluttede mål, b) ha tilstrekkelig forankring, kontakt og legitimitet i kommunens ledelse til å gjennomføre handlinger og få støtte for disse. Samlet sett gir dette samarbeidet kraft. Styringsvirkemidler som eksempelvis vedtekter, eiermeldinger og handlings- økonomiplaner skaper forutsigbare rammer,- ikke bare for kommunen (og andre eiere), men og samarbeidet og lederen i. Dermed blir handlingsrommet til den operative lederen tydeligere.

Gjensidig avhengighet i samarbeidet begrenser handlingsrommet: Handlingsrom begrenses av den gjensidige avhengigheten mellom aktørene i samarbeidet. Studien viser hvordan samarbeid kan være helt avhengig av konsensus i situasjoner hvor de deltakende aktører skjenker penger eller holder en helt sentral posisjon. I samarbeidene kan aktørene reise seg å gå – når som helst. Dette er en risiko som illustrerer skjørheten og dilemmaet ved organiserte samarbeid. Denne skjørheten må lederen ta hensyn til, noe som påvirker både samarbeidets og lederens handlingsrom. Studien viser også eksempel på at handlingsrommet har økt etter at en aktør har forlatt samarbeidet. Handlingsrommet som ble utløst var større konsensus mellom de gjenværende medlemmer og dermed smalere og mer samlet mål- og implementeringsfokus.

Stort handlingsrom kan også være utfordrende: Stort handlingsrommet kan også oppleves utfordrende for lederen. Dette er et dilemma som forsterkes av at rollen i stor grad formes av lederen selv, og dermed også gjennomslagskraft. Det er krevende for en leder når det er få grenser for sitt arbeid. Sitatet under illustrerer dette:

«Jeg føler ingen store begrensninger, heller at jeg alltid kunne gjort mer» (operativ leder)

Det er kanskje denne grenseløse oppgaven som illustrerer forskjellen på en operativ lede i organiserte samarbeid utenfor linje, og en leder innenfor den kommunale basisorganisasjon.

Forskjeller - operativ leder og leder i kommunen?

Prinsipielt er kontekst den største forskjellen mellom ledelse innenfor den kommunale basisorganisasjon og operativ ledelse utenfor linje. Kommunalledelse skjer innenfor et institusjonelt system, hvor det i prinsippet er klarhet i oppgave- og ansvarslinjer. Dette innebærer også en klarhet i hvor og hvordan det er mulig å hente støtte i arbeid for gitte mål. Operative ledere av samarbeid mangler ofte disse fundamentale klarhetene som skaper forutsigbarhet i arbeidet mot gitte mål. Vi spurte informantene hva de tenkte rundt forskjellene, og brukte virksomhetsledere/kommunalsjefer som sammenlikningsgrunnlag. Sitatene under representerer gjentakende synspunkter som kom frem:

«Daglig leder er dyktig og har kunnskap. Det er en viktig rolle; å lytte og høre samt prøve (å få oss til) å dra dette sammen. Han er likevel avhengig av at alle i samarbeidet er positive og ser muligheter og at alle tjener på det» (styreleder)

«Når man opererer i farvannet mellom kommersiell drift og kommunal drift, kreves det lønnsomhet og dyktighet – også i forhold til politikken»(operativ leder)

Her vises det til situasjoner hvor konsensus mellom flere kommuner representert i samarbeidet er nødvendig. I slike situasjoner ser vi at flere aspekter av lederrollen er viktig, både mediatorrollen – for å balansere forholdet kommunene mellom, og katalysatorrollen, for å skape en felles entusiasme som bidrar til at alle ser nytte av samarbeidet. Men nesten viktigere, brobyggerrollen for å vite hvor, når og overfor hvem man skal sette inn innsats for å forankre samarbeidet i de ulike kommunene.

Når det gjelder oppgavene påpekes det også noen forskjeller, som kan betraktes som både befriende og utfordrende for den operative lederen.

«Vi blir ofte involvert i svært mange ting. Dette er utfordrende – jeg er bare en person. Jeg har prøvd å være tydelig på hvilken rolle jeg skal ha i de ulike initiativ. Klar på å konkretisere oppgavene. Jeg legger lista på det jeg vet jeg kan prestere, på den måten går det fint» (operativ leder)

«Oppgavedefineringen skiller meg fra en virksomhetsleder innenfor linje. Jeg har et mandat som sier jeg kan tenke litt vidt og breitt. Jeg har lov å løfte blikket litt mer. Om en har veldig klare linjer blir en kanskje litt mer navlebeskuende». (operativ leder)

I tillegg har informanter beskrevet den operative leder som mer ensom enn en leder i den kommunale basisorganisasjon.

«Lederen i samarbeidet er søkende på ideer og muligheter. Han/hun er ikke typisk personalleder eller avdelingsleder eller har flere divisjoner. Lederen i samarbeidet er mer alene, men samtidig avhengig av folk både i og utenfor kommunen. Det er ingen egen avdeling som arbeider for han. Han/hun må ha egen motor, ellers kan de ikke ha en slik jobb. Han setter i gir og kjører, greier å generere egenskaper i seg sjøl»(rådmann)

I tillegg forsterkes dette ved at en operativ leder av slike samarbeid ikke like lett kan delegere bort oppgaver og ansvar.

«Delegering uteblir, må være god alene, vesensforskjell. Enormt pågangsmot og passelig frekk. Spiller ball med utvalgte – tar valg på egenhånd. Må finne inspirasjon» (rådmann)

«Jeg har vært svært forsiktig med å presse ansvar og oppgaver på andre. Det er vanskelig å fordele oppgaver. Jeg er dedikert, meg og mine prosjektmedarbeidere må gjøre jobben (operativ leder)

Roller blir altså definert som en ensom posisjon, i skjæringspunktet mellom politikk, praktikk og verden utenfor, og med grenseløse oppgaver som ikke er så lett å delegere. Det kan dermed se ut til å være et udekket behov for systematisk tenkning omkring hvordan kommunene kan støtte opp under en slik posisjon, ved for eksempel å være et faglig miljø hvor lederne kan finne diskusjons- og parringspartnere. Informanter i studien påpeker likevel at økende prosjekt- /utviklingsarbeid i den kommunale basisorganisasjon også gir liknende ledersituasjoner. Eksempelvis viser Sehested og Sørensen (2003) fra studier av planleggere i kommunene, hvordan rollene for planleggeren endres. Stadig flere planprosesser handler om bred forankring og felles forpliktelse mellom kommunen(r), næringsliv og frivillig sektor. De viser og til virksomhetslederen i kommunen som ofte får en nettverkslederrolle. I begge disse tilfellene kreves oppbygging og konsensus gjennom den gode prosess. Det omfatter

relasjoner med alle relevante aktører og åpne arenaer. I tillegg skal lederen ha god kjennskap til fag, organisasjon og prosess. De skal også ofte delta i etableringen av nettverk, støtte dette og skape felles mening (Sehested og Sørensen (2003: 216). Den balanserende rollen finner en også her, hvor en virksomhetsleder skal ivareta de faglige hensyn, bygge bro til sentraladministrasjon og finne politisk støtte.

4.4 Oppsummering: Balanserende ledelse i – hva er det?

Vi har sett hvordan rammevilkår, saksfelt og ledelsesautonomi varierer stort mellom samarbeidene i studien. Vi ser også, på lik linje som andre studier, at det ikke finnes én lederstil som kan fungere uavhengig av rammevilkårene. God ledelse i organiserte samarbeid er heller et spørsmål om å skjønne og ta innover seg den kontekst samarbeidet befinner seg i. Konteksten til de organiserte samarbeidene er i kontinuerlig bevegelse, noe som krever stor manøvreringsevne, tilpasningsevne og utholdenhet. Det samme gjelder evnen til å tilpasse seg de politiske forhold. Likevel vil ledelsens evne til å prestere godt i en slik bevegende verden, avhenge av at eiere (kommunene) er støttespillere og samspillere. Lederen er på denne måten avhengig av at også kommunen viser aktiv engasjement og tilpasningsevne. Handlingsrommet til lederen skapes i stor grad i dette skjæringsfeltet: i kontakten mellom administrative og/eller politiske «sponsorer» og lederen. Støtte i form av forutsigbare rammebetingelser (organisering og økonomi) og oppbacking i saker bidrar også positivt.

Balansert ledelse handler om å forstå medlemmenes forhold til konteksten. Det er en risiko i organiserte samarbeid at medlemmene er autonome og at de til enhver tid kan trekke seg ut. Studien styrker tidligere funn, ved å vise sårbarheten som ligger i samarbeidenes konstruksjon, og rollen lederen har i å sikre at alle parter skal oppleve en nytteverdi av å delta. Den balanserende lederrollen omfatter derfor både den viktige forvalterrollen som bevarer, brobyggerrollen som har forankringskunnskap, så vel som katalysatorrollen som får ting til å skje.

Balansert ledelse i de kommunalt organiserte samarbeidene handler i stor grad om å ha støtte fra kommunens administrative- og politiske ledelse for å ha handlingsrom til å føre innsatsen til samarbeidets medlemmer i retning av de gitte målene. Balansert ledelse i er derfor avhengig av at kommunen ikke er passiv eier (og kanskje kontrollmyndighet), men at den har en aktivstøttefunksjon for det etablerte samarbeid. Balansert ledelse i organiserte samarbeid handler derfor om kontinuerlig forankringsarbeid. Dette skjer ikke bare ved etablering, hvor vedtekter, mål og handlingsplaner utarbeides. Dette skjer gjennom en kontinuerlig kontakt med kommunale «sponsorer» hvor informasjonen flyter. Gjennom denne kanalen er det mulig å (sammen) fremme en bredere informasjonsstrategi ovenfor eksempelvis kommunestyre, rådmann og befolkning. Strategisk informasjonsarbeid handler ikke om mest mulig informasjon om samarbeidets aktiviteter, men informasjon til riktig tid og til de rette kanaler. Dette krever en kompetanse og en forståelse av kommunen(e)s basisorganisasjon for å kunne manøvrere i forhold til dette til rett tid. Dette er også en kompetanse som kan støttes opp av en «sponsor».

Dette kapittelet har vist avhengigheten mellom den operative lederen i det organiserte samarbeidet og kommunen. Dette gjelder ikke bare i forhold til tilgang til ressurser, men og kontinuerlig forankring og kontinuerlig støtte i en relativt uforutsigbar kontekst og ofte grenseløs oppgave.

5 Balansert styring og ledelse

Balansering mellom kommunens styring av og samarbeidets autonomi avhenger ikke utelukkende av politisk og administrativ styring og kontroll. Funnene fra studien viser at *utøvelse av ledelse* i samarbeidene også påvirker demokratisk kontroll og forankring samt effektiv oppgaveløsning. Dette bekrefter vår antakelse om at samspillet mellom kommunens styring av og ledelsen i samarbeidene bestemmer graden av styringsbalanse.

Tre fallgruver kan forkludre bruken av de organiserte samarbeidene som forvaltningspolitisk virkemiddel, fordi de motvirker god og balansert styring og ledelse: Den ene er "*autonomidilemmaet*", som beskriver en situasjon hvor de folkevalgte avstår fra å styre og dermed plasserer seg selv på sidelinjen. Det kan føre til et samarbeid på frigang der ledelsen over tid tilriver seg stadig større autonomi, eller blir stående alene uten støtte fra ansvarlige eiere. Dette "frislippet" kan begrenses om det finnes alternative kanaler som sikrer at informasjon om aktiviteter når ut (eks. innbyggerne/brukerne, de ansatte, lokale medier og tilsyns- og kontrollinstanser). Hvis samarbeidet i stor grad er "lukket" for omverdenen, kan samarbeidet både miste støtte og forankring, samtidig som eiere kan miste kontroll. Alternativet til dette autonomidilemmaet er "*overstyringsdilemmaet*". De folkevalgte kan velge å intervenere i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. Politikken blir allestedsnærværende, ansvarsforholdene mellom de folkevalgte, styret og ledelsen blir uklare, og politikerne hindrer realisering av sitt eget mål om å få mest mulig tjenester igjen for pengene. Resultatet av politisk "overstyring" er ikke alltid et demokratisk overskudd, men at kun noen av de politiske målene blir nådd (Opedal og Holmen 2012). En tredje alternativ fallgrube er "*rådmannsdilemmaet*", hvor rådmannens administrasjon spilles ut og koples av tjenesten som løses av det organiserte samarbeidet. Dette er også et reelt scenario som spiller inn i balanseringen mellom styring og autonomi ved bruk av organiserte samarbeid.

For å unngå slike dilemmaer søkes det etter balansert styring, som her argumenteres å henge sammen med demokratisk forankring (input legitimitet), resultater som kommer borgerne til gode (output legitimitet) og videre at dette skjer gjennom åpenhet, gjennomsiktige rammer og et godt samarbeidsklima (throughput legitimitet). Vi argumenterer her for at balansert styring av organiserte samarbeid avhenger av at alle de tre legitimitetsgrunnlagene oppleves å være tilstede. Vi vil i dette analysekapittelet vise hva som styrker og svekker legitimitetskriteriene og konsekvenser av dette. Konklusjonene er primært basert på denne studien, men søker også støtte/motsetninger i annen relevant forskning⁹.

9 Det vises her til litteraturstudie: Holmen, A.K.T. og Hanssen, G.S. (2013) Styring og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid: perspektiver og erfaringer. IRIS-rapport 2013/214

5.1 Demokratisk forankring (Input legitimitet)

Input-legitimitet peker på hvordan demokratisk beslutningstaking skal være et resultat av innbyggernes politiske valg, kanalisert gjennom formelle prosedyrer, hvor valgte politikere i praksis har denne viktige oppgaven med å transformere lokale preferanser og input til autoritative, demokratiske beslutninger. Enkelt fortalt dreier det seg om hvorvidt det de organiserte samarbeid gjør, er et uttrykk for folkeviljen i kommunen (Scharpf 1999). Høy grad av input-legitimitet i kommunene rundt de organiserte samarbeidene kan vi si finnes der det er en klar formell politisk (administrativ) forankring av samarbeidet i kommunen. At det er lagt til rette for tilstrekkelig informasjon og en aktiv debatt om samarbeidet i kommunens basisorganisasjon. Tilrettelegging for aktiv deltakelse og debatt blant berørte næringsliv, organisasjonsliv og innbyggere styrker også input legitimiteten. Dette er forhold som påvirkes både av kommunen(e) som styrende, men og av det organiserte samarbeidet og aktørene tilknyttet. Prinsippene for demokratisk forankring legges i stor grad gjennom rammene og intensjonene for samhandlingen. Rammene legges gjennom a) innramming og design, men også gjennom b) rammer og intensjoner for bruk av mer myke virkemidler som støtte, deltakelse og tilrettelegging for «timing».

Forankring gjennom innramming og design

Ved etableringen av organiserte samarbeid legges det en rekke premisser for samspillet mellom kommunen og samarbeidet. Det mest åpenbare styringsvirkemiddel som tas i bruk er innramming og design av samarbeidet. Med innramming menes etableringen av den politiske, finansielle og den organisatoriske konteksten som samstyringen skjer innenfor. Designet bestemmer i større grad organisasjonsform, deltakere og utfall. Innramming og design henger i stor grad sammen og vi vil her trekke frem noen klare funn fra studien.

Etter ny kommunelov fra 1992 hvor kommunen fikk økt frihet til å ta i bruk organisering som virkemiddel, har det vokst frem stadig nye løsninger. Landskapet av mulige organiseringsløsninger sier noe om kommunenes valgfrihet og muligheter i å rigge samarbeid utenfor linje. Fra 1992 vokste omfanget av organiserte samarbeid både horisontalt mellom privat og offentlige aktører, men også vertikalt mellom ulike styrings- og forvaltningsnivåer. Dette betydde i stor grad en eksperimentering med ulike selskaps- og samarbeidsformer. Kunnskap og erfaringer var begrenset, og valg av organiseringsform kunne i mange tilfeller oppfattes som tilfeldig valgt (Leknes m.fl 2013, Ringkjøp m.fl). Dette bekreftes også i våre caser som har "levd lenge". De opplevde at det var begrensede muligheter for og kunnskap om passende design som kunne ramme inn samarbeid på tvers av kommunegrenser eller sektorielle grenser. Begrunnelsen for at akkurat den valgte organisering ble løsningen, fremstår ofte som ukjent og ubegrunnet når vi går tilbake i protokoller.

Organiserte samarbeid opprettet av nyere dato er basert på en større bevissthet, mer kunnskap og bedre rutiner rundt valg av samarbeidsform. Studier av interkommunale samarbeid rapporterer om økende og mer aktiv bruk av vedtekter, eierskapsmeldinger, kommunale eierstrategier og lignende. Casestudiene våre styrker dette inntrykket, og det fortelles om prosesser ved etablering hvor samarbeidsform er nøye diskutert. Aktualisering av og samfunnsdebatt omkring ulike selskapsformer hvor kommuner er

involvert har også gitt politikere og administrativ ledelse bredere grunnlag for å vurdere. I tillegg er dette satt på dagsorden av Kommunenes organisasjon (KS), som har tatt tak i både selskapsformenens ulike egenskaper, og også bevisstgjøringen rundt politikernes roller i forhold til disse¹⁰.

Når det gjelder innramming har kommunene blitt presentert for ulike typer styringsverktøy de kan integrere i sin eierstyring av samarbeidene. Her finnes alt fra direkte styring gjennom hierarkisk instruering, via mer indirekte mål- og resultatstyring, til verdibasert styring gjennom etiske retningslinjer og utforming av eierskapets verdigrunnlag i eierskapsmeldinger. Tidligere studier viser at vedtekter, budsjett og faste Eiermøter er styringsvirkemidler som i størst grad tas i bruk (Leknes m.fl 2013). Dette er for det første styrings- og kontrollverktøy for kommunen, men det utgjør også viktige rammer for samarbeidet og ledelsen. Denne studien viser at vedtekter på ingen måte anses som en begrensning for ledelsen i samarbeidet. Tvert imot skaper dette forutsigbarhet som setter rammer for forholdet mellom det organiserte samarbeidet og kommunen. I tillegg kan virkemidlene gi klarhet i forventninger som stilles til de ulike partene. Gjensidig forpliktelse gjennom vedtekter, budsjett og Eiermeldinger anses å legge til rette for dette. Vi finner imidlertid ett unntak i forbindelse med de lovpålagte partnerskapsavtalene mellom Helse Stavanger og kommunene. Her hadde partene samarbeidet i mange år rundt dette og hadde gode erfaringer med samarbeid og dialog. Forhandlingene om og den endelige formelle avtalen rokket ved det opprinnelig fleksible system. Fokuset i samarbeidet ble flyttet fra fleksibilitet og samspill til juridiske formaliteter og avtaleregulering. Dette var en endring i innramming som ikke ble oppfattet som positiv av alle.

Et viktig moment i forbindelse med hvordan samarbeidene designes og rammes inn, er *ledelse*. Tidligere studier har i liten grad fokusert på denne rollen. I vår studie finner vi ulike typer ledelse i samarbeidene. De fleste samarbeidene har daglige ledere med stor innvirkning på aktiviteter og fremdrift. I den grad lederrollen er berørt i andre studier av interkommunale samarbeid og kommunale foretak, ser vi tilsvarende antydninger om daglig leders posisjon (Opedal m.fl 2012, Leknes m.fl 2013). Spørsmålet er: hvor bevisst er rekrutteringsstrategien av disse lederne? I casestudier gjennomført om interkommunale samarbeid, inngår rekruttering sjelden som en større prosess i riggingen av prosjektet. Funnene tyder på at strategisk rekrutteringsarbeid kan supplere de mer formelle vedtekter ved oppstart. Hvilke type ledelse er nødvendig for å sikre at det organiserte samarbeidet ledes i tråd med folkeviljen? Hvilken type ledelse trengs egentlig for å nå målene? Kan disse to interesser forenes i samme person, eventuelt hvor trengs det støtte/supplement for å sikre at krav til forankring og måloppnåelse? Studien viser betydningen av at den operative ledelsen av samarbeidene ikke bare har forståelse for interessene til samarbeidets deltakere, men også forståelse

10 Se bl.a Resch-Knudsen 2011 (Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi), Aktivt eierskap <http://ks.no/PageFiles/12559/19%20anbefalinger%20februar%202011.pdf?epslanguage=no>, KS – informasjonshefte om formaliteter rundt interkommunalt samarbeid, KS folkevalgteprogram, KS - Introduksjonshäfte: Formelt interkommunalt samarbeid

av kommunens behov, det demokratiske system man inngår i og det nødvendige samspillet med det som foregår innenfor basisorganisasjonen.

Et annet viktig moment i design og innramming av samarbeidene er klarhet i formål, strategier og forventninger til måloppnåelse. Dette danner grunnlag selskapskontroll, og for en kontinuerlig evaluering som sikrer at samarbeidet har den ønskede funksjon. Dette punktet vil vi komme tilbake til under kapittel 5.2 og 5.3

For å styrke forankring gjennom design og innramming synes rullerende administrative- og/eller politiske lederposisjoner i samarbeidenes strategiske organer (styrer, generalforsamling, etc.) å være en fordel. I samarbeid som omfatter flere kommuner viser studien at kontinuitet i kommunens representanter som er involvert i /berører samarbeidet er viktig, og at lederrollen med fordel kan tas på tur mellom aktørene. Dette sikrer en felles forankring, forpliktelse, et felles engasjement og ikke minst skaper en likeverdighet i kunnskap, oppgaver og ansvar.

Studien viser videre en utfordring i å klargjøre hva som er "god nok" sikring av det representative system og «tilstrekkelig forankring». Dette er en diskusjon som med fordel kunne vært tatt innledningsvis i forbindelse med design og innramming av samarbeidene. En klar forankringsstrategi mellom partene avstemmer forventninger å bidrar til et realistisk og pragmatisk forankringsarbeid.

Rigging av samarbeidet gjennom design og innramming utgjør en premissgivende fase for å sikre demokratisk forankring. Det gjelder altså både organiseringsform, men og etablering av styringsvirkemidler som gir rammer for driften. I dag er det utviklet flere veiledere og anbefalinger som bistår kommunene i dette arbeidet. Disse gir også informasjon om de formelle tilsyns- og kontrollordninger som gjelder, samt regler (og anbefalinger) for valg av representanter inn i samarbeidets styrende organer. Videre ser vi at strategisk lederrekruttering (for operativ ledelse i) også kan styrke rammene for demokratisk forankring. Dette er et tema som i liten grad er satt fokus på i disse veilederne.

Forankring gjennom støtte, tilrettelegging og døråpner

Aktivt eierskap er et begrep som dukker opp i tidligere studier, men også i denne. Aktivt eierskap handler om å skaffe grunnlag for best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdier. Aktivt eierskap har direkte konsekvenser for selskapene, deres disponeringer og deres markedsposisjon. Veiledere for aktivt eierskap gir klare anbefalinger på eierstyring og kontroll. Denne studien og andre nylige studier, viser at fokuset på eierstyring og kontroll har gitt resultater. Kommunene har i dag større kunnskap, bevissthet og dermed også bedre håndtering rundt aktivt eierskap. Aktivt eierskap handler imidlertid også om bruk av "mykere" styringsvirkemidlene; som støtte, tilrettelegging, deltakelse og «timing». Vi vil i dette avsnittet utdype dette videre.

Stort handlingsrom i organiserte samarbeid er på ingen måte synonymt med fravær av politisk- og administrativ intervensjon. Tvert imot viser studien at svak kontakt, interesse og inngripen fra kommunens politiske og administrative ledelse *svækker* samarbeidets handlingsrom. Autonomi er på denne måten et tosidig fenomen som handler om a) å ha/få mulighet til å utvikle strategier og handle i retning av definerte og besluttede mål, b) ha tilstrekkelig forankring, kontakt og legitimitet i kommunens

ledelse til å gjennomføre handlinger og få støtte for disse. Samlet sett gir dette samarbeidet forankring og kraft. I tillegg til forutsigbare rammer, vil også støtte, deltakelse og råd være viktige styringsvirkemidler av den litt mer «myke» varianten. Støtte kan være så mangt. Det kan være i form av mer fysisk og organisatorisk tilrettelegging, eller i form av politisk-, administrativ-, personstøtte som gir råd eller bidrar til forankring i kommunens basisorganisasjon.

Samspillet mellom den daglige leder tett på drift og sentrale administrative- og/eller politiske støttepersoner i kommunen kan være avgjørende for å sikre denne linken. Denne studien forsterker i så måte det man finner i andre internasjonale studier; en tydelig tendens til at daglig leder i samarbeid kan ha stor betydning for den demokratiske forankringen. Vi har trukket frem flere lederroller, men studien viser at spesielt «brobyggerrollen» kan ha stor betydning i forankringsarbeidet. Brobyggeren vet hvordan dynamikken i et politisk-administrativt system fungerer. Studien viser at personer som bekler en slik rolle har evne til å vite hva, hvor, når og hvordan saker skal forankres. Forankringen betinger likevel at daglig leder i samarbeidet har støttepunkter i kommunens ledelse. Vi har tidligere fremhevet rollene «champions» og «sponsorer». Studien viser at dette er daglig leder (forstått som champions) kan ha store ambisjoner om og tiltak for forankringsarbeid, men uten interesse, engasjement og støtte innenfor linje, blir dette en krevende jobb å lykkes med. Studien fremhever betydningen av «sponsorer» som arbeider tett med daglig leder. Eksempler på sponsorer er mange, men funksjonen kan sees på som en dør mellom samarbeidet utenfor linje og kommunens basisorganisasjon. De bistår gjerne med råd og argumentativ støtte i «hva, hvor, når og hvordan» forankringsarbeid kan skje for at kommunens administrative og politiske ledelse kan drive aktivt eierskap og aktiv støtte til de samarbeidene de etablerer. Sammen kan champion og sponsor bidra med en kontinuerlig forankring i kommunens organisasjon.

Samspillet mellom disse rollene kan også bidra til å knytte sammen politisk styring og administrativ styring. Tidligere studier har fokusert på hvordan kommunen kan legge til rette for administrativ- og/eller politisk metastyring. Likevel viser flere studier hvordan etablering av organiserte samarbeid kan bidra til et skille mellom administrasjon og politikk. Vi har tidligere vist til eksempler hvor det kun er politikere engasjert og koplet på, men også til situasjoner hvor de organiserte samarbeidene kun er koplet til administrasjonen i kommunene. Ingen av alternativene er på lang sikt bærekraftige. De organiserte samarbeidene utenfor linje trenger forankring og støtte *både i det politiske-så vel som i det administrative system.* I tilfeller hvor disse ikke er linket sammen skaper det utfordringer. Studien viser hvordan tett samspill mellom champions og sponsorer kan bidra til å sikre linken mellom administrative posisjoner og politikere i forbindelse med samarbeidene. I casene finner vi eksempler på daglig leder som sikrer forankring i både kommunens administrasjon og hos politikerne. Dette bidrar til en bredere forankring, og samtidig en bedret kommunikasjon mellom administrasjonen og politikerne. Studien viser og at dette er en form som daglige ledere verdsetter, og at kontakt med «sponsorer» gjør forankring sterkere, bidrar positivt i beslutningsprosesser og implementeringen, samt øker interessen og entusiasmen rundt samarbeidet. Samspillet mellom de to rollene champion-sponsor kan derfor ha stor betydning i reguleringen av administrativ/politisk intervensjon. De er tett på samarbeidet og kan vurdere ulike faser i arbeidet og behov for mer aktiv styring eller motsatt – når samarbeidet trenger rom og autonomi.

Oppsummering: Hva kreves for å sikre input legitimitet?

Formelle styringsvirkemidler anvendes i økende grad av kommunene. Kommunene har etter hvert god kompetanse og mulighet for veiledning når de velger innramming og design for et organisert samarbeid. I startfase/opprettelse er dette viktige rammer for samarbeidet. Studier viser at virkemidler som vedtekter, Eiermeldinger og budsjetttrammer danner grunnlag for god demokratisk kontroll, men også forutsigbare rammer for samarbeidene og de operative lederne. Vi ser likevel at en klarere rekrutteringsstrategi av daglig leder og en klarere forankringsstrategi kan styrke forankringsarbeidet ytterligere. Videre viser studien at bruk av mykere virkemidler som støtte, tilrettelegging og døråpnerfunksjon er vel så viktige for kontinuerlig forankring. En daglig leder med stor forståelse for det politiske-/administrative system, som arbeider tett med en administrative/politiske støttefunksjon(er) innenfor linje, kan være avgjørende i den sammenheng (brobyggende rolle). «Sponsor» innenfor kommunens basisorganisasjon blir derfor en viktig tilretteleggende rolle. Det kan også sikre en tettere sammenveving av politikk og administrasjon i kommunen rundt samarbeidet, ved at daglig leder kommuniserer med begge linjer. Informanter i studien fremhever at eier (kommunen) har et ansvar i å legge til rette, slik at samarbeidet ikke bruker uforholdsmessig med tid på kontinuerlig forankring.

5.2 Åpenhet og gjennomsiktighet (Throughput legitimitet)

Throughput- legitimitet peker på åpenheten i beslutningsprosesser (Haus et al 2005). Organiserte samarbeid blir ofte anklaget for å gjøre offentlig beslutningstaking mindre gjennomsiktig og at det blir vanskeligere for innbyggerne å se hvem som er ansvarlig for resultatene. Den offentlige debatten rundt manglende åpenhet i offentlige selskaper viser betydningen av å vurdere hvordan styringen av organiserte samarbeid i kommunal sektor ivaretar denne typen legitimitet. Manglende åpenhet og innsyn har bidratt til at det har forekommet korrupsjon og mistanke om uredelighet i interkommunale og kommunale foretak, og er derfor av avgjørende betydning for å sikre tilliten til slikt organisert samarbeid. Høy grad av throughput-legitimitet kan vi si finnes der informasjon er lett tilgjengelig, der ansvarsforhold og risikoforhold mellom politikere, rådmann/stab og det organiserte samarbeidet er avklart og eksplisitt uttalt. Holmen (2013) argumenterer også for en kontinuerlig evaluering av det organiserte samarbeidets organisering, arbeidsmetoder og gjennomføringskapasitet.

Åpenhet og gjennomsiktighet

Innenfor den kommunale basisorganisasjonen er informasjon og åpenhet om beslutninger fastsatt gjennom prosedyrer som ivaretar sentrale lovkrav (forvaltningsloven, kommuneloven). Organiserte samarbeid utenfor linje må ikke forholde seg til samme lovkrav. I stedet er kravene avhenger av organiseringsform. Som en konsekvens er prosedyrer for og forventninger til informasjonsspredning /informasjonstilgjengelighet i organiserte samarbeid utenfor linje ikke alltid like klare. Klare prosedyrer for åpenhet og innsyn er likevel en viktig faktor for å styrke samarbeidets troverdighet og tillit i samfunnet samtidig som det er en viktig

forankringsstrategi ovenfor politikere og administrasjon. Informasjon fra samarbeidets aktiviteter kan kanaliseres opp til det politiske nivå, inn til det administrative nivå og ut til befolkningen. I tillegg skal selvfølgelig medlemmene i samarbeidet ha tilstrekkelig informasjon. Vi har i figuren under rangert de viktigste kildene til rapportering og informasjonsspredning fra samarbeidene og til politikere, administrasjon og befolkningen generelt.

Figur 5.2 Hvordan får politikere, administrasjon og befolkning informasjon om samarbeidets aktiviteter?



Som figuren over indikerer er det mange kilder til åpenhet og informasjonsutveksling. Svært mange av samarbeidene i vår studie, og også i studier om interkommunale samarbeid/kommunale foretak, viser varierende vektlegging av åpenhet, og da spesielt ut til befolkningen.

Det er ulike formelle lovkrav til informasjonsutveksling og rapportering knyttet til de ulike organiseringsformene. De mest formelle AS, IKS har klare informasjonskanaler gjennom politikere representert i generalforsamlingen/ ev. styret og representantskapet. Her behandles budsjett, handlingsplan, regnskap. Dette gjelder også de lovpålagte partnerskapsavtalene mellom helseforetak og kommunene, som har klare rapporteringsrutiner. Når det gjelder § 27 og samarbeid basert på løsere avtaler kan krav og rutiner for rapportering variere stort. Figuren over gjenspeiler reelle informasjonskanaler som vi finner i casestudien.

Politikere, får gjerne informasjon om aktiviteter i organiserte samarbeid gjennom en orienteringssak i kommunestyret/formannskapet. Stadig flere kommuner er involvert i mange samarbeid, og det blir derfor et spørsmål om kapasitet; hvor stort antall orienteringssaker det er mulig å presentere? Det er heller den uformelle informasjonen, gjennom partifeller tett på samarbeidene, som er mest nyttig for politikere. Mange

samarbeid legger møtereferater tilgjengelig på nett,- enten gjennom egne nettsider eller kommunens nettside. Utfordringen for politikere er likevel tiden til og interessen av å lese dem. Daglig leder eller styreleder besøker også kommunestyrene/formannskapene, men dette er sjeldent regulært. Resultater blir at politikere som ikke er direkte involvert i samarbeidene oppgir at de har lite innsikt i samarbeidets aktiviteter.

Administrasjonen i kommunen, har flere kanaler enn politikerne. De behandler, forbereder, bistår i, samt godkjenner ofte samarbeidenes budsjett og regnskap. Likevel viser studien at administrasjonen kan mangle saksinformasjon i behandling av saker, og på denne måten ikke ha forutsetninger for å ta diskusjonene med egne politikere. I enkelte av de studerte samarbeidene har daglig leder sin arbeidsplass i kommunen og er i tett kontakt med den administrative ledelse. Dette kan bidra til uklarhet/kryssende roller, men kan også bidra til å sikre god informasjonsflyt.

Befolkningen for øvrig får svært begrenset informasjon om samarbeidene. Enkelte samarbeid legger saker på nett og holder informasjonsmøter, men det er ikke på dette området samarbeidene legger ned størst innsats. Som en konsekvens kjenner svært få innbyggere til samarbeidene annet enn gjennom mediasaker (som ikke alltid er like nyanserte). Unntaksvis i denne studien gjelder dette Cittaslow, som har drevet et omfattende forankringsarbeid i hele befolkningen rundt Cittaslow verdiene, og til dels samhandling Jæren som har vært aktive med strategisk plasserte informasjonsmøter og informasjon i posten til befolkningen.

Strategisk informasjon

Når vi snakker om åpenhet og informasjonsspredning er det imidlertid en grense for hvor mye som kan nå fram og ut. De mange orienteringssaker i kommunestyret/formannskap drukner og skaper verken forankring eller nødvendig kunnskap blant politikerne som skal forholde seg til mange organiserte samarbeid utenfor linje. Det samme gjelder referater og andre rapporteringer fra samarbeidene. I mange kommuner er det en uoverkommelig oppgave for politikere og administrativ ledelse å følge alle samarbeid utenfor linje kontinuerlig - til tross for god informasjonsflyt. Studien viser eksempler på strategisk informasjonsarbeid hvor daglig leder i samarbeid med representanter i kommunen («champion-sponsor» relasjon) eller med kommunikasjonsansvarlig i kommunen, vurderer hvilken, når, hvordan og hvor informasjon om saker skal stiles. Referater og rapporteringen er selvfølgelig åpent tilgjengelig, men strategisk informasjonsarbeid gjør det mulig for politikerne å få en kjerne av informasjon, samt at det organiserte samarbeidet får satt viktige saker på dagsorden. Strategisk informasjon er tett koplet til kontinuitet i forankringsarbeidet som er omtalt i 5.1. Daglig leder har en viktig rolle i dette arbeidet sammen med en sponsor i kommunen(e).

Slik sett kan vi si at de fleste organiserte samarbeid som er initiert av kommuner kan «rigges» for å ivareta krav om innsyn, gjennomsiktighet og informasjon. Kommunen(e) kan bruke klare prosedyrer for hvor og hvordan samarbeidene skal rapportere. Det er derfor ikke nødvendigvis styringsverktøyene som er fraværende eller mangelfulle. Studien viser at det heller er mangel på kontinuitet i kommunens oppfølging og kontakt med samarbeidet som er svak. I tillegg kan informasjonsoverflod være en ulempe.

Informasjon kan sorteres strategisk for at politikere bedre skal kunne forholde seg til samarbeidene.

Evaluering

Jevnlige evalueringer/selvevalueringer av samarbeidets aktiviteter og fremdrift er et viktig virkemiddel ikke bare for å sikre åpenhet, men også for å sikre forankring og vurdering av drift. Gjennomgang av samarbeidet setter fokus på driften, eventuelle utfordringer og samarbeidets nytteverdi, noe som er nyttig for både politikere, administrasjon og samarbeidet i seg selv. Dette gir innsyn og oppsummerende kunnskap om samarbeidet. Et fundamentalt prinsipp for etablerte samarbeid er at de skal produsere resultater. Dette er også medlemmer og eiere opptatt av. Evalueringer kan på denne måten bistå til å synliggjøre resultater (eller manglende resultater), noe som påvirker motivasjon og entusiasme rundt arbeidet.

«Alle må føle det er et nettverk som er viktige for dem, må ikke bli fortalt hva de skal gjøre. Alle var likeverdige. Ekstremt viktig at alle føler seg hørt» (Ordfører)

Evaluering kan på denne måten bidra til å styrke throughput legitimitet ved at det skapes oppmerksomhet rundt de viktigste saker som gjelder samarbeidet, noe som igjen kan styrke samarbeidets forankring (input legitimitet). I tillegg er evalueringer et sentral ledd for vurderingen av resultater som samarbeidet produserer (output legitimitet).

Oppsummering: Hva kreves for å sikre throughput-legitimitet?

Åpenhet og gjennomsiktighet handler i stor grad om informasjonstilgjengelighet og informasjonsdeling. Studien viser at det anvendes en rekke informasjonskanaler mellom samarbeidet og politikere/administrasjon, men at politikere og administrasjon i mange tilfeller opplever mangelfull informasjon. Det ikke nødvendigvis styringsverktøyene som er fraværende eller mangelfulle for å sikre god informasjonsflyt (rapporteringer, årsmeldinger, regnskap). Studien viser at det heller er mangel på kontinuitet i kommunens oppfølging og kontakt med samarbeidet som er svak. Manglende informasjon kan også være et resultat av "informasjonsoverflod". Informasjon kan sorteres strategisk for at politikere bedre skal kunne forholde seg til samarbeidene. Studien viser eksempler på strategisk informasjonsarbeid hvor daglig leder i samarbeid med representanter i kommunen («champion-sponsor» relasjon) eller med kommunikasjonsansvarlig i kommunen, vurderer hvilken, når, hvordan og hvor informasjon om saker skal stiles. Dette gjøres i tillegg til mer tradisjonell rapportering. Størst utfordring mht. åpenhet og gjennomsiktighet finner vi i forhold til befolkningen. Selv om det også her finnes gode eksempler, er dette et område som samarbeidene utenfor linje prioriterer lavere. Evaluering fremheves også som en viktig faktor for å fremme åpenhet og gjennomtrengelighet. Jevnlige evalueringer kan styrke samarbeidets demokratiske forankring, åpenhet om prioriteringer og aktiviteter samt diskusjon om nytteverdi ved å vise til oppnådde resultater (eller manglende resultater). Dette er nyttig for kommunen og samarbeidet selv.

5.3 Resultater som svarer til forventninger (Output legitimitet)

Output-legitimitet peker på hva samarbeidene leverer. Hvis de organiserte samarbeidene ikke «leverer varene» vil det svekke befolkningens tiltro til både demokratiet og det offentlige systemkapasitet. Den vanligste begrunnelsen for opprettelsen av organiserte samarbeid har vært mulighetene slike arrangementer gir til å øke systemkapasiteten til kommunal sektor, ved å trekke inn ressurskontrollerende aktører som har relevant finansiering, kunnskap, gjennomføringskapasitet etc. Hvis systemet ikke leverer, vil innbyggerne miste tiltro til løsning og gi mindre oppslutning. Output-legitimiteten er på denne måten sentral også for hvorvidt det organiserte samarbeidet skal bli en varig løsning eller om problemløsningen skal skje på en annen måte (Holmen 2011).

Måloppnåelse

Måloppnåelse i organiserte samarbeid kan være så mangt. I enkelte tilfeller vet ikke samarbeidene helt hva som skal være output i utgangspunktet, men arbeider seg frem til felles mål. Dette kan også være kontinuerlige samarbeid, hvor nye mål oppstår på veien. Andre samarbeid er opprettet med helt klare og konkrete mål og hvor det da handler om veien til implementering. Vi finner alle kategoriene i vårt materiale. Måloppnåelse handler derfor om definering og hvordan medlemmer og eiere oppfatter prioriteringer som gjøres.

I studien har vi ett avgrenset samarbeid og resten kontinuerlige samarbeid. Avgrensede samarbeid, som er bygget på et prosjekt e.l hvor en spesifikk utfordring skal løses over et bestemt tidsrom, har ofte klare milepæler og mål det arbeides mot. Det er en begynnelse og en slutt. Dette er ofte lettere å kommunisere både til politikere, administrasjon og befolkning for øvrig. Forsinkelser eventuelt manglende måloppnåelse, kan ofte forklares eller rettferdiggjøres. Kontinuerlige samarbeid må hele tiden arbeide for å rettferdiggjøre sin eksistens. Dette skjer gjennom å dokumentere oppnådde resultater. Studien viser eksempler på at dette kan være utfordrende. Målene flytter seg, entusiasmen, motivasjonen og interessen rundt saker endres og den kontinuerlige forankring hos politikere, administrasjon og medlemmer kan svikte. Et kontinuerlig høyt trykk i samarbeidene kan oppleves som vanskelig, noe som påvirker måloppnåelse.

Måloppnåelse kan også påvirkes av samarbeidets design. Flere av samarbeidene uttrykker frustrasjon ved den demokratiske prosess hvor det blir *mye diskusjon og lite makt og beslutninger*. I interkommunale samarbeid kan behandling i flere kommunestyre ta tid, vetorett i et kommunestyre kan også stoppe anbefalinger som samarbeidet kommer med. En annen faktor er finansiering, som i mange samarbeid er en forutsetning for aktivitet. Dette er ofte en utenforliggende faktor som i stor grad påvirker både fremdrift, forutsigbarhet og gjennomføringsevne i samarbeidene.

I studien finner vi eksempler på samarbeid som både har hatt kraftfull gjennomføringsevne, men også den andre delen av skalaen, hvor samarbeidet blir et

«snakkeorgan». Konsekvensen av manglende måloppnåelse, er kritiske bemerkninger om bruk av penger, organisering av drift, og i verste fall mistenkeliggjøring og mistillit. I denne studien ser vi konsekvenser som exit av medlemmer og nedleggelse av samarbeid. Output legitimitet er på denne måten ikke bare viktig for politikere og befolkning generelt, men også for medlemmene i samarbeidet.

Den operative lederen har en viktig rolle i å holde motivasjon oppe, sikre en viss form for forutsigbarhet, samt holde fokus på mål. Dette krever høy grad av utholdenhet og tålmodighet. For å klare dette vil kontinuerlig og tett dialog med politikere og administrasjon være fordelaktig (brobygging). En tett dialog kan også kontinuerlig avklare hvilke handlingsrom lederen har. Studien viser at samarbeid hvor det er bygget bro skaper bedre arbeidsvilkår for den daglige leder, bedre informasjonsgrunnlag for politikere og bredere grunnlag for å løse utfordringer sammen.

Studien viser også at tilrettelegging fra kommunen er viktig. Et minimumsnivå av støtte og praktisk tilrettelegging kan påvirke samarbeidenes måloppnåelse. Dette kan være i form av leie av kontorlokaler eller andre fasiliteter, men spesielt finansiering. Fra casene vi har studert går det frem at et minimumsnivå av støtte bør være å dekke lønnsmidlene til operativ leder, slik at denne lederen ikke må bruke all sin kapasitet på å sikre prosjektmidler/andre midler til dette.

Forhandlinger – forutsetning for resultater

Forhandlinger antas å ha en sentral plass i samarbeid med ulike interesser. Likevel vet vi fra tidligere studier at deltakere i et samarbeid har lett for å unngå konflikttema, og heller velge å konsentrere seg om det en kan enes om. Denne tosidigheten finner vi også igjen i casene, hvor det i flere av samarbeidene er omfattende forhandlinger, mens andre preges av enighet. Hvordan konflikter håndteres eller hvordan samarbeidet kommer frem til beslutninger påvirker samarbeidets resultater.

Rommetvedt (2006) skiller mellom tre forhandlingstyper som er særlig aktuelle i organiserte samarbeid: 1) *Strategiske forhandlinger* er særlig relevante i forbindelse med såkalte null-sum-spill der det den ene parten oppnår, går på bekostning av andre parter. Siktemålet er å nå fram til *kompromisser* der partene møtes et sted på «halvveien». Preferansene er gitt på forhånd, og kompromissene forutsetter at de verdiente partene er interessert i å realisere, kan deles opp. 2) *Deliberasjon* er basert på en oppriktig diskusjon der preferansene ikke er gitt på forhånd. Preferansene utvikles i løpet av en prosess der deltakerne møter andres argumenter med åpenhet og vilje til å endre standpunkter. Idealtypisk forutsetter slike prosesser en tro på at man kan nå fram til en kvalifisert *konsensus*, dvs. en enighet om hva som er til det felles beste og en felles begrunnelse for dette. 3) *Deliberative forhandlinger* er en mellomkategoribasert basert dels på uavklarte, og dels på ulike, men forenlige preferanser. Siktemålet kan være å nå fram til *pakkeløsninger* der en part får realisert sine interesser på ett område, mot at en annen part får gjennomslag for sine ønsker på et annet område.

Studien vår viser utstrakt bruk av deliberasjon i samarbeidene, hvor preferansene ikke nødvendigvis er gitt på forhånd, men at medlemmene sammen utvikler felles preferanser. Felles formannskapsmøter mellom de fire kjernekommunene i Stavangerregionen er et illustrerende eksempel. Her har de tatt utgangspunkt i

utfordringer som er felles for dem alle,- ergo de samarbeider om det de er enige om. Her finner de løsninger som er nyttige, men også «spiselige» for dem alle. Det samme gjelder fagsamarbeidene (HSA og Fagråd for vann) og kultursamarbeid (Lillestrøm kulturforum og Cittaslow). Konsekvensen er beslutninger i små steg, men hvor medlemmene flytter seg i samme retning. Utfordringen kan være at det blir for lite trykk på aktiviteter og output, noe som fører til at medlemmer som ønsker radikale handlinger/endringer trekker seg ut.

Sterkere forhandlingspreg kommer til uttrykk i samarbeid hvor medlemmer legger store ressurser inn eller hvor fordelingen mellom partene har store konsekvenser for den enkelte. I flere av våre caser ser vi innslag av strategiske forhandlinger innledningsvis, men som i nye faser går inn i mer deliberative forhandlinger. Dette gjelder forhandlingene rundt de lovpålagte samarbeidsavtalene mellom helseforetak og kommunene, i Samhandling Jæren og i regionrådene. Klare prinsipper rundt en sak kan utløse strategiske forhandlinger hvor medlemmene har helt klare preferanser. Vi ser dette tydelig i Samhandling Jæren, hvor medlemmene i utgangspunktet hadde satt som prinsipp at alle kommunene skulle samle seg rundt tiltakene/tjenestene de utviklet. Når da en av kommunene ikke ønsket å inngå i ett av tjenesteområdene, ble løsningen på forhandlingene prinsipiell: de måtte forlate samarbeidet – ergo et null-sum spill. De gjenværende parter hadde større sammenfall i interesser, og fant frem til gode pakkelsninger seg imellom. Pakkelsninger er også utfallet i de lovpålagte partnerskapsavtalene hvor alle får realisert sine interesser på noen områder. Forhandlingsprosessene var likevel til tider preget av sterke stridigheter som kunne minne om strategiske forhandlinger.

Dette indikerer at forhandlinger i samarbeid er en viktig mekanisme for å komme tettere på medlemmenes preferanser og motiver. Forhandlingsprosesser kan bidra til større forståelse for hverandres behov og på den måten skape økt forutsigbarhet mellom medlemmene. Funn fra studien indikerer at kommuner i enkelte tilfeller vegrer seg for å gå inn i slike sterke forhandlinger – spesielt med andre kommuner. I flere av intervjuene spørres det om kommunene er rigget til å være forhandlende kommuner, som de fleste av disse samarbeidene krever. De som forhandler for kommunene er ofte administrativt ansatte. Saker som tidligere var oppe til politisk behandling i kommunestyrene blir nå avgjort i forhandlinger med eksterne parter, hvor man sikrer forankring for sitt forhandlingsrom, og får resultatet ratifisert av kommunestyret etterpå – men politikerne er ikke med i de foraene hvor man kommer frem til forhandlingsresultatet. Når kommunen i økende grad må sikre sine interesser gjennom organiserte samarbeid, blir forhandlingskompetansen et viktig element. Ikke bare for at kommunen skal sikre sine interesser, men også for at det organiserte samarbeidet skal ha mulighet til å oppnå resultater. Hvis samarbeidene blir preget av beslutningsvegring eller prosesser som trekker ut i tid ved at mange små beslutninger skal gjennom mange kommunestyre flere ganger, vil konsekvensen være at det organiserte samarbeidet mister sin kraft – output legitimitet.

Redesigning av samarbeid gjennom evaluering

Opprettelse av organiserte samarbeid utenfor linje bygger som regel på en antagelse om – eller mål om – at tjenesten eller oppgaven skal kunne gi mer hensiktsmessige resultater enn om tjenesten/oppgaven ble gjort innenfor linjen. Samarbeid er på denne måten *et middel* for å

nå mål – ikke et mål i seg selv. Kontinuerlig evaluering av hva samarbeidet faktisk skaper av merverdi er derfor viktig for å rettferdiggjøre samarbeidet eksistens. Ikke bare for kommunen, men også for samarbeidet selv. Kommunen(e) som er involvert skal stå til ansvar for innbyggerne, og vise at de er i stand til å produsere gode og forutsigbare tjenester. De skal også forsvare kommunens bruk av ressurser. Andre deltakere i samarbeidet skal også vurdere sin nytteverdi i dette gjensidige fellesskapet. På den ene siden vil jevnlig evalueringer kunne bidra til å synliggjøre merverdien av samarbeidet, noe som styrker samarbeidets troverdighet og rolle i å løse oppgaven. På den ene siden vil evalueringen bidra til å synliggjøre manglende resultater eller brister i organisering og samhandling. En tredje faktor er at evalueringen bidrar til gjennomsiktighet som kan forhindre uforholdsmessig kritikk og mistenkeliggjøring.

Evalueringer kan ha konsekvenser. Dersom samarbeidet fungerer godt, og leverer som forventet, er konsekvensen som regel at det opprettholdes. I evalueringer fremkommer muligheter for forbedringer. Studien viser hvordan klarhet i mål og en omforent kommunikasjon rundt måloppnåelse (ev. hvorfor målene ikke er oppnådd) fra eiere og samarbeidet, skaper tillit og ro rundt samarbeidene. Likevel er det å oppnå satte mål en viktig faktor for å opprettholde engasjement og driv i samarbeidet. Mangel på klare mål, forventninger og dermed også måloppnåelse, skaper en utmattelse i samarbeidene. Dette er eier på ingen måte tjent med. Denne studien viser eksempler på at et samarbeid kan ha stor nytte av å rigges på ny, eller mer dramatisk avvikes, dersom resultatene uteblir og medlemmer ikke lenger ser nytteverdi i å delta. Kommunene må på denne måten ha virkemidler klar for å håndtere endringer med organiserte samarbeid hvis oppgaver eller rammebetingelser endrer seg, eller hvis de ikke øker systemkapasiteten.

Oppsummering: Hva kreves for å sikre output legitimitet?

Resultater handler i stor grad om forventninger og mål. Klare mål og forventninger til hva samarbeidet skal produsere er ikke bare viktig for eiere (kommunen(e)), men også for at samarbeidet skal ha klare parametere å måles etter. Det er også viktig for den daglige leder som skal drive aktiviteter fremover, en jobb som krever stor tålmodighet og utholdenhet. Studien viser at i tilfeller hvor den operative leder har tette koplinger til politikere og/eller administrasjon i kommunen(e), er samarbeidets aktiviteter forankret bedre og beslutninger som skal tas av kommunen politikere går mer smidig. Dette kan forhindre treghet i samarbeidets aktiviteter, fremdrift og måloppnåelse. I motsatt fall, hvor politiske vedtak eller administrative prosesser med betydning for samarbeidets fremdrift forsinker aktiviteter, vil det lett skape utålmodighet og misnøye hos medlemmene i samarbeidet. Jevnlige evalueringer anses som et viktig virkemiddel for eiere og samarbeidet for å vurdere å synliggjøre aktiviteter, kraft og entusiasme. Det er også et virkemiddel som kan synliggjøre utfordringer og områder hvor det er behov for støtte eller endring. Evaluering kan også bidra til større åpenhet, som igjen kan minimere mistenksomhet og unødige kritikk. Til sist er det et virkemiddel som kan bidra til nyttige vurderinger og eventuelle endringer rundt samarbeidets videre virke. En slik jevnlig konstruktiv gjennomgang vil sikre at de etablerte samarbeidene ikke bare opprettholdes for samarbeidets skyld, men at de skaper merverdi.

5.4 Oppsummering – God styring og ledelse i kombinasjon

Denne empiriske studien styrker funn fra tidligere forskning på organisering av samarbeid utenfor linje (Holmen 2013, Ansell 2013, Bryson 2005, Leknes m.fl 2013, Opedal m.fl 2012, Jacobsen 2012, Røiseland 2012), som understreker betydningen av forankring av disse samarbeidene i kommunens politiske og administrative ledelse. Det nye vårt datamateriale bringer inn i norsk sammenheng er å studere betydningen av *den operative leders rolle* for å sikre slik forankring. Gjennom de empiriske kapitlene har vi fått frem hvordan den operative lederens rolle påvirker samarbeidenes kraft, forankring og legitimitet. Budskapet er dermed at man må anerkjenne betydningen av denne rollen, være bevisst hvordan man rekrutterer, og at kommunene må tilrettelegge for at den operative leder kan drive godt forankringsarbeid. Kommunen er også ansvarlig for å etablere forankringspunkter for operativ leder inn til kommunen.

Studien viser hvordan *demokratisk forankring, muligheter og evne til å spre informasjon* om samarbeidets prioriteringer og aktiviteter, samt et *ærlig fokus på samarbeidets resultater* er tre balanserende faktorer som henger tett sammen når vi søker etter hva som er god styring og ledelse i samarbeid. Studien viser at styring av må være tett koplet til ledelse i – *kontinuerlig*. Dette kan ikke være funksjoner som er frakoplet etter “fødselen”, - de henger tett sammen. Funnene indikerer derfor at for å opprettholde legitimitetskravene må kommunene sette større fokus på de mekanismene som skal sikre at det er *en bro* mellom samarbeidet utenfor linje og den politiske/administrative ledelse innenfor linje. Vi skal i neste kapittel oppsummere noen funn fra studien som indikerer hvordan kommuner kan legge til rette for dette.

6 Hvordan kan kommunen tilrettelegge for balansert styring og ledelse?

Vi begynte studien med tre knipper av utfordringer som er identifisert i tidligere studier av samarbeid hvor kommunene er med som aktør; og beskrev disse som utfordringen med «overstyring», «understyring» og «rådmannsdilemmaet». «Overstyring» beskriver en situasjon hvor de folkevalgte intervenserer i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. «Understyring» beskriver en situasjon hvor de folkevalgte avstår fra å styre og dermed plasserer seg selv på sidelinjen. En tredje utfordring er *rådmannsdilemmaet* hvor rådmannens administrasjon spilles ut og koples av tjenesten som løses av det organiserte samarbeidet. Dette er også et reelt scenario som spiller inn i balanseringen mellom styring og autonomi ved bruk av organiserte samarbeid. Vi skal i dette siste kapittelet oppsummere erfaringene fra casestudien og litteraturstudien på faktorer som om kan bidra til å unngå disse dilemmaene.

6.1 Hvordan sikre tillit, demokratiske prosedyrer og demokratisk forankring?

Hvordan sikrer man det som ofte omtaler som «input-legitimiteten» til samarbeidene? Erfaringer fra de 12 samarbeidene i denne studien, samt tidligere forskning, identifiserer noen viktige faktorer.

1) Bevisstgjøring i utformingsfasen

Valg av organiseringsform legger mange premisser for samarbeidet, og danner viktige forutsetninger for handlingsrom, prosedyrer, politiske styringsverktøy etc. Å ta et bevisst valg av organiseringsform for samarbeidet er derfor viktig, og det er viktig at både politisk ledelse/politiske organ og administrativ ledelse får være med i denne diskusjonen, slik at disse aktørene får frem sine forventninger – for eksempel til forankringsarbeid.

2) Formell politisk forankring i oppstart: rammer for samarbeidet

En svært viktig faktor for å sikre demokratisk forankring er at rammene for samarbeidene vedtas av kommunepolitikerne i oppstartsfasen. Rammene for samarbeidet innebærer a) *organisering* - hva slags formell organiseringsform samarbeidene skal ha; IKS, AS, stiftelse, uformelt samarbeid, forening et. Valg av organiseringsform er en viktig rammesetting, som bør vedtas politisk, og med at den legger videre rammer for hvordan samarbeidet skal fungere. Rammesettingen innebærer også b) *prosedyrer* – som ofte følger av organisasjonsform (lov/forskriftsbestemte prosedyrer), men ikke nødvendigvis, og c) hva slags og hvor hyppige *forankringspunkter* man skal ha underveis – som også kan følge av organisasjonsform (eierskapsmeldinger, årsrapporter, budsjettvedtak etc), men ikke nødvendigvis, og d) *budsjettvedtak/ økonomiplanvedtak*. Til sammen utgjør valgene av disse tre elementene den fremtidige *forankringsstrategien* til samarbeidene.

3) Formell politisk forankring *underveis*: forankringspunkter

For å unngå «understyring» så trenger samarbeidene ikke bare demokratisk forankring i oppstart, men også forankringspunkter underveis – hvor store avgjørelser om aktivitet, endring av rammer vedtas politisk (for eksempel vedtektsendringer). Den forankringsstrategien som velges gjennom innrammingen angir som regel hvilke formelle forankringspunkter man skal ha underveis. Her er det viktig å være bevisst på at ikke alt kan eller bør vedtas politisk, for da får man en situasjon med «overstyring», som kan redusere samarbeidets nødvendige spillerom for å fungere godt, ta mye oppmerksomhet og kapasitet i folkevalgte organ, og føre til langdryge prosesser. Det er derfor viktig med en bevissthet på *når* disse forankringspunktene er nødvendig (for eksempel i forbindelse med store avgjørelser, eller når rammebetingelser endres) og hva som er *minimumsnivået* (en gang i året gjennom årsrapportering, fire ganger i året som muntlig informering i formannskap etc). Når politikere sitter som deltakere i samarbeidene (styringsgrupper etc), sikrer man for eksempel en kontinuerlig politisk forankring, men det kan likevel være behov for forankringspunkter i kommunestyret som helhet.

4) Kontinuerlig, uformell forankring underveis: både hos politisk og administrativ ledelse

I tillegg til de formelle forankringspunktene man kommer frem til, ser vi av casestudien at aktørene legger vekt på at den kontinuerlige uformelle, politiske forankringen er viktig. Dette blir sett på som helt avgjørende for de fleste operative ledere som er intervjuet, for å sikre forutsigbarhet og kontinuitet i samarbeidet. Av og til skjer denne ved et «sponsor»-«champion»-forhold, hvor en politiker tar et spesielt ansvar eller har en spesiell interesse for samarbeidet. Denne politikeren blir en viktig formidler av samarbeidets aktivitet inn i de politiske organ i kommunen. I andre tilfeller er det en større kollektiv politisk interesse for samarbeidet – og formannskap eller politisk utvalg ber operativ leder komme og informere om aktiviteten i samarbeidet.

Men aktørene vektlegger også betydningen av administrativ forankring, særlig hos rådmannen, for å sikre forutsigbarhet for samarbeidet. Rådmannen legger viktige føringer, for eksempel i budsjettprosesser, og operativ leder jobber ofte aktivt mot rådmannen for å informere og sikre støtte til samarbeidet i administrativ ledelse.

5) Politikerne må bevisstgjøres hva som kreves av eierrollen og være aktive eiere

I organisasjonsformer som IKS, AS, stiftelser så er styringsinstrumentene politikerne har til rådighet mer indirekte, og knyttet til rollen kommunen har som eier. I casestudiene, og i andre studier, opplever politikerne at dette gir gode muligheter for styring av samarbeidene. Aktiv eierskap handler om langt mer og langt flere muligheter: støtte, engasjement, kontinuerlig forankringsarbeid og evaluering er virkemidler som styrker den aktive eierrollen. Dette krever imidlertid at politikerne er bevisst og at det er avklart hva som kreves av eierrollen og hva som forventes av ulike parter. Verktøyene varierer mellom organisasjonsformene, men det viktige er at mangfoldet av virkemidler er kjent og at de tas i bruk. Det finnes en rekke virkemidler i alle organisasjonsformer som kan styrke den aktive eierrollen.

6) Etablere prosedyrer som sikrer at politisk og administrativ ledelse spiller på lag – og ikke spilles ut mot hverandre

I flere av casene rapporteres det om tilfeller av «rådmannsfella», hvor beslutninger i nettverket tas på politisk nivå (for eksempel i politiske styringsgrupper), uten å ha vært igjennom hver enkelt kommunes administrative ledelse først. Noe av årsaken er at saker ikke er godt nok forberedt (ikke tilstrekkelig saksdokumenter) og at forslag kommer opp på møtene og vedtas umiddelbart. Dette kan sikres ved å etablere prosedyrer for bedre saksinformasjon (og hvor tidlig dette må sendes ut) og for dagsorden (forutsigbarhet i hva som tas opp på et møte).

7) Bevissthet omkring rollen til, og rekruttering av operativ leder

I organiserte samarbeid utenfor linje er en velfungerende leder svært viktig, og det kreves ofte en større bevissthet omkring valget av denne leder. Dette valget må ta utgangspunkt i hva som egentlig kreves av kompetanse og egenskaper i det spesifikke samarbeidet for å nå målene, og hvilke egenskaper som er nødvendig hos en leder for å nå dette målet? Det viktigste valget er relatert til hvorvidt rollen i det spesifikke samarbeidet krever god kjennskap til interne forhold (organisk leder) eller om det er profesjonalitet/nøytralitet som er viktigst – og som derfor bør hentes utenfra.

8) Operativ leder må være en god brobygger – og ha forankringskunnskap

I de 12 casene vi har studert går det tydelig frem at den operative rollen krever noe annet enn en vanlig kommunal lederrolle innenfor linje. Selv om kravene til den operative leder varierer ut fra hva slags samarbeid det er snakk om (og hvordan kommunene fungerer), så er det en egenskap som anses som viktig i nesten alle de 12 casene vi har studert. Dette er det vi kaller *brobyggerrollen*, og beskriver evnen til å fungere som en brobygger mellom den politiske verden, den administrativt-faglige verden og verden utenfor. Som både kapittel 3 og 4 har understreket, så har den operative leder svært ofte en nøkkelrolle i å knytte sammen den politiske styringen og den administrative styringen av organiserte samarbeid utenfor linje. Og den operative leder må også rette seg utover – og bygge bro til omverden; næringsliv, sivilsamfunn, andre kommuner eller offentlige aktører. Brobyggerrollen innebærer evnen til å kunne kommunisere med aktører i de tre verdenene (snakke stammespråket), og den bærer i seg forståelsen av hvordan disse verdenene fungerer. Dermed er en slik rolle helt avgjørende for å unngå «overstyring» og «understyring», fordi den kjenner den politisk-administrative måten kommunen som organisasjon fungerer på og er følsom for hva som trengs å forankres politisk, hva som ikke trengs å forankres politisk – kanskje bare hos administrativ ledelse, og når dette må gjøres (tidlig/sent). Dersom denne forståelsen ikke er til stede kan det lett føre til tungrodd prosesser hvor alt forankres politisk, eller for dårlig politisk forankring.

6.2 Hvordan sikre åpenhet, gjennomsiktighet og informerte beslutninger

Hvordan sikrer man så det som ofte omtales som «throughput-legitimiteten» til samarbeidene?

1) Sikre åpenhet og meroffentlighet: Bedre rutiner for å legge ut saksdokumenter, referater og vedtak

En av de største innvendingene mot nettverksaktivitet og organiserte samarbeid er at man ikke har de samme formelle kravene til åpenhet og offentlighet som i beslutninger som tas i folkevalgte organ eller innenfor linjen i kommunene. I studien observeres disse utfordringene, og det er svært liten oppmerksomhet knyttet til informasjon ut til innbyggerne. I få av de 12 nettverkene som er studert regner aktørene med at innbyggerne nødvendigvis kjenner til samarbeidene. Når vi ser at mer og mer av kommunal oppgaveløsning løftes over i organiserte samarbeid, er dette bekymringsfullt, og indikerer at det er et behov for større bevisstgjøring hos kommunale aktører på å informere ut til innbyggerne både hva samarbeidene er, hva de har av oppgaver, hva som skjer i samarbeidene (referater etc) og de formelle prosedyrer for ansvarsutkreving (accountability).

2) Bedre saksinformasjon

De formelle kravene til åpenhet og offentlighet som kommunene må forholde seg til i den ordinære politiske beslutningsprosessen omfatter også at saker skal være tilstrekkelig informert og utredet, og at politikere og befolkning får innsyn i saksdokumenter til saker som skal vedtas. Det samme kravet gjelder ikke nødvendigvis i alle formene for samarbeid som er studert her, og oppleves som et problem for flere av de intervjuede aktørene, både politikere og administrative ledere. Politikere opplever at de ikke alltid har godt nok grunnlag for å ta informerte beslutninger. Administrative ledere opplever at manglende saksinformasjon(utredning) øker faren for «rådmannsfella», ved at de ikke har gode nok forutsetninger til å ta diskusjonene med egne politikere (komme til et omforent standpunkt) i forkant av møter i samarbeidene.

3) Strategisk informasjonsarbeid

De fleste organiserte samarbeid som er initiert av kommuner ivaretar grunnleggende krav om innsyn, gjennomsiktighet og informasjon. Kommunen(e) kan bruke klare prosedyrer for hvor og hvordan samarbeidene skal rapportere. Det er derfor ikke nødvendigvis styringsverktøyene som er fraværende eller mangelfulle, men det er ikke alltid det er interesse for å ta inn over seg informasjonen hos kommunal ledelse. En grunn kan være informasjonsoverflod, og informasjon bør derfor sorteres strategisk for at politikere bedre skal kunne forholde seg til samarbeidene. Kommuner bør også ha en bevisst strategi for å vurdere hvilken, når, hvordan og hvor informasjon om saker skal stiles.

6.3 Hvordan sikre at samarbeidene fører til ønsket resultat, effektiv tjenesteproduksjon og oppgaveløsning?

Begrunnelsen for å inngå i organiserte samarbeid hviler ofte på «output-baserte» legitimitetsgrunner; man ønsker å øke kommunens kapasitet og oppnå bedre resultater og tjenesteproduksjon. Hva er så erfaringene fra de 12 casene om hvordan dette best kan sikres?

1) Kommunen må sikre et minimumsnivå av støtte, praktisk tilrettelegging og faglig miljø

For å sikre gode rammer for langsiktig ledelse er et minimum av støtte og tilrettelegging nødvendig. Fra casene vi har studert går det frem at dette minimumsnivået bør være å dekke lønnsmidlene til operativ leder, slik at denne lederen ikke må bruke all sin kapasitet på å sikre prosjektmidler/andre midler til dette. I tillegg er det å tilrettelegge med kontorplass, møterom, og andre former for praktisk tilrettelegging, gunstig. I tillegg viser studien at rollen som operativ leder ofte er en ensom posisjon – i skjæringspunktet mellom politikk, praksis og verden der ute. Det er dermed viktig at operativ leder er del av et fagmiljø i kommunen som kan fungere som diskusjonsarenaer og gi faglig stimuli. En operativ leder som er som en satellitt vil antagelig ha det vanskeligere med å forankre samarbeidet i kommunen (e).

2) Sikre forutsigbarhet i samarbeidet

Dette er en av de vanskeligste faktorene å sikre, i og med at mange av samarbeidene er midlertidige og prosjektbasert. Kontrakter med varighet på et år, eller avhengigheten av årlige budsjettvedtak, fører til stor uforutsigbarhet og uro mot slutten av året og det blir vanskelig for operativ leder og deltakere og legge langsiktige planer. Samtidig gjør årlige kontrakter det lettere for kommuner å gå inn i samarbeidet, i og med at man vet at det er lett å velge exit-muligheten. Intensjonsavtaler eller å legge inn samarbeidene i kommunens overordnede planer er en måte å forankre dem på som kan bidra til økt forutsigbarhet (og også bedre politisk forankring) – selv om man opererer med årlige kontrakter.

3) Operativ leder må være en god katalysator

Det legges i intervjuene vekt på katalysatorrollen til den operative leder, som vurderes som nødvendig for å sikre et «trøkk» i samarbeidet og mobilisere deltakende parter til å yte/ bidra inn med ressurser i samarbeidet. Som katalysator må man også være utholdende og «tåle et nei 25 ganger og likevel fortsette», som en av informantene sa, for å skyve samarbeidet fremover.

4) Operativ leder må sikre kontinuerlig støtte og interesse hos politisk og administrativ ledelse (brobyggerrollen)

For å oppnå målene med samarbeidene viser casestudien at det å sikre kontinuerlig støtte hos politisk og administrativ ledelse er helt avgjørende. Dette krever synlighet, manøvreringsevne, forankringskompetanse og forståelse av hvordan ulike verdener fungerer (den politiske, den administrative og utenverden) – tidligere beskrevet som brobyggerrollen. Hvis operativ leder ikke klarer å sikre denne støtten og interessen så

risikerer de raskt å bli strøket fra neste års budsjett, at kontrakten for året etter ikke inngås etc.

5) Gi operativ leder et tydelig definert handlingsrom

Å gi operativ leder et tydelig definert handlingsrom i rammesettingen av samarbeidet (se punkt 6.1) er gunstig, fordi dette gir forutsigbarhet – og klare forventninger om når man trenger /ikke trenger å forankre ting i politisk og administrativ ledelse.

6) Kontinuitet i lederposisjon

Lederrollen i organiserte samarbeid utenfor linje er enda mer personavhengig enn lederrollen i kommunen (i linjen), i og med at katalysatorrollen og brobyggerrollen mye handler om å etablere relasjoner (til personer). Det kan derfor virke som at bytte av person slår enda mer uheldig ut her, og fører til at ny leder må bruke mye tid på å bygge opp relasjonene til de samme samarbeidsaktørene.

7) Evaluering og redesign samarbeidet

Samarbeidene er midler for å nå mål, ikke mål i seg selv. Studien viser også at det er viktig å evaluere output fra samarbeidene, om man evner å nå de målene skal har eller ei, og vurdere hvordan man eventuelt kan designe samarbeidet på en annen måte, gjøre endringer i prosedyrer etc, for å forbedre mulighetene til å nå ønsket resultat. Jevnlige evalueringer kan bidra til å synliggjøre merverdien av samarbeidet, noe som styrker samarbeidets troverdighet og rolle i å løse oppgaven. Evaluering kan også bidra til å synliggjøre manglende resultater eller brister i organisering og samhandling, og til mer gjennomskiktighet som kan forhindre uforholdsmessig kritikk og mistenkeliggjøring. Om man i en slik vurdering kommer frem til at samarbeidet ikke evner å nå målene er det ikke nødvendigvis en negativt at samarbeid legges ned. Samarbeidene trenger output legitimitet for å sikre at medlemmene fortsetter å forplikte seg, bidra og dele sine ressurser.

6.4 Oppsummering og veien videre

Funnene våre indikerer at organiserte samarbeid av nyere dato er basert på en større bevissthet, mer kunnskap og bedre rutiner rundt valg av samarbeidsform. Dette stemmer overens med nyere studier, som finner at man i interkommunale samarbeid ser en økende og mer aktiv bruk av vedtekter, eierskapsmeldinger, kommunale eierstrategier og lignende – for å gi retning. Samfunnsdebatten omkring ulike selskapsformer hvor kommuner er involvert har også gitt politikere og administrativ ledelse bredere grunnlag for å vurdere organiseringsform. Men selv om det har vært en del forskning på mulighetene for styring og kontroll av slike samarbeid, er det få som tidligere har sett på den operative leders rolle, samt denne rollens betydning for å sikre ulike aspekter av demokratisk legitimitet. I denne rapporten har det nettopp vært intensjonen å rette fokus mot dette samspillet.

Vi finner at styring av kommunalt organiserte samarbeid er en forutsetning for at den operative leder skal fungere godt. Slik styring oppleves som å gi klare rammer, forventninger til og forutsigbarhet for den operative leders innsats – ikke

begrensninger. Det er visse aspekt ved lederrollen som er gunstig for å fungere godt i denne komplekse rollen, og det viktigste aspektet er brobyggerrollen – som knytter sammen de tre verdenene aktørene gjerne kommer fra; den politiske verden, den administrative verden og verden der ute. En brobygger har stor forankringskunnskap om hvor, når, og hvor hyppig man trenger å forankre samarbeidenes aktiviteter og beslutninger. Samtidig kan ikke en leder være en god brobygger uten at det er noen man kan bygge bro *til*. Studien finner at en viktig forutsetning for å balansere kommunens styring og samarbeidenes autonomi – er at samarbeidet utenfor linje har gode forankringspunkter innad i kommunens basisorganisasjon. Disse forankringspunktene kan være både politiske og administrative. Dermed understreker studien vår at for at samarbeidene skal fungere etter hensikten, og sikre alle tre formene for demokratisk legitimitet, så er et godt samspill mellom *styring av og ledelse i* – helt avgjørende.

Det er imidlertid stort behov for å undersøke *betingelsene* for dette samspillet ved å dypdykke i ulike sektorer, og også dypdykke i organiseringsformer. Denne studien har sett på tvers, ved å inkludere en bred skala av organiseringsformer; fra mer uformelle samarbeid til AS'er. I tillegg har vi støttet oss på andre studier. Vi har dermed fanget aspekter som går igjen i de ulike samarbeidene, mer enn å identifisere hvordan man best kan sikre samspillet på de ulike sektorområdene og i de ulike organiseringsformene. En ting som kommer klart til syne er at det er grenser for om man klarer å organisere seg frem til en god operativ leder, for eksempel ved valg av organiseringsform, fordi det er en betydelig «menneskelig faktor» med i bildet. Når vi her har identifisert «den menneskelige faktor» som å være av større betydning i denne lederposisjonen, enn i vanlige kommunale lederposisjoner, så åpnes det også for et stort læringspotensial. Det er mye som tyder på at det er behov for lederutvikling som retter seg spesielt mot slike posisjoner, - ofte en ensom posisjon i skjæringspunktet mellom tre verdener. Den menneskelige faktor innebærer imidlertid ikke at kommunen kan fraskrive seg ansvar for hvordan lederen av slike samarbeid fungerer. Studiens funn understreker snarere at den operative leder, for å fungere godt, er helt avhengig av forankringspunkter inn i kommunen og godt samspill med kommunal ledelse. Da må kommunene sørge for at disse forankringspunktene finnes.

Litteratur

- Aars, J. og A.L. Fimreite (2005) Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 (3): 239-256.
- Aars, J. og S. Kvalvåg (2005) Urbane aktivistnettverk: Effektive og inklusive? I Fimreite, A. L og T. Medalen (red.) *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Ansell, C og A. Gash (2012) Stewards, Mediators and Catalysts: Towards a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 17(1):article 7.
- Crosby, B.C og J. Bryson (2005) *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a shared Power World*. San Francisco: Jossey-Bass
- Davies, J. S. (2011) *Challenging governance theory. From networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press.
- Fimreite, A.L (2008): [Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV](#). Notat 14-2008, Rokkansenteret.
- Farsund, A. A og E. Leknes (2010) (red.) *Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget i Agder.
- Goetz, K. H. (2008) Governance as a Path to Government. *West European Politics*, Vol. 31(1-2): 258-279.
- Haus, M., Heinelt, H. and Stewart, M. (2005) *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge.
- Helgesen, M. and Hofstad, H.(2012): *Regionalt og lokalt folkehelsearbeid: Ressurser, organisering og koordinering – En baselineundersøkelse*. NIBR-rapport 2012:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Holmen A.K.T. (2011a) Styring gjennom nettverk: koordinering, ansvarliggjøring og institusjonalisering. PhD avhandling. Universitetet i Bergen.
- Holmen, A.K.T. (2011b) Governance Networks in City-regions: In the spirit of Democratic Accountability? *Public Policy and Administration*, Vol. 26(4) (kommer i oktober)
- Holmen, A.K.T. (2011c) "Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter": utvikling av byregionale styringsnettverk. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 27 (2): 87-111
- Holmen, A.K.T. (2013) "Management In Between": The Operative Manager in Governance Networks" *Public Administration Research*, Vol. 2(2): 221-233.
- Holmen, A.K.T. og G. Hanssen (2013) Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid. IRIS-rapport 2013/214
- Hovik, S. og S. I. Vabo (2005): Norwegian Local Councils as Democratic Metagovernors? A study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28(3): 257-275.
- Jacobsen, D.I. (2012) Styringsnettverk på norsk: regionrådenes rolle i det norske politiske systemet. *Nordisk administrativt Tidsskrift* Vol. 89 (1): 4-25
- Jacobsen, D.I. (2010) Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27. http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/evaluering-av-interkommunalt-samarbeid-e.html?id=640614
- Jæger, B. og Sørensen, E. (2003) Roller der rykker. Politikere og administratorer mellom hierarki og nettverk. Jurisk- og Økonomiforbundets Forlag

- Klausen, Jan Erling (2012) «Økosystembasert regional inndeling», kapittel 13 i Hanssen, G.S, J.E. Klausen og O. Langeland, *Det regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Klijn, E.H. og J. Edelenbos (2007) Meta-governance as Network Management. I Sørensen, E. og J. Torfing (2007) (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Leknes, E., A. Gjertsen, A.K.T. Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Slettnes og A. Røyseland (2013) *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: Rapport IRIS 2013/008
- Opedal, S., A.K.T.Holmen, A. Blomgren (2012) Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati. Stavanger: Rapport IRIS 2012/072
- Renå, Helge (2009). *Når kontrollen svikter – en studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Resch-Knudsen, V. (2011) *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ringkjøb, H. E., J. Aars og S.I. Vabo (2008) *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rapport Nr.1. Bergen: UniRokkansenteret.
- Rommetvedt, H., 2006: The multiple logics of decision-making. *European Political Science*: 5, ss. 193-208.
- Røyseland, A. (2006) Demokratiets infrastruktur I forfall? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3: 427—438
- Røyseland, A. og S. I. Vabo (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og –analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 1(2): 86-107.
- Røyseland, A. og S.I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røyseland, A.(2013) Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (forthcoming 4/13 eller 1/14)
- Sehersted, K. (2002) *Netværkstyring i byer. Hva med Planlægningen og demokratiet?* Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Sehersted, K. (2003) *Bypolitik mellom hierarki og netværk*. Danmark: Akademisk forlag.
- Sørensen, E. (2009). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36, 98-113.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005b) The Democratic Anchorage of governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, Vol.28 (3): 195-218.
- Winsvold, M. (red) (2013) *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Appendix 1: Forskningsdesign og metode

Forskningsdesignet tok utgangspunkt i: 1) *begrenset teoretisk litteraturstudie* for å øke forståelsen rundt perspektiver på god styring av og ledelse i av organiserte samarbeid, 2) *empirisk litteraturstudie* som avdekket erfaringer med styring av og ledelse i organiserte samarbeid i Norge, 3) *kvalitative case-studier* av organiserte samarbeid hvor praktiseringen av styring av og ledelse i ulike organiserte samarbeid ble undersøkt. Samlet gir datafangsten bredde og dybde i det empiriske materialet slik at problemstillingene kunne undersøkes og analyseres. Tilnærming har gitt oss et nyansert bilde av kommune-Norges utfordringer og muligheter i styring av organiserte samarbeid, men også gitt innblikk i hvordan lederskap utøves innenfor samarbeidsrammen.

1. Teoretisk og empirisk litteraturstudie

Studien omfatter en begrenset teoretisk litteraturstudie som har gitt innblikk i perspektiver på *det mer normative spørsmålet om hva som skal oppfattes som «god styring og ledelse»*. Vi har i litteraturstudien presentert relevante teoretiske perspektiver, diskutert begreper rundt organisert samarbeid, definerte muligheter og utfordringer ved styringsformen og samhandlingsformen, samt presentert prinsipper for balansert styring av og ledelse i organiserte samarbeid. Perspektivene som presenteres er valgt fordi de anses relevante for forhold i norske kommuner. Spesielt har litteraturen/forskningstradisjonen rundt offentlig nettverkstyring og nettverksledelse i offentlig sektor, vært viktige utgangspunkt for valg av perspektiver.

Litteraturstudien viser også til sentrale studier om norske erfaringer med styring av og ledelse i organiserte samarbeid relatert til kommunal sektor. Etter hvert som omfanget av slike samarbeid har økt, har også studiene av fenomenet blitt flere. Litteraturstudien refererer til noen av disse studiene, men gjør samtidig oppmerksom på at mangfoldet er stort. Vi har valgt å fokusere på studier hvor kommunen er involvert som sentralpart, og hvor samarbeidet både skjer på tvers av geografiske-, sektorielle grenser. Vi har også valgt overordnede studier som ser på samarbeidsformer som treffer flere sektorer.

Studier gjennomført om interkommunale samarbeid og kommunale foretak har vært viktige kilder her for å si noe om samhandling om både sentrale kommunale utviklingsoppgaver, men og pålagte oppgaver som kommunen har. Studier av løsere nettverk som er studert gjennom DEMOSREG programmet har også vært en viktig kilde til den empiriske litteraturstudien.

Avgrensningen for litteraturstudien har i stor grad være forbundet med problemstillingene 1 og 2, men vi har og berørt problemstilling 3 og 4. Vi gjør likevel oppmerksom på at dette på ingen måte er en uttømmende litteraturstudie, hverken teoretisk eller empirisk.

2. Casestudier

Casestudiene utgjorde det friske datagrunnlaget i studien, og supplerer eksisterende kunnskap på dette feltet. Casestudiene fokuserer på styringsvirkemidlene som anvendes av kommunen og som utgjør rammebetingelsene for samarbeidet og ledelse i samarbeidet.

Valg av case

Valg av case ble gjort at fra følgende avgrensninger:

Avgrensning 1: Rogaland og Akershus fylke. Ett fylke med storbyregion og ett fylke med stort omfang distriktskommuner. Dette var og fylker forskerteamet allerede hadde god oversikt over.

Avgrensning 2: Fordeling av caser relatert til oppgaveløsning av pålagte kommunale tjenester og relatert til mer frivillige utviklingsoppgaver.

Avgrensning 3: Ulike formaliseringsgrad i organiseringen av nettverkene. På grunn av en vid definisjon av organiserte samarbeid – fra det mest formaliserte, som offentlige (offentlige/ private) selskap, AS og stiftelser til mer løse samarbeidsarenaer, ble det lagt opp til en variasjon i caseutvalget. På grunn av tidligere omfattende studier av de mer formelle samarbeidsformene (AS, IKS), ble det lagt mindre vekt på disse organiseringsformene.

Avgrensning 4: Bredt spekter av deltakere involvert (offentlige, private, frivillige).

Avgrensning 5: Både innovative, nye nettverksformer og mer utbredte nettverksformer skal være representert. Casene hadde mål om en læringseffekt til andre kommuner om styring av og styring i.

Avgrensningene ga grunnlag for en variasjon i caseutvalget, hvor målet har vært å lære av de enkelte case, men og trekke ut erfaringer på tvers av disse – på tross av sine ulikheter. Følgende samarbeid inngår i studien (ut fra avgrensning 1-5) :

Samarbeid	AVGRENSNING				
	Geografi	Oppgave	Form	Deltakere	Etablert
Felles formannskapssamling	Rogaland	Utvikling	Avtale	4 kommuner	2012
Prosjekt samhandling	Rogaland	Tjeneste	Prosjekt	4 (3) kommuner	2011
Lovpålagt samarbeidsavtale Helse Stavanger	Rogaland	Tjeneste	Lovpålagt avtale	18 kommuner / helseforetak	2012
Dalanerådet	Rogaland	Utvikling	§ 27	4 kommuner	1990
Haugaland Skole og arbeidsliv (HSA)	Rogaland	Tjeneste	Del-avtale innen IKS	7 kommuner	1999
Cittaslowrådet	Rogaland	Utvikling	Råd	Kommune/ næringsliv /frivillige	2003
Lillestrøm kulturforum/kulturbygg	Akershus	Tjeneste	Stiftelse/AS	Kommune/ næringsliv /frivillige	(1991), 2004
Øvre Romerike utvikling	Akershus	Utvikling	§ 27	6 kommuner	1998
Smartcity Bærum	Akershus	Utvikling	Partnerskap	Kommune/ næringsliv	2012
Fagråd for vann- og avløp	Akershus	Tjeneste	Råd	10 kommuner	Ca 1980
Mobil Rønken	Akershus	Tjeneste	Prosjekt/ enkeltkontra kt	21 kommuner, Helseforetak, næringsliv	2004
Lovpålagt samarbeidsavtale Ahus	Akershus	Tjeneste	Lovpålagt avtale	21 kommuner, Helseforetak	2012

Tabell appendix 1: oversikt over caser i studien.

Hvordan gikk vi frem for å finne samarbeidene?

Med utgangspunkt i avgrensningene gitt ovenfor, hadde IRIS en god oversikt over interkommunale (IKS, AS, § 27) samarbeid etter en nylig avsluttet kartlegging. Når det samarbeid med annen type organisering tok vi utgangspunkt i tidligere studier om samarbeid i de to fylkene, samt informasjon og kjennskap KS sentralt og KS sine regionkontor hadde. Innledende samtaler med personer i kommuneadministrasjoner

eller regionale forskningsmiljøer bidro med informasjon om relevante og interessante case. Snøballmetoden er her et nyttig grep som vi har gode erfaringer med. Caseutvalget ble videre diskutert med KS.

Datainnsamling

Casestudiene er basert på dokumentstudier, intervjuer og noe deltakende observasjoner.

Offentlige dokumenter som omhandler opprettelsen av nettverkene, vedtekter, eierskapsmeldinger, årsmeldinger, budsjettdokumenter, rapporteringer og eventuelt evalueringer. Vi har også sett på saker i formannskap/kommunestyre hvor samarbeidets strategier, prioriteringen og resultater er diskutert. Dokumentstudiene har i tillegg til kartlegging av formaliserte trekk, vært en viktig kilde for å kartlegge styringsvirkemidler som kommunen anvender ovenfor nettverket.

Semi-strukturerte intervjuer med deltakere relatert til samarbeidet. Det er gjennomført 3-4 intervjuer pr. case. Med alle nettverksledere er det foretatt dybdeintervjuer for å få en klarere forståelse av rollen som leder i samarbeidet. Med de øvrige informanter er det gjennomført *semi-strukturerte intervju/telefonintervju*. Dette omfattet andre deltakere i samarbeidet samt sentrale administrative/politiske aktører i kommunen som har arbeidet tett med samarbeidet. Det ble utarbeidet to intervjuguider,- en til ledere og en til øvrige. I appendix 2 viser vi hovedspørsmålene som ble stilt samlet sett.

3. Analyse

Datagrunnlaget har gitt anledning til å drøfte prinsipielle og empiriske uttrykk for politisk/administrativ styring av og ledelse i organiserte samarbeide. Gitt de styringsutfordringer og -muligheter som foreligger for kommunal oppgaveløsning gjennom slike former for samarbeid, har analysen gitt rom for å diskutere hvilke styringsvirkemidler som i kombinasjon med utøvelse av nettverksledelse som kan bidra til «god» styring og ledelse. Vi har forankret studien i en demokratisk legitimitetstilnærming, hvor god styring er forbundet demokratisk forankring (input legitimitet), resultater som kommer borgerne til gode (output legitimitet) og videre at dette skjer gjennom åpenhet, gjennomsiktige rammer og et godt samarbeidsklima (throughput legitimitet). Den teoretiske og empiriske litteraturstudien, samt casestudiene har sammen bidratt med å belyse hva som bidrar til at de ulike legitimitetskriteriene innfris.

Analysen har gitt grunnlag for å drøfte hvordan ulike strategier for styrings av samarbeidene påvirker samarbeidets og ledelsens handlingsrom.

Analysen har videre drøftet variasjoner i ledelse og hvordan dette påvirker samarbeidet og samspillet med kommunens administrasjon og politikere.

Analysen har videre gitt grunnlag for en mer normativ drøfting rundt prinsipper for god styring og ledelse samt hvordan det kan tilrettelegges for mer balansert styring og ledelse.

Appendix 2: Intervjuguide

OPPSUMMERENDE INTERVJUGUIDE

Prosjektet «Styring av og ledelse i nettverk i kommunal sektor» har til hensikt å undersøke a) politiske og administrative styringsutfordringer og muligheter ved kommunal oppgaveløsning gjennom nettverk, b) forutsetninger og verktøy for overordnet politisk og administrativ styring av nettverk, og 3) hvordan ledelse utøves innenfor nettverkene.

Problemstillingene gir grunnlag for å analysere hvordan politisk styring av og ledelse i nettverk i praksis balanseres og gi indikasjoner på hva som *kjennetegner god styring og ledelse av og i nettverk*.

For å finne ut mer om dette vil vi samle inn perspektiver og erfaringer fra tidligere forsøk, evalueringer og forskningsprosjekter. Selv skal vi studere 12 – 14 nettverk med ulike organisering og arbeidsområde for å se etter likhetstrekk i bruk av virkemidler og samhandlingspraksis. Vi gjennomfører dybdeintervjuer med ledelsen av nettverket og telefonintervju/intervju med andre nettverksdeltakere, administrasjon og politikere i tilhørende kommune(r).

Vi vil gjerne snakke med deg om (nettverk). Dine svar er verdifulle for oss og vi vil behandle informasjon etter forskningsetiske retningslinjer. Informantutsagn vil anonymiseres ved bruk av sitater i rapportering og vitenskapelige publiseringer.

Intervjuet er delt i tre hovedtema og gjennomføres strukturert. Til sist ber vi deg gjøre noen refleksjoner og vurderinger rundt tema. Intervjuet er beregnet å vare ca. 30 minutter

Tema A: Om nettverket

1. Hva er formålet med nettverket og hva skal det levere?
2. Hvordan er nettverket organisert og hvorfor ble en slik modell valgt?
3. Hvem tok initiativet til dette samarbeidet?
4. Hvordan ble aktørene valgt ut?
 - Hvem bestemte/bestemmer aktørsammensetningen
 - Hva var/er begrunnelsen for aktørvalgene?
5. Hvem anser du som de mest sentrale aktørene i nettverket? Hvorfor anser du disse som spesielt sentrale – hva bidrar de med?
6. Hvordan opplever du at nettverket fungerer i forhold til:
 - Formål – oppgave
 - Informasjon og kunnskapsdelingskanal til kommunen og borgerne
 - Ivaretagelse av kommunens demokratifunksjon

Tema B: Utøvelse av ledelse i (nettverket)

7. Hvem opplever du utøver lederskap i nettverket?
 - Den formelle lederen/ koordinatoren, eller flere?
 - Er lederskapet delegert og fra hvem?
 - Er det gitt klare krav og forventninger til lederfunksjonen fra kommunen(e)?
Hvilke?
8. Hvordan oppfatter du at ledelsen/koordinator fungerer som:
 - Utvikler av en felles problem og løsningsforståelse (verdigrunnlag)
 - Forhandler/mediator i fordeling av prioriteringer, ansvar og oppgaver
 - tilrettelegger for faktisk samarbeid mellom partene
 - som link mellom nettverk og kommune (pol/adm)
 - Forhandler og lobbyist for nettverkets interesser inn mot kommunens politikere/adm.
 - andre ledelsesstrategier
9. Hvordan opplever du at beslutninger/vedtak tas i nettverket?
 - Er det stort sett enighet,
 - er det harde forhandlinger
 - gjennom informasjonsdeling
 - avstemming eller ei
10. Har det vært konflikter i forbindelse med nettverket. Hvis så, hvilke og hvordan håndteres disse?
 - Hvordan håndteres dette av lederen?
 - Har disse hendelsene medført endring i organisering eller praksis?
11. Hvordan oppfatter du at nettverksledelse skiller seg fra en kommunal virksomhetsleder?
12. Hvilke konkrete lederkompetanser oppfatter du er viktig for en nettverksleder?

Tema C: Bruk av styringsvirkemidler ovenfor (nettverket)

13. Hvordan styrer kommunen nettverket (pol/adm)?
 - Vedtekter, avtaler, kontrakter vedtatt av kommunestyret
 - Strategier og handlingsplaner uformet/vedtatt i kommunen
 - Mål og resultatkrav for nettverket
 - Styring gjennom tilskudd og økonomiske rammer
 - Styring gjennom politiske/administrativ deltakelse i nettverket
 - Styring gjennom evalueringer og internkontroll
 - Styring gjennom instruksjonsrett
 - Styring gjennom faste møter/rapporteringer
 - Styring gjennom fasilitering/tilrettelegging.
 - Styring gjennom uformelle personkontakter
 - Styring gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker

- Annet
14. Har nettverket anledning til å påvirke/velge styringsvirkemidler som skal styre nettverket eventuelt praksisen i bruken av styringsvirkemidlene?
15. Hvor stor handlingsfrihet vil du si at nettverket har (hvor og hvordan spiller aktørene inn) på følgende områder:
- Utforme langsiktige mål og strategier
 - Utforme vedtekter
 - Utforme budsjett
 - Utforme kortsiktig handlingsplan
 - Velge organiseringsform
 - Forhandle frem avtaler som omfatter investeringer
 - Tilsette/si opp ansatte ev. innlemme/ekskudere medlemmer ut fra nettverkets behov
 - Ta bindende beslutninger i enkeltsaker som berører utforming og utførelse av tjenesten
16. Opplever du at nettverket har tilstrekkelig handlingsrom innenfor disse styringsrammene?
17. Blir beslutninger i nettverket forankret politisk? Hvordan skjer dette og på hvilke saksområder? Er det barrierer i dette arbeidet ev. spesielt gode erfaringer?
18. Hvordan har dere sikret at informasjonsflyten mellom nettverkene og politikere / administrasjon.
- Er det barrierer i dette arbeidet ev. spesielt gode erfaringer?
19. Hvilken informasjon om nettverkets aktiviteter er tilgjengelig for befolkningen ?
- Har det vært diskusjoner rundt grad av åpenhet og innsyn?

Tema D) Refleksjoner og vurderinger av styringsmuligheter og utfordringer

20. Hvordan håndterer nettverket/ledelsen ubalanse i nettverk hvor det er ulike ressurser, kapasiteter og motivasjon i deltakelsen?
21. Hvordan oppleves og håndteres lederrollens dobbeltrolle mellom å være et produksjonsledd og et politisk styrt organ.
22. Hva mener du skal til for å styrke lederskapet i nettverket?
23. Er nettverk x hensiktsmessig for å løse kommunens utfordringer på dette området.
- Opplever du at dere leverer?
 - Opplever du at nettverket agerer for allmenheten eller enkeltfunksjonen

APPENDIX 3

CASERAPPORTER

CASERAPPORTER

STYRING AV OG LEDELSE I ORGANISERTE SAMARBEID



FELLES FORMANNSKAPSSAMLING	91
PROSJEKT SAMHANDLING	94
LOVPÅLAGTE SAMARBEIDSAVTALER MELLOM HELSE STAVANGER HF OG KOMMUNENE	98
DALANERÅDET	102
HAUGALAND SKOLE OG ARBEIDSLIV	106
CITTASLOWRÅDET I SOKNDAL	110
STIFTELSEN LILLESTRØM KULTURFORUM (KULTURSENTER) OG LILLESTRØM KULTURBYGG AS	113
ØVRE ROMERIKE UTVIKLING	116
SMARTCITY BÆRUM	121
FAGRÅDET FOR VANN- OG AVLØPSTEKNISK SAMARBEID I INDRE OSLOFJORD	126
PROSJEKTSAMARBEID I SAMHANDLINGSREFORMEN: ”MOBIL RØNTGEN”	129
LOVPÅLAGTE SAMARBEIDSAVTALER MELLOM AHUS OG DE 21 KOMMUNER I AKERSHUS SOM SOKNER TIL AHUS (MINUS OSLO)	133

RANDABERG – SOLA – SANDNES – STAVANGER



FELLES FORMANNSKAPSSAMLING

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Samarbeidet ble initiert av ny ordfører i Stavanger, Christine Sagen Helgø, i en tid hvor det var ordførerskifte i alle de fire kommunene. Startet med en kopp kaffe mellom de fire ordførerne i forbindelse med kommunevalget i 2011. Ideen om felles formannskapsmøter ble diskutert i kommunestyrene. Ideen ble godt mottatt, selv om det var noe skepsis. Det første felles formannskapsmøtet ble avholdt 2. februar 2012.

Formål: Åpent utgangspunkt, men ønske om å ha større kontaktflate mellom kommunene. Kommunene har felles problemstillinger i en felles bo- og arbeidsmarked som må løses i sammen, som ikke er løst før. Eksempelvis bolig, infrastruktur, tilrettelegging for næringsareal eller kultur. Det ble tidlig spilt inn fra administrasjonen i Stavanger at et fokus på en felles planstrategi var ønskelig. I og med at regionen henger så tett sammen er politikere avhengig av å kjenne godt til de omliggende kommunenes planer. Dette er krevende, har frem til i dag blitt det viktigste arbeidsområdet.

Organisering: Dette organiserte samarbeidet kan betraktes som et uformelt samarbeidsorgan uten juridiske rammer og beslutningsmyndighet. Samarbeidet består av de fire formannskapene, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Ordførerne har initiativ- og lederrollen. I etterkant av møtene sendes det felles bestillinger inn til administrasjonen i kommunene som videre forbereder saker til kommunestyrene. Alt som skjer i nettverket er forankret i kommunestyret. På grunn av at felles planstrategi ble et samlende tema, har planavdelingene i kommunene fått en viktig rolle i oppfølgingen av møtene. Det er ikke diskutert hvordan dette samarbeidet skal utvikles. «Vegen har blitt til mens en går».

Drift: Siden 2. februar 2012 har det vært arrangert to felles formannskapsmøter (24 september 2012 og 4. april 2013). Neste møte er satt til midten av oktober 2013. De fire ordførerne har innledende møter i forkant av samlingene. I tillegg ble det arrangert et politisk verksted om kommunale planstrategier for storbyområdet 11. april 2012. Selv om felles planstrategier har blitt et kontinuerlig arbeidet, har de ulike møtene hatt forskjellige tema som utgangspunkt. Møtet i april 2013 hadde fokus på Forus som storbyområde (tyngdepunkt for arbeidsplasser og næringsområde). Neste samling skal temaet «talent» belyses. Temaet skal sette fokus på hvordan regionen skal tiltrekke seg de rette folkene, oppvekst og utdanning og hvordan regionen skal være en attraktiv plass å komme for å tilegne seg kunnskap for så å bli værende.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Felles formannskapssamling er et høyst politisert arena/møteplass, hvor sentrale prioriteringer for området kan bringes opp på det høyeste politiske nivå. Det er ikke formulert noen regler, men prinsippet er at det skal foregå i tråd med de demokratiske prinsipper. For å få samarbeidet til å fungere har det vært en forutsetning av det er forankret ned i den politiske organisasjonen. Prinsippet for felles formannskapsmøter var å gi formannskapsmedlemmene bedre informasjon, oversikt og dermed bedre beslutningsgrunnlag for regionen og sin kommune. Kommunestyret behandler saker som kommer fra felles formannskapsmøter (via administrasjonene). Hvis kommunestyret er uenig, så blir det ingen sak.

Administrative: Følger tradisjonell byråkratisk modell. Saker kan spilles inn fra administrasjon til felles formannskapsmøte. Saker fra formannskapsmøtet går via administrasjon og inn til kommunestyrene. Planavdelingene og da spesielt plansjef i kommunene har fått en utvidet rolle og mandat på grunn av den felles planstrategi. De har frem til nå hatt en tilretteleggende rolle. Administrasjonen rundt møtene har rullert mellom kommunene, selv om Stavanger har hatt mer arbeid. Det skrives ikke referat i møtene, men det noteres synspunkter og meninger til bruk i videre behandling.

Ledelse

I utgangspunktet er den en likeverdig ledelsesfunksjon mellom de fire ordførerne. Initiativet kom fra Stavangerordfører, som var primus motor i utgangspunktet. I etterkant fordeler ordførerne ansvar seg imellom i ordførermøtet i forkant av de felles formannskapsmøtene. De betrakter møtene imellom som et viktig forum for ordførerne. Møteledelse har gått på rundgang mellom ordførerne. Administrasjonen med rådmann og planavdelingen i spiss har også påtatt seg å drifte en større del av arbeidet rundt de felles formannskapsmøtene. I tillegg kommer saker til agenda for det meste fra Stavanger. På denne måten har Stavanger en større koordinerende rolle reelt sett.

Det er vanskelig å definere *en* lederrolle i denne sammenheng. Stavangerordfører mener seg hun har en lederrolle på grunn av at initiativet kom fra henne. Det betyr ikke at hun ønsker mer makt enn de andre ordførerne, men føler et ansvar for at dette initiativet skal fortsette å rulle. Stavangerordføreren har likevel hatt en viktig katalysatorrolle, som har bidratt til nye samarbeidsprosesser og som videre viser seg nå i et felles planarbeid. Katalysator lederen kjennetegnes nettopp slik,- med fokus på å holde trykket, reformulere problemer og argumentere ut fra en helhets/systemtankegang. De arbeider ut fra tanken at nye løsninger (innovasjon) avhenger av samarbeid samtidig som samarbeid styrkes gjennom nye løsninger. Katalysatoren vil derfor utnytte muligheter for positive interaksjoner mellom økt samarbeid og innovative handlinger.

Balansert styring og handlingsrom

Forumet felles formannskapsmøter har stort handlingsrom, dog ingen formel beslutningsmyndighet. De ønsker ikke å betegne dette som et organ eller etablert nettverk, men heller et politisk initiativ og en møtearena. Likevel er det en stabil møtearena med i

praksis store muligheter for å fatte viktige beslutninger - “alle er der”. I dette forum er det reell politikermakt.

Input legitimitet: Ved etablering ble initiativet og deltakelsen drøftet i alle fire kommunestyre. Ordførerne er svært opptatt av demokratisk legitimitet. Handlekraften ligger i det den sterkt politiserte deltakelsen, slik at det er vanskelig å tenke seg at saker ikke skal gå igjennom i kommunestyret. Ordførerne balanserer likevel hele tiden mellom å arbeide med formannskapsgruppen og sikre forankring i egen kommune – hvis ikke – faller samarbeidet gjennom. Rådmennene og planadministrasjonen arbeider tett på og er sentrale i å spille inn/rådgje viktige saker i forumet. Felles formannskapsmøter mellom RaStaSoSa kommunene er ikke ment som en ekskludering av andre omliggende kommuner. I første omgang og med tanke på felles utfordringer for de fire kommunene, var det nærliggende å starte her. Av praktiske hensyn er det og vanskelig med større fora.

Throughput legitimitet: Det er lagt vekt på åpenhet. Møtene er ikke kunngjort, men åpne. Pressen har fått komme om de har tatt kontakt, og på denne måten har det vært noe dekning i media i etterkant. Det er ingen referater som logges eller gjøres tilgjengelig for andre. “Dette skal være et forum med fokus på dialog og diskusjoner,- ikke beslutninger”, blir det sagt. For politikerne i kommunestyrene er det likevel mulig å skaffe informasjon gjennom egne partifeller fra formannskapet. På denne måten er det transparent. Befolkningen har imidlertid lite informasjon å støtte seg til. På denne måten blir dette et rent politisk verksted hvor de selv setter dagsorden. Forhandlinger skjer i liten grad. Det har ikke vært saker som har vært vanskelige nok, slik at kompromiss har vært nødvendig. Det er heller samtaler, informasjonsutveksling og deliberasjon som kjennetegner dialogen. Enkelte saker kan være potente konfliktsaker, men det skyldes i stor grad uenigheter internt i kommunen. Har ikke kommet til uttrykk i dette forum. I møtene er ordet fritt og det er en god atmosfære. Det har skjedd prioriteringer. I utgangspunktet var det svært mange tema som kommunene ville samarbeide om. Det ble tatt noen valg.

Output legitimitet: Blir betraktet som vellykket av informantene som representerer både administrasjon og politikk. De har klart å samle seg om felles tema i en felles overordnet planstrategi. Fremdrift har vært bra. Administrasjonene har arbeidet mellom møtene med å utarbeide forslag, som videre har vært til behandling politisk i hver kommune. Det er og et svært effektivt forum. Billige 2 timer hvor de viktigste beslutningstakerne er samlet. Pragmatisk tilnærming hvor politikerne setter dagsorden på hva de vil fylle arenaen med, heller enn at det er en sak som har samlet dem. Det oppfattes av politikerne som et viktig forum, hvor det tenkes sammen. Det er blitt et viktig læringsforum for formannskapsmedlemmene. De kjenner gjerne sin kommune godt, men ikke nabokommunen.

Oppsummering: Politisert koordineringsarena med handlekraft

PROSJEKT SAMHANDLING



Prosjekt samhandling

- trygge helsetenester der folk bur

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: På initiativ fra Jærrådet ble det høsten 2010 opprettet et felles prosjekt mellom kommunene Klepp, Time, Hå og Gjesdal. I Jærrådet sitter ordfører, varaordfører og rådmann for de fire kommunene. Bakgrunnen var Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen, som beskriver endret rolle og nye oppgaver for kommunene innen helse og omsorgstjenestene. Jærrådet, som da var ledet av ordføreren i Gjesdal, samlet kommunalsjefene og rådmennene for å diskutere muligheter for et felles arbeid. Jærrådet initierte oppstart av prosjektet ved at prosjektleder ble ansatt 15. Februar 2011. Prosjektperioden ble ved oppstart beregnet til to år (som senere ble forlenget med 1 år).

Formål: Prosjektets mandat var å *utrede* og *etablere* tiltak for framtidig samarbeid innen helse- og omsorgstjenestene i tråd med samhandlingsreformens intensjoner. Målet med samarbeidet var å sørge for gode og trygge tjenester der folk bor. Utvikle faglig robuste tilbud til pasienter/brukere, og utfordrende arbeidsplasser, på en slik måte at ressursene blir maksimalt utnyttet. Utredningsarbeidet for de fire kommunene skulle omfatte: 1) klar og felles forståelse av reformen, 2) beskrivelse av dagens tjenestetilbud og organisering, 3) Beskrive hovedutfordringen ved pasientflyt i dag, 4) beskrive og vurdere de fremtidige aktuelle oppgavene som kommunene er tenkt å overta, 5) uteske aktuelle framtidige strategier og løsninger i kommunene, 6) utrede økonomiske og administrative konsekvenser av reformen. Dette mandatet var utgangspunktet for arbeidet som videre skulle lede frem til forslag til aktuelle samarbeidsmodeller for de prioriterte tjenestene. Målet var at minst ett tiltak skulle være etablert innen utgangen av 2012.

Organisering: Prosjektet var organisert rundt fem hovedposter: 1) Prosjekts *styringsgruppe* var Jærrådet og det øverste beslutningsorgan. 2) Styringsgruppen sitt *arbeidsutvalg* besto av rådmennene i de fire kommunene. 3) Prosjektets *prosjektleder* som ble ansatt av Jærrådet. 4) Prosjektets *prosjektgruppe* besto av kommunalsjefene, 2 tillitsvalgte, en kommunelege, en representant fra Helse Stavanger og en brukerrepresentant utgjorde prosjektgruppa. Rollene som skulle være representert i denne gruppen var gitt i mandatet fra Jærrådet, og prosjektleder i samarbeid med personen som ledet prosjektgruppen rekrutterte representantene. Prosjektleder var sekretær for prosjektgruppen. 5) *Prosjektgruppens arbeidsutvalg* var en liten gruppe som besto av kommunalsjefene i kommunene. Disse var prosjektleders viktigste støtte

underveis. Hå kommune gikk ut av samarbeidet juni 2012¹¹. Styringsgruppen ble da endret ved at Jærrådet ikke lengre er styringsgruppe. Styringsgruppen består nå av ordførere, varaordførere og rådmenn i Klepp, Time og Gjesdal kommune. Etter prosjektperiodens slutt (2013), er det nå rigget ny organiseringsmodell for de interkommunale samarbeidstiltakene. I tillegg til den nye styringsgruppen med kun tre kommuner, ble arbeidsutvalget (med kommunalsjefene) videreført med ansvar om å ivareta/koordinere det interkommunale samarbeidet videre.

Drift: Prosjektleders mandat fra Jærrådet var formulert som under formål. Dette har vært strategien som prosjektet har vært drevet ut fra hele veien. Prosjektleder har i tillegg til prosjektgruppen hatt ansatt to prosjektmedarbeidere i 50 % stilling fra 1.1 2012. I tillegg til tilskudd fra kommunene har prosjektet fått prosjektstøtte fra eksempelvis fylkesmannen i Rogaland og Helsedirektoratet. Kommunene finansierte prosjektlederstillingen. Til tross for endring i deltakende kommuner, har prosjektet hatt stor framdrift og avvikles i oktober 2013. Da skal de vedtatte tjenestene som er utviklet i prosjektet inn i ny driftsmodell. Fire samarbeidstiltak har blitt prioritert: 1) Friskliv- og mestringscenter samt lærings- og mestringscenter. Dette startet opp 1. Mai 2013 og er organisert med ett årsverk i hver kommune som og har en mottakssentral. 2) Øyeblikkelig hjelp. Denne etableres høsten 2013 i samarbeid med Sandnes kommune. 3) Ambulante team. Denne etableres i 2014 og 4) Interkommunalt kompetansesenter for helse- og omsorgstjenesten. Denne etableres i 2014. Alle de fire tjenestene skal etter planen organiseres ut fra vertskommunemodell prinsippet (§28b), dog med spesielle tilpasninger. Prosjektet avvikles innen 1.10.2013, hvor da kommunalsjefene i hver av kommunene overtar stafettstaven.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Utgangspunktet for prosjektet var et sterk politisk engasjement og forankring. Jærrådet, som består av de fire kommunenes ordførere, vara ordførere og rådmenn, var avgjørende for å politisk samle seg om et felles prosjekt på tvers av kommunene. Prosjektet skulle være et felles løft for kommunene for å møte felles utfordringer ved samhandlingsreformen. Sentrale styringsdokumenter i forbindelse med prosjektet har vært prosjektmandatet og videre en milepælsplan som ble presentert i hvert av kommunestyrene. I tillegg la kommunene økonomiske rammebetingelser for prosjektet. I Jærrådet hadde aktørene forskjellig eierskap til og interesser i prioriteringene samt at prosjektet som helhet var forankret ulikt i kommunene. Etter hvert i prosjektperioden ble dette synlig, det ble brudd i forhandlingene mellom kommunene og Hå gikk ut av samarbeidet.

Administrative: Rådmennene var alle representert i styringsgruppens arbeidsutvalg som møttes jevnlig i løpet av perioden. I tillegg var kommunalsjefene for helse- og omsorg i kommunene representert i prosjektgruppen og prosjektgruppens arbeidsutvalg, som arbeidet tett med prosjektleder igjennom perioden. Disse utgjorde prosjektgruppens arbeidsutvalg. Arbeidsstedet til prosjektlederen var i Klepp kommune, hvor hun fikk støtte og råd fra

11 Hovedårsaken var at Hå ønsket å løse ett av tiltakene (Ø-hjelp) i egen kommune. Ut fra prinsippet om at alle kommunene skulle være en del av alle tiltak, ble det brudd i forhandlingene. Hå måtte da trekke seg ut av samarbeidet på de øvrige tiltakene. Det er ulike synspunkter og opplevelser av dette bruddet.

rådmann om hvor og når saker burde løftes ut, fremmes og behandles. I tillegg var kommunalsjefen i Gjesdal (også leder for prosjektgruppen) en viktig støttespiller og arbeidet svært tett med prosjektleder gjennom perioden. Time kommune har en kommunikasjonsavdeling som bidro sterkt til å støtte opp under informasjonsarbeidet og rådgi prosjektleder i håndtering av kommunikasjonsspørsmål.

Ledelse

Initiativet og den overordnede ledelsen i prosjektet lå på høyest mulig politisk hold – ordførerne i Klepp, Time, Hå og Gjesdal. Gjesdal kommune var i starten den sterkeste pådriver med ordfører og kommunalsjef for helse- og omsorg i spiss. Det var felles ønske og vilje som lå til grunn i kommunene både politisk og administrativt noe som gjorde at det var lite formelle rammer rundt arbeidet. Prosjektets tunge politiske forankring var nedfelt i bestillingen til prosjektlederen.

Den operative ledelse var håndtert av prosjektlederen som Jærrådet ansatte. Prosjektlederen ble gitt stor frihet til å fortolke mandatet og arbeide frem løsninger med utgangspunkt i prosjektets mandat. Hun utarbeidet prosjektplan/milepælsplan tidlig, men denne ble justert underveis. Prosjektlederen (sammen med leder av prosjektgruppen/kommunalsjef i Gjesdal) medvirket til å rekruttere representanter gitt i mandatet og valgte arbeidsmetodikk. Støttepunktene i prosjektgruppen var svært viktig for prosjektlederen, ikke bare i forhold til praktiske gjøremål, men og noen å tenke høyt med.

Prosjektlederen måtte håndtere alle interesser i et tjenestefelt med stor oppmerksomhet. Dette var ikke bare viktig for politikere og administrasjon i kommunene, men og for brukerorganisasjoner og brukere generelt. I perioden pågikk også forhandlinger mellom de 18 kommunene i Stavangerregionen og Helse Stavanger. Prosjektleder var og sterkt engasjert her. Prosjektleder var dedikert, forberedte saker og tiltak. Hun fungerte på denne måten som steward, mediator og katalysator i prosessen. Mediator rollen ble spesielt viktig i forhandlingene mellom kommunene i forbindelse med Hå kommune sin rolle i prosjektet. Prosjektleder fikk i denne forhandlingsperioden bistand fra RO (Ressurssenter for omstilling i kommunene) i arbeidet med valg av samarbeidsmodell. Diskusjoner var mest synlig i prosjektgruppen som hele tiden forsøkte å komme frem til felles beslutninger – uten voteringer. Prosjektgruppen arbeidet seg frem (gjennom deliberative forhandlinger) til anbefalinger som de samlet presenterte for styringsgruppen. Spesielt var det debatt om videre organisering og modell som var gjenstand for diskusjon, og hvor Hå etter hvert gikk ut.

Prosjektleder var opptatt av informasjon til befolkningen og relevante institusjoner, men og balansert informasjon mellom kommunene. Prosjektlederen opplevde rollen som å «balansere på en knivsegg» for å sikre likeverdig forankring, informasjon, beslutninger og tiltak til rett tid og rett sted. For å få et slikt prosjekt i havn måtte alle «oppdragsgivere» ivaretas. For å finne denne balansen benyttet ikke prosjektlederen spesielle metoder eller verktøy, men hadde stor nytte av sin tidligere ledererfaring fra komplekse organisasjoner. Være synlig og kontinuerlig dialog med de enkelte aktørene (og da spesielt kommunene) har vært det viktigste virkemiddel for å samle seg om et felles verdigrunnlag.

Balansert styring og handlingsrom

Prosjektlederen i prosjektet hadde stort handlingsrom og et stort ansvar. Svært mange av premissene for prosjektet ble lagt hos prosjektleder og prosjektgruppen, men hele tiden i et

tett samspill med både administrasjon og politikere i kommunene. Ulik forankring, prioriteringer og engasjement i kommunene gjorde prosessen krevende. Dette bedret seg når Hå kommune gikk ut.

Input legitimitet: Prosjektet ble initiert og tungt forankret i kommunene gjennom Jærrådet, men og hos rådmenn og kommunalsjefer. Prosjektgruppen ble valgt ut fra rasjonale om bredest mulig forankring av prosjektet, men også for å sikre videre drift av de planlagte tiltakene. Ressurser/personer som ble engasjert inn i prosjektet og prosjektgruppen hørte til de ulike kommunene. I tillegg bidro alle kommunene med støttefunksjoner, slik at det ble en balanse i ressursbruken. Balansering av informasjon mellom kommunene var også viktig. Eksempelvis hvis en kommune ba om orientering i kommunestyret, valgt prosjektleder å gjøre det samme i de andre kommunestyrene. I prosjektgruppen var det representanter fra brukerorganisasjon tillitsvalgte, brukerorganisasjoner og Helse Stavanger, for å også på bruker- tjenestesiden sikre forankring.

Throughput legitimitet: Gjennom hele prosjektperioden har involvering, forankring og informasjon vært prioriterte områder. Ved prosjektstart benyttet prosjektleder mye av sin tid til å fortelle om prosjektet, ikke bare i kommunene prosjektet omfattet, men og utad til de som var interessert. Prosjektleder har informert om prosjektet i kommunestyrene ved jevne mellomrom, eller ved forespørsel. I tillegg har prosjektet vært en orienteringssak i kommunestyrene gjennom hele perioden. Arbeidsstedet til prosjektlederen var lokalisert i rådhuset i Klepp kommune, noe som gjorde både prosjektleder mer tilgjengelig og samtidig ressurser tilgjengelig for prosjektleder. Rådmannen i Klepp kommune hadde arbeidsgiveransvar og var den direkte overordnede for prosjektlederen. Kommunikasjonsavdelingen i Time kommune har gjennom perioden vært viktig. De laget en kommunikasjonsplan for hvor og når informasjon skulle ut. Det har vært holdt flere åpne møter i kommunene med informasjon og åpning for innspill i løpet av prosjektperioden. Informasjon om fremdrift og milepæler har vært kontinuerlig gjennom nyhetsbrev publisert på kommunenes nettsider. I tillegg har det vært utviklet flyers og brosjyrer om tilbudene som er sendt ut til husstander og institusjoner.

Output legitimitet: Mandatet som ble gitt av Jærrådet er på mange måter innfridd. Fire prosjekter er implementert eller er klare for implementering i næreste tid. Prosjektleder hadde likevel en visjon om at det skulle bli en tydelig egenorganisering til slutt – ikke fire delprosjekter som hver er organisert på ulike måter. Det er knyttet store forventninger til videreføringen av de fire prosjektene. Handlekraften i prosjektet lå i at prosjektet ble prioritert av både politikere og administrasjon, slik at det var en kontinuitet og driv i beslutninger og tiltak. Arbeidet med prosjektet i etterkant av at Hå kommune gikk ut av samarbeidet virket positivt på fremdrift og resultater. Samarbeidet gikk smidigere. Dette skyldes at verdigrunnlaget og prioriteringene mellom de tre gjenværende kommunene og Hå kommune var noe ubalansert. Spenningen nå ligger i hvordan det blir når kommunalsjefene skal ta over implementeringen. “De har nok å gjøre”.

Oppsummering: Tett samarbeid mellom de styrende, administrasjon og den operative leder

Lovpålagte samarbeidsavtaler mellom Helse Stavanger HF og kommunene i Stavangerregionen



Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Samarbeid mellom Helse Stavanger HF og de 18 kommunene i foretaksområdet har en historie som går tilbake til 2003. Helse Stavanger HF og de atten kommunene i deres inntaksområde inngikk da en frivillig samarbeidsavtale om pasienter og brukere som trenger både kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Fra 2007 ble både mandatet, sammensetningen, arbeidsformen og oppgaver forankret i «Overordnet samarbeidsavtale mellom Helse Stavanger HF og kommunene i sykehusets foretaksområde» (Ueland, 2011). Videre ble den overordnede samhandlingsavtalen oppdatert og revidert i flere omganger, først per 1.mars 2011 som en tilpasning til den kommende Samhandlingsreformen og deretter med den nåværende lovpålagte avtalen som trådte i kraft fra 1.juli 2012. Samarbeidsavtalen setter rammene for samhandlingen mellom Helse Stavanger HF og de 18 kommunene.

Formål: Formålet med den lovpålagte avtalen er å konkretisere oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og helseforetaket, samt etablere gode samarbeidsrutiner på sentrale samhandlingsområder¹². Avtalen skal a) bidra til at pasienter og brukere mottar et helhetlig tilbud om helse- og omsorgstjenester, b) sikre partenes økonomiske interesser ved en helhetlig og forutsigbar oppgavefordeling, c) angi samarbeidsformer mellom partene. Avtalen er lik for alle kommunene, bortsett fra Stavanger og Hå kommune¹³. Strategisk ledermøte og Samhandlingsutvalget har i oppgave å forvalte avtalen.

Forhandlinger frem til lovpålagt avtale: Et utvalg ledet av Stavanger kommunes direktør for oppvekst og levekår, forhandlet på vegne av alle de atten kommunene i inntaksområdet. Dette gjorde kommunene til en sterk forhandlingspart til Helse Stavanger, som tidligere hadde større innflytelse enn kommunene på de gamle avtalene (Rommetvedt 2013). Det var utbredt enighet om store deler av avtaleverket, selv om enkelte elementer var problematisk for en del av kommunene. Et punkt som vakte store uenigheter var varslingspunktet for utskrivningsklare ferdigbehandlede pasienter. Kommunene ønsket å avgrense tidspunktet for når helse Stavanger kunne sende melding om at en pasient var ferdigbehandlet. Dette

12 Helse- og omsorgstjenesteloven ble vedtatt av Stortinget i juni 2011. § 6-1 og § 6-2 fastsetter samarbeidsform og hva avtalen minimum skal omfatte.

13 Hå kommune har en særavtale om kommunens tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp som er lagt inn under rehabiliteringstjenesten ved Hå sykehjem (samarbeidsavtale pkt. 5, første avsnitt, nr.4, jfr. delavtale 4). Stavanger kommune har flere særavtaler på grunn av at flere spesialtjenester er lokalisert i Stavanger/ SUS. Det gjelder: 1) Samarbeidsavtale om utskrivningsklare pasienter – somatikk, 2) Særavtale – etablering av Ø-hjelp senger i Stavanger kommune (til delavtale 4), 3) Særavtale – etablering av døgnopphold for øyeblikkelig hjelp.

tidspunktet er avgjørende for når kommunen må begynne å betale for utskrivningsklare pasienter som blir værende på sykehuset (kr. 4000 pr. døgn). Pasienter som sendes utenfor kommunens arbeidstid var en utfordring for kommunene, og de ønsket å begrense dette til ordinær kontortid. Etter en langvarig dragkamp med forhandlingsbrudd og nye møter, endte prosessen til slutt opp med at slike meldinger skal gis på dagtid mellom klokken 08-16 på hverdager og 12-16 i helgene og i høytider (kommunalstyret for levekår 22.05.2012)

Organisering: Det er spesifisert fire samarbeidsformer i avtalen; Strategisk ledermøte, samhandlingsutvalget, Praksisordningen og kommunespesifikk arbeidsform. Vi fokuserer her på Strategisk ledermøte og samhandlingsutvalget.

1) Strategisk ledermøte (Toppledermøte): overordnet strategisk og utviklingsorientert utvalg representert ved øverste politisk og administrativ ledelse i kommunen og øverste ledelse i helseforetaket (+ to representanter fra brukerorganisasjoner)¹⁴. Det er et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet som skal bidra til å åpne for drøfting av saker, bidra til bedre samarbeid, videreutvikle gjensidig tillit og drøfte og vurdere eventuelle behov for justeringer eller endringer i avtaleverket mellom partene.

2) Samhandlingsutvalget (SU): Tverrfaglig sammensetning fra begge parter (6 faglig/administrativ leder fra kommunen og 7 faglig/administrativ leder fra divisjonene i Helse Stavanger HF). De møtes 4 ganger i året. Det er et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet som skal følge opp og vedlikeholde samarbeidsavtalen, mekle mellom partene, drøfte og foreslå løsninger, arbeide med samhandlingstiltak og til en hver tid koordinere og rådgi enhet mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Lederfunksjon alternerer årlig mellom Helse Stavanger HF og kommunene. Lederen sørger for sekretærfunksjonen. SU har også et arbeidsutvalg (AU) som forbereder møtene. AU har fire medlemmer, fordelt på to for kommunene og to fra Helse Stavanger HF. Stavanger kommune skal være en av de to representantene fra kommunene. Samhandlingsutvalget danner også ved behov fagråd, arbeidsgrupper eller nettverk for aktuelle faglige og administrative utfordringer.

Drift: Samhandling mellom Helse Stavanger HF og kommunene i området har lang tradisjon og har vært preget av god dialog. I tillegg til å sikre god pasientflyt har samarbeidet vært preget av spesifikke prosjekter og arbeid fagråd. Forhandlingene om lovpålagt samarbeidsavtale mellom partene resulterte i store uenigheter og dragkamper. Særlig gjaldt dette utleveringstidspunkt for utskrivningsklare pasienter. Det var et eget forhandlingsteam som sto for forhandlingene av avtalen. Su preges av de harde forhandlingene som pågikk, og dette har endret samhandlingsklimaet. Nå styres samarbeidet i større grad av avtalene og mindre grad av dialog og diskusjoner.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Alle beslutninger må gjennom den enkelte kommunes styringssystemer og helseforetaket. Toppledermøtet og SU er kun rådgivende organ. Arbeidet er formelt forankret

¹⁴ Består av seks representanter fra kommunene, hvorav to er fra Stavanger, en fra Sandnes, en fra Jærkommunene og en fra Ryfylket, seks representanter fra linjeledelsen og samhandlingsseksjonen i helse Stavanger HF, en praksiskonsulent og en brukerrepresentant.

i kommunene ved at det er øverste ledelse som har skrevet under på avtalen, men ut over at de deltar på Toppledermøtet er det lite kontakt med politisk nivå i kommunene. Avtalen er svært styrende, og det meste blir henvist dithen og løst ut fra den. Hvis det er spesielle saker blir politikerne i kommunen informert gjennom representantene i SU. Avtalen

Administrative: Samhandlingsutvalget er et formelt organ som de er lovpålagt å ha. Hovedaktiviteten er informasjonsutveksling og å følge opp det som er sagt at man skal gjøre i avtalene. Representantene for kommunene har et møte før møtet i SU for å bli enig om hva de mener og hvem som skal uttale seg på deres vegne, på den måten blir også dialogen i selve utvalget mellom partene begrenset. Kommunene velger ofte en talsperson som taler kommunenes sak på SU-møtene. Sykehusets representanter har ikke tilsvarende møter, men de er mer samkjørte i utgangspunktet. Partene har mandat til å diskutere seg fram til en felles forståelse av hvordan de skal tolke avtalen, men om de ikke kommer til enighet går saken videre til et tvisteutvalg. Det fungerer gjerne slik at en kommune kjører en sak på vegne av de andre kommunene. Konklusjon i slike saker vil gjelde for alle kommunene og bli en ny praksis. I og med at avtalen er så styrende, har det gått mye tid med på å komme fram til en enhetlig tolkning av det som står i avtalen. Avtalen har på denne måten både vært utgangspunktet for mange diskusjoner, men også gitt svaret på mange.

Ledelse

Ledelse i samhandlingen mellom kommunene og Helse Stavanger HF er formelt sett på Toppledernivå. Det reises likevel tvil over hvor engasjert politikerne er i dette forumet og dermed også den reelle utøvelsen av lederskap. Politikerne oppleves som fraværende. Toppledernivået har ingen formell beslutningsmyndighet, men skal være et strategisk samhandlingsorgan. Selve samhandlingen foregår i større grad på SU nivå og AU nivå. Det er her de reelle diskusjoner og forhandlinger pågår.

Den operative lederrollen i SU går på rundgang mellom partene. Helse Stavanger HF har hatt lederskapet den første 1,5 perioden, mens kommunene nå tar over høst 2013. Den andre part har nestlederfunksjonen og denne personen rykker opp på ledernivå ved rulling. Lederfunksjonen er i hovedsak en koordinerende rolle og sekretærfunksjon. Det er liten mulighet og snakk om handlingsrom. Lederfunksjonen er i møter ordstyrer og saksfremlegger. I tillegg sitter leder og nestleder i AU. Etter den nye lovbestemte samhandlingsavtalen trådte i kraft har dette blitt et viktig diskusjonsforum for saker som forberedes til SU og Topplederforum. Her gjøres en del fortolkninger av avtalen og prioriteringer. Endringen skyldes at SU er blitt større, samt at de harde forhandlingene satte sitt spor blant medlemmene. I dag oppleves dialogen i SU å være begrenset. Avtalen er det styrende dokument og arenaen blir mer et informasjonsforum. Det er på bakgrunn av dette vanskelig å identifisere en klar rolle og klare lederegenskaper i dette forumet. Avtalen har blitt den ledende aktør i samhandlingen.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet: Samhandlingsorganet mellom kommunene og Helse Stavanger HF har vært operativ i 10 år. Den lovpålagte oppgaven om å lage et samhandlingsorgan som kom i følge med implementering av samhandlingsreformen, var derfor ingen stor operasjon for partene. Utfordringen kom imidlertid når et tidligere velfungerende samarbeid basert på fleksibilitet og

frivillige avtaler, skulle erstattes med et rigid og varig avtalesystem som i stor grad påvirket partenes økonomi. Forhandlingene var tilspisset i utarbeidelsen av samhandlingsavtalen, men det ble en avtale forankret i alle de 18 kommunestyrene og i Helse Stavanger HF. I lovteksten ble de satt en rekke legitimitetspremisser for organisering og selve samhandlingen. Dette ble fulgt opp av partene. I etterhånden av etableringen av avtalen, skal Topplederforum og SU sikre samhandling og ivaretagelse av avtalen. Det politiske engasjement og eierskap til disse forumene er imidlertid begrenset. Mange av sakene dreier seg om avvik fra avtalen, og dermed blir det mer snakk om jus enn om å samtale rundt løsninger. Dagsorden settes av saker som meldes inn. Her er det i hovedsak Helse Stavanger HF, men og de største kommunene som spiller inn, noe som oppfattes å skape en ubalanse.

Throughput legitimitet: Det er et skarpt skille mellom samhandlingsutvalget før og etter Samhandlingsavtalen ble inngått. Før avtalene var det en arena for dialog og meningsutveksling, etter har det i mye større grad blitt et forum for informasjonsutveksling. Forhandlingsprosessen førte til en tydeliggjøring at dette var ulike parter (sykehuset og kommunene) og at partene hadde ulike interesser. Ved at økonomi og jus ble trukket inn i forhandlingene om avtalene, har det skapt et annet og dårligere samhandlingsklima i utvalget. I SU møtene velger ofte kommunene en talsperson som taler kommunenes sak. Dette er gjerne den samme personen. Hvis kommunene er uenige seg imellom om en sak, så kommer dette fram i SU møter. De store kommunene preger mye og styrer mye. De store har også mest saker de melder inn i forhold til de små som gjerne enklere løser problemene uten å gå gjennom formelle strukturer. Aller mest saker meldes inn fra sykehuset. I utvalget opplever kommunene at foretaket i stor grad gjør som det vil og at de blir informert om beslutningene. Dette kan skape en opplevd ubalanse mellom partene. Den reelle samhandlingsarena hvor saker diskuteres mer inngående er i Arbeidsutvalget. Det er mer uformelt og det settes av mer tid til dialog. Møter i SU og Topplederforumet er preget av mange saker og kort tid, og har derfor utviklet seg til en informasjonsarena. Referater fra SU møter er tilgjengelig på nett.

Output legitimitet: Den lovpålagte samarbeidsavtalen fungerer godt i å regulere forholdet mellom partene. Den formelle forankringen er på plass og partene følger opp avtalen. Avtalen har bidratt til større fokus på lovverk og økonomi enn reell samhandling. Før den lovpålagte avtalen var samhandlingen preget av dialog om gode løsninger og pasienten i sentrum, mens samhandlingen i dag i stor grad går på hvordan avtalen skal tolkes. Avtalen balanserer styrkeforholdet mellom partene, men det oppleves likevel en ubalanse i hvilke saker som tas opp i SU. Her oppleves det at helseforetaket størst innflytelse og gjennomslagskraft Dette viser og tidligere studier gjennomført av samhandlingsutvalget i forkant av den lovpålagte avtalen (jmf. Rommetvedt 2012). Til tross for dette oppleves forhandlinger og vedtak i samarbeidsutvalgene å bære preg av deliberative forhandlinger hvor det er et ønske om å finne frem til felles løsninger. SU har blitt en arena som preges av mange saker, mange meninger og lite tid. Nettverket oppleves som nyttig og hensiktsmessig for å bedre samhandlingen mellom kommunene og SUS, men det er mye informasjon, mindre handlekraft og lite reel samhandling.

Oppsummering: Avtalestyrt samarbeid uten vesentlig handlingsrom.

DALANERÅDET



Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Historien til Dalanerådet strekker seg tilbake til begynnelsen av 1990 tallet. Kommunene Egersund, Sogndal, Bjerkreim og Lund startet i denne perioden et arbeid med felles strategisk næringsplan for Dalaneregionen.

Formål: Vedtektene har gjennom årene vært endret en rekke ganger. Foreliggende vedtekter anno februar 2011 sier at Dalanerådet er et politisk og administrativt samhandlingsorgan som skal fremme regionale interesser ved å ta initiativ til utviklings- og samarbeidsprosjekter, drøfte, utrede og foreslå løsninger av felles oppgaver samt fremme regionale løsninger. Dalanerådet skal prioritere arbeid på følgende områder: næringsutvikling, kompetanseutvikling, infrastruktur, profilering og lobbyering i fordel for regionen.

Organisering: Dalanerådet er organisert som interkommunalt samarbeid med hjemmel i kommunelovens § 27. Dalanerådet er det politiske regionrådet og har følgende representasjon: Egersund 3, Sogndal 2, Bjerkreim 2 og Lund 2. Den overordnede politiske ledelse av Dalanerådet har gått på rundgang mellom kommunene. Rådmennene har møte- og talerett i Dalanerådet. Dalanerådets daglige ledelse er lagt til næringssjefen i Dalane som har sekretariat- og administrasjonsfunksjonen. Størrelsesordenen på sekretariatet har variert opp gjennom årene. Prosjektledere har vært engasjert på spesielle prosjekter som Dalanerådet har prioritert.

Drift: Sekretariatet har delvis vært finansiert av kommunene, og delvis gjennom prosjektf finansiering. Oppgavene har i løpet av årene vært varierende mht. tematikk og størrelse. Viktige satsninger de siste årene har vært etablering av Dalane studiesenter, formidling av næringsareal, etableringsstøtte for virksomheter, strategisk næringsplanlegging, utviklingsprosjekter knyttet til energi og da spesielt vann og vind. Etablering av Jøssingfjordsentertet (vitensenter) har og vært en viktig satsing de siste årene.

Egersund kommune vedtok i slutten av 2012 å melde seg ut av Dalanerådet. Politikerne i Egersund kommune ville gjerne fortsette å samarbeide med kommunene i Dalanerådet, men mente at rådet var mer til hinder enn til nytte for utviklingen i regionen. Egersund ville satse på egen næringsavdeling. De inviterte de kommunene som ønsket å være med, under forutsetning om at Egersund skulle ha den styrende posisjon. Lund kommune meldte seg ut like etter, og i april 2013 besluttet Dalanerådet å legge seg ned. Det er i etterkant av denne beslutningen etablert et utviklingsutvalg bestående av fem representanter (ledet av Egersund + en repr. fra hver kommune). Noen av aktivitetene skilles ut i selskaper/prosjekter, noen ansvarsområder forflyttes og ivaretas av kommunene og andre avsluttes. Dalanerådet skal være oppløst innen 31.12.2013. Samtidig som Dalanerådet avvikles, skal det opprettes en nytt

samarbeids- og koordineringsutvalg for Dalane etter modell av Jærrådet. Dette rådet får navnet Regionråd Dalane.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Dalanerådet har vært drevet av et politisert organ hvor ledelse har gått på rundgang mellom kommunene (styret). Vedtektene som ligger til grunn for § 27 samarbeidet har vært viktige rammebetingelser for hvordan samarbeidet skal organiseres og hvilke hovedområder som skal prioriteres. Alle kommunestyrene har vetorett og har i praksis mulighet til å stoppe forslag til vedtak som kommer fra Dalanerådet. Kommunestyret har også stor innvirkning på fordelingsnøkkelen på budsjettet. Ut over dette var saker fra Dalanerådet orienteringssaker, så fremt det ikke var store prosjekter som krevde finansiering og som forpliktet kommunene. De politiske rammebetingelsene satte kommunene på lik linje. Egersund ønsket et større grep på regionalpolitikken og trakk seg derfor ut.

Administrative: Næringsfunksjonen i de fire kommunene er innlemmet i Dalanerådet sitt sekretariat som kalles næringssjefen i Dalane. I tillegg til vedtekter er strategi- og handlingsplan/budsjettplan, årsmelding, regnskap og årsregnskap viktige styringsverktøy som politikerne i dalanerådet og kommunestyrene anvender ovenfor sekretariatet. De økonomiske rammene hvor 50 % er fra kommunene og 50 % er eksterne prosjektmidler, gir sekretariatet handlingsrom. Den siste perioden med avvikling har vist problematiske sider med §27 modellen når det gjelder gråsonen mellom kommunen og firma i forhold til økonomi og ansatte. Saksbehandling har ikke skjedd i kommunens administrasjon, men hos næringssjefen. Det har derfor ikke vært formell link mellom rådmannen + stab (spesielt teknisk miljø og de ulike fagavdelingene i kommunene) og næringssjefen ut over kontakt i forbindelse med spesifikke saker.

Ledelse

Den formelle ledelse i Dalanerådet ligger hos styret hvor politikerne er representert og som i tur ledes av en av de fire ordførerne. Operativ leder er næringssjefen som er ansatt av Dalanerådet og har en egen stillingsbeskrivelse inkludert fullmakter. Det er tett samarbeid mellom den sittende leder av Dalanerådet og næringssjefen. Nåværende leder har satt i to år, arbeidet tett med tidligere leder i flere år og kjente derfor «regimet» godt. Han har vært svært avhengig av et tett samarbeid med spesielt leder av Dalanerådet i perioden.

Næringssjefen har hatt et ryddig mandat, uten mye makt, men med relativt bra spillerom. Han kan forplikte Dalanerådet for opp til 50.000 kr uten å konsultere styret. Nye stillinger tas opp i styremøtet. Ved å være en god lytter, igangsetter og lobbyist er det i følge næringssjefen mulig å få til mye i en slik stilling. Ofte handler det om å se muligheter, som han videre får mandat til å arbeide videre med. Næringssjefen har hatt rollen som katalysator, men og forvalter og mediator. Katalysatorrollen handler mye om å se muligheter, promotere disse og arbeide for å forankre og sette i verk. Han omtales som stadig på hogget. Forvalteren sitter i sekretariatsfunksjonen og forberedelse og ivaretagelse av dalanerådet som en viktig regional arena. Mediatoren forhandler og driver lobby mellom kommunene og andre aktører som er involvert i arbeidet som Dalanerådet deltar i. Her er det et konstant maktspill og "herrer med mange hatter". Det er likevel viktig for næringssjefen å ikke være for bastant i sine meninger. Næringssjefen har variert bakgrunn, har respekt hos ulike fagmiljø og politikere. Han har kjennskap til sakene og behandler styret slik at de har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for beslutninger.

I tillegg til det politiske arbeidet, har næringssjefen et produksjonsansvar for driften og de prosjekter som ligger i driften. I tillegg har næringssjefen personalansvar for de ansatte på kontoret. Dette er et omfang som i en § 27 modell betraktes som vanskelig.

Næringssjefen har i løpet av den siste perioden sikret orden i økonomi. Lederrollen har blitt begrenset til å gjelde kun administrasjon. Samarbeid mellom kommunene har vært på ad hoc nivå i den siste perioden.

Balansert styring og handlingsrom

Næringssjefen hadde relativt stort handlingsrom formelt sett gjennom sitt mandat. Muligheten for å utvikle nye prosjekter og gjennom disse få finansiering, bidro til at sekretariatet sto relativt fritt i sitt arbeid. Næringssjefen kunne på denne måten sette aktuelle prosjekter og ønskede prioriteringer på dagsorden hos styret. Likevel – når det gjelder større regionale satsinger og saker som var politisk aktuelle, hadde kommunene mulighet for å legge ned veto. Sekretariatet brukte mye tid på saksbehandling og saksforberedelse. Det var disse saker som både tok sekretariatet sin tid, men og Dalanerådet, noe som påvirket Dalanerådets som helhet sin legitimitet.

Input legitimitet: Det har vært en likeverdighet mellom kommunene og en gjensidig respekt. Egersund er mye større enn de resterende tre kommuner, men har ikke kjørt over. Nettopp dette har etter hvert blitt en utfordring, hvor Egersund som storkommune ønsker større innflytelse over regionalpolitikken. Alle saker har vært forankret i kommunenes øverste politiske myndighet. Spesielle saker er tatt til kommunestyrene. Forankringen har ikke vært like sterk i kommunenes administrasjon, noe som skyldes at næringssjefen har fått delegert det administrative ansvarsområde fra kommunene. Koplingen til rådmann har vært svakere og relatert til spesielle saker. Dalanerådet har vært et informasjons og diskusjonsforum preget av deliberative forhandlinger. I nye saker, eller saker som krever spesielle prioriteringer av kommunene har det vært benyttet votering.

Throughput legitimitet: Det er lagt vekt på åpenhet i Dalanerådet, og alle saker er gjort tilgjengelig på nett. Ut over dette er det gjort lite for å sikre transparens i prioriteringer, beslutninger og tiltak som gjøres på vegne av Dalanerådet. På grunn av offentlige referater, er det en del henvendelser fra pressen. Informasjon inn til kommunestyrene har i hovedsak vært aktuell i spesielle saker, ellers har det vært vedlegg/orienteringssaker i kommunestyret. Kommunikasjon mellom medlemmene i Dalenerådet handler mye om både parti tilhørighet og personkjemi.

Output legitimitet: Gjennom alle årene har Dalanerådet bidratt til en rekke tiltak og utviklingsområder. Likevel oppfattes dette svært ulikt av kommunene. Egersund kommune ønsker nå å styre sin egen næringspolitikk da de mener det ikke er fruktbart å drive denne oppgaven gjennom Dalanerådet lengre. De ønsker en større maktposisjon i regionen siden de er kjernekommunen. Egersund føler de drar og de andre bremser. Kommunene er for små til å bære Dalanerådet alene. Regionalt samarbeid avhenger av at store og små arbeider sammen. Det var derfor ikke aktuelt å videreføre Dalenerådet uten storkommunen. Dalanerådet har i tillegg til å drive frem viktige utviklingsoppgaver og prosjekter vært et viktig dialog- og informasjonsforum mellom kommunen. Det er i dag liten “avstand” mellom kommunene, noe som gjør samarbeid om saker enkelt. Likevel er flere av kommunene enige i at Dalanerådet har utviklet seg til et forum med svært mange saker, mye saksbehandling og lite reell

myndighet. Saker tas opp, men så stopper det for vedtak i kommunen. Det blir mye diskusjon, men lite reell beslutningsmakt.

Organiseringen av samarbeidet har blitt oppfattet som problematisk også fra sekretariatet sin side som arbeider tett på politikken, driver mange ulike prosjekter, har en utviklingsoppgave og etter hvert, en rekke ansatte. Dette er omfattende for et § 27 samarbeid. § 27 samarbeid krever tilbakemelding til kommuner og anmodning om vedtak. Det har kommet mye bra ut av Dalanerådet, men burde jobbe på en annen måte. Det er et godt ideforum.

Oppsummering: Avsluttet samarbeid - for å styrke politisk makt og etablere ny maktfordeling mellom samarbeidskommuner.



HAUGALAND SKOLE OG ARBEIDSLIV

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Haugalandskommunene (Haugesund, Vindafjord, Karmøy, Tysvær, Bokn, Utsira, Sveio) har siden 1999 utviklet et unikt samarbeid om utdannings- og yrkesveiledning for ungdomskoleelever gjennom HSA. Et sterkt samarbeid mellom rådgiverne på Haugalandet var og er en viktig drivkraft. Utgangspunktet var kommunenes (skoleeiers) ansvar for elevenes rett til rådgivning om utdanning, yrkestilbud og yrkesvalg. Det er også kommunens ansvar å stille de nødvendige ressurser til disposisjon og organisere arbeidet slik at rådgivningen av elevene har tilfredsstillende kvalitet. Siden høsten 2008 ble HSA sin rolle styrket ved at faget "Utdanningsvalg" ble obligatorisk i ungdomskolen og fremhevet viktigheten av å styrke elevenes og skolens kunnskap om arbeidslivet. HSA ble her oppnevnt som koordinator for Utdanningsvalg på Haugalandet.

Formål: Haugalandet skole-arbeidsliv (HSA) skal være regionens brobygger mellom skole og arbeidsliv og koordinere ungdomskolenes samarbeid med lokalt næringsliv og videregående opplæring. HSA sin hovedoppgave er å tenke helhet omkring skole og arbeidsliv, og skape aktiviteter som er med på å styrke ungdommens bevissthet omkring fremtidig utdannings- og yrkesvalg. HSA skal også være et bindeledd mellom skolen og andre organisasjoner som ungt entreprenørskap, karriæresenteret, opplæringskontorene og høyskolen (forskningsmiljøet).

Organisering: Fram til 2004 var det Haugesund kommune som driftet samarbeidet, med refusjon fra de andre medlemskommunene. Karmøy ble først medlem i 2007. Haugaland Vekst IKS tok over driftsansvaret for HSA fra 2005. HSA er nå organisert som et interkommunalt samarbeid inn under Haugaland Vekst IKS som har driftsansvar. Eierkommunene besitter styringsgruppen som bestående av 10 personer. Her er administrasjonen (opplæring) fra alle kommunene representert. Haugesund og Karmøy har to representanter på grunn av deres størrelse. I tillegg til styringsgruppen er det en referansegruppe bestående av opplæringskontorene, Ungt Entreprenørskap, Haugesundsregionens Næringsforening, Karriæreveiledningssenteret Nord, NHO, LO og HSH. Styringsgruppen møtes 4 ganger i året, mens referansegruppen deltar på to av disse møtene. I disse dager diskuteres mulighetene for et interkommunalt opplæringskontor, men dette har foreløpig ikke fått politisk støtte.

Drift: I 2005 ble det utviklet en samarbeidsavtale mellom kommunene vedrørende utdannings- og yrkesrådgivning gjennom HSA. Videre har HSA kommunene inngått en driftsavtale med Haugaland Vekst IKS for å drifte denne funksjonen/tjenesten. Gjennom Haugaland vekst er det og ansatt en koordinator/daglig leder som skal sikre gjennomføring av HSA sin mål og visjoner. Deltakerkommunene dekker sin ideelle andel av kostnadene knyttet til HSA (dvs. diverse driftskostnader og en 80 % stilling). Kommunene betaler et fast beløp i tillegg til en andel fordelt etter antallet elever. Budsjett utarbeides av HSA. Aktivitetene til HSA har vært inntektsbringende, slik at det er solid økonomi. Det er utviklingen av et Web

system som har bidratt til gode inntekter. Flere kommuner i landet har valgt å kjøpe den web baserte tjenesten. Den web baserte tjenesten gjør det enklere for både bedrifter, elever og rådgivere i utplasseringen av elever i faget yrkesvalg. Driften har vært aktiv i forhold til barnetrinnet, videregående skole, høyskole og skoleledelse, men spesielt aktiv på ungdomstrinnet og i forholdet til næringslivet. Mye av driften går ut på å skape arenaer og aktiviteter som engasjerer og legger til rette for informasjon til ungdomstrinnet i en periode hvor elevene må ta mange valg. Arbeidet mot næringslivet, består av bedriftsbesøk, jobbdager, yrkesmesser samt å rekruttere bedrifter til å ta imot ungdommene. HSA har og vært et faglig bindeledd mellom rådgivere ved skolene.

Politiske og administrative og rammebetingelser

Politisk: Til grunn for samarbeidet foreligger en samarbeidsavtale som er underskrevet av alle de respektive rådmenn. Samarbeidsavtalen angir formål, virkemidler, økonomi og organisering. Det er ingen direkte politisk styring av HSA. Den politiske styringen ligger indirekte gjennom vedtatte midler som årlig overføres fra den enkelte kommune. Det er et fast beløp som overføres, og det har ikke vært diskusjoner i kommunen om bruken av disse pengene. I tillegg ligger den indirekte i styret for Haugaland Vekst IKS hvor HSA er innlemmet. Haugaland Vekst IKS godkjenner budsjett og regnskap etter tilråding fra eierstyret. Det har vært god økonomi i HSA, og det har derfor ikke vært nødvendig å be om ytterligere støtte til drift. Fast orientering fra HSA til kommunestyret finner ikke sted.

Administrative: HSA er administrativt styrt av kommunene. Styret består av representanter fra opplæringsadministrasjonen i kommunene. Haugesund og Karmøy har delt på lederskapet i styret. Det brukes på denne måten lite administrative ressurser i kommunen til dette formål. Det er god kontakt mellom daglig leder og styrets ledere i HSA. Det er daglig leder som både gjennomfører det strategiske så vel som det operative arbeidet. Daglige leder utvikler strategi, handlingsplan, budsjett og årsmelding som legges frem og justeres av styret.

Ledelse

Formelt sett er det styret for HSA som leder samarbeidet. Den faktiske og operative lederen er daglig leder. Den daglige leder for HSA har høy grad av ledelsesautonomi og handlingsrom. Det er daglig leder som utvikler budsjett, strategi, handlingsplan og sikrer iverksetting av dette. Det er likevel tydelig at daglig leder sikrer forankring, deliberasjon og støtte i styret hvor fagadministrasjonen i kommunene er representert. Også rådgiverne er viktige i denne sammenheng. Videre har daglig leder vist stor handlekraft. Denne kombinasjonen har bidratt til stor tillit til den daglige lederen. Den daglige lederen har hatt en forvaltende rolle, en mediatorrolle og en katalysatorrolle. *Forvalterrollen* er synlig i daglig leders fokus på ivaretagelse av gode prosesser, informasjon, samarbeid og forankring. Daglig leder er selv tidligere rådgiver, og har derfor vært svært engasjert og kunnskapsrik rundt arbeidsfeltet. Dette har også bidratt til tillit og grunnlag for autonomi. Daglig leder har opptrådt synlig, forutsigbart, inkluderende, ydmyk og forberedt. *Mediatorrollen* har ikke vært like tydelig i forholdet mellom kommunene, da det ikke har vært store konflikter i samarbeidet. Mediatorrollen er likevel viktig i arbeidet med å forholde seg og engasjere en bredt sett av aktører. Nettverksbygging og kontakt med ulike grupper har vært en viktig forutsetning i denne stillingen for å få gode resultater. Mediatorrollen har derfor vært sentral i arbeidet med å samle ulike aktører rundt felles holdninger og prioriteringer av aktivitetene.

Katalysatorrollen er svært fremtredende her. Daglig leder har sett muligheter, tatt tak, koplet på aktører, åpnet diskurser og satt i gang tiltak. Han har absolutt engasjert seg i det substansielle innholdet og drevet ut fra styrets og egen kunnskap om feltet. Han har funnet nye løsninger i arbeidet med skole og arbeidsliv, vært visjonær og utforskende, og har bidratt til et høyt aktivitetsnivå.

Balansert styring og handlingsrom

Svak politisk forankring og sterk operativ ledelse, kan i utgangspunktet tenkes å gjøre en ubalanse. Likevel har sterk kopling til styret bestående av fagadministrasjon, og da spesielt lederne i styret, bidratt til en balanse mellom ledelsesautonomi og administrativ styring.

Input legitimitet: Svak politisk forankring, men sterk administrativ forankring. Alle kommunene er deltakende i styret, og har i fellesskap besluttet at de to største kommunene skal ha mer “hands on” de daglige aktiviteter enn de resterende. Dette av ressurs hensyn. Den svake forankringen i kommunene oppleves ikke som et problem, men heller som en fordel. Likevel ser styret at det kan være potente utfordringer ved svak forankring på sikt eksempelvis hvis HSA ikke lenger har så solid økonomi, og de er tvunget til å be om mer støtte til tjenesten.

Throughput legitimitet: Styret har god dialog med daglig leder mellom møtene. God dialog er det og mellom daglig leder og rådgiverne på skolene i kommunene. God dialog innebærer at mange av aktivitetene berører rådgiverne ved skolen, mens administrasjonen i kommunene blir informert. Spesielt gjelder dette lederen av styret, som har den tetteste kontakten. Limet er daglig leder som omtales som ydmyk og som tar hensyn til kompetansen i nettverket rundt denne tjenesten. “Om det er noko så er det berre å ta det opp”. Dette gjelder ikke bare YoU-rådgiverne ved grunnskolen, men Karriæresenteret og videregående skoler. Treff og møtepunkter mellom rådgiverne på Haugalandet finansieres gjennom bidrag fra HSA og Karriæresenteret. HSA sitt arbeid er godt kjent blant bedrifter i regionen som både bruker det web-baserte verktøyet, men som og følges opp eller rekrutteres som JA bedrift. Dette er et kontinuerlig arbeid som daglig leder gjør. HSA sitt arbeid gjøres godt kjent gjennom yrkesmesser, jobbdager, gründercamp og ikke minst opplysningshefter, avisannonser og nettsider. For befolkningen flest er det nok likevel lite kjent hva

Output legitimitet: Utviklingen av det web baserte verktøyet hvor elever som skal ha praksis i bedriftene formidles på en enkel måte, har vært til stor hjelp for rådgiverne ved skolene. Det skaper et lettere tilgjengelig system mellom bedrift og elev som rådgiverne kan overvåke og da lettere støtte opp der hvor det trengs. HSA har avtale om drift og salg med Hatteland Solutions: I dag er følgende kommuner/fylkeskommuner brukere av systemet: Hordaland, Akershus, Buskerud, Troms, Oslo, Hedmark og Rogaland. I tillegg er Østfold og Møre & Romsdal interessert. Fylkeskommunene distribuerer dette videre til kommunene og det kan tas i bruk både mht. faget utdanningsvalg i grunnskolen, men og praksis i videregående skole. Verktøyet har forenklet og overtatt sentrale oppgaver i skolene og da spesielt for rådgiverne. Forskningstorget for 7 klasse, videregående skole dager, utvikling og ledelse av yrkesmessene i regionen, karrierevalg i 9. klasse, arrangering av åpen dag for foreldre ved de videregående skolene, koordinering av opplæringskontorenes og karriæresenterets besøk i ungdomskolen er aktiviteter som nå er regulære. I tillegg er HSA sekretariat for YOU-rådgivernettsverket, de arrangerer rådgiversamlinger og driver aktiviteter sammen med dem. De har og arrangerer en

rekke kurs og seminarer samt utviklet generelle informasjonsbrosjyrer og hjelpemidler for å gjøre ungdommens utdanningsvalg lettere og klokere.

Oppsummering: Avtalestyrt fagsamarbeid med stort handlingsrom og aktivitetsnivå



CITTASLOWRÅDET I SOKNDAL

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Sokndal kommune ble i 1998 definert som Omstillingskommune av Kommunal- og regionaldepartementet. Dette skyldtes sterk nedgang i befolkningen og store tap i arbeidsplasser på Hjørnesteinsbedriften Titania. I perioden frem til 2003, bedret situasjonen for Titania seg, og flere lokale initiativ bidro til økt aktivitet og optimisme. I 2003 ble Sokndal den første kommune i Norden som ble medlem av Cittaslow bevegelsen. I spissen av dette initiativet sto Ordfører og næringssjef, samt en rekke lokale ressurspersoner. Det var et omfattende arbeid som lå til grunn for å kvalifisere som Cittaslow kommune (52 kriterier), og svært mange aktiviteter var derfor igangsatt i forkant av søknaden. Det var bred enighet i kommunen om å forankre disse verdiene i Sokndal kommune.

Formål: Tanken med Cittaslow er bl.a å bremse litt på jaget, prioritere livskvalitet, ta vare på lokal identitet, gjestfrihet, omsorg, samt fokus på miljø og fornybar energi. Dette er verdier som skal forankres i hele kommunen – kommunens virksomhet, bedrifter, frivillig sektor og befolkning¹⁵. Samarbeid mellom ulike aktører var en forutsetning for å forankre verdiene og utvikle aktiviteter i tråd med disse.

Organisering: En arbeidsgruppe bestående av representanter fra næringslivet, lag /foreninger, ungdomsrepresentanter samt næringssjef og ordfører utgjorde arbeidsgruppen som holdt i prosjektet. Det som kjennetegnet arbeidet i perioden fra 2003 og fremover var stor entusiasme blant en rekke aktører i ulike sektorer, mange nye kulturelle aktiviteter, utvikling av Sokndalstrand¹⁶ som kultursenter, profilering og forankring av verdiene i kommunens strategier og planer. Cittaslowrådet var derfor en “samleoase” preget av ad-hoc arbeid, dugnad, arbeidslyst, initiativ, utvikling og glød. Det var lite papirarbeid og byråkrati i den perioden. I 2011 mente politikerne i Sokndal kommune at det burde bli en klarere politisk forankring av Cittaslowrådet. Cittaslowrådet ble nå tyngre med fire politikere fra hvert hovedutvalg, administrasjon, + representanter fra næringsliv, ungdomsråd, og frivillig sektor. Totalt utgjør denne gruppen nå 11 personer og er et formelt opprettet råd i kommunen.

Drift: Å være en Cittaslow kommune er et kontinuerlig arbeid. Det har vært arbeidet systematisk med utgangspunkt i alle de 52 kriteriene, men det har vært nødvendig med prioriteringer. Kriteriene er samlet under seks hovedkapitler, og det har vært lagt vekt på å ha tiltak innenfor alle. Det er imidlertid utfordrende i forhold til kommunens økonomi. Sokndal har nå vært Cittaslow kommune i 10 år og svært mange aktiviteter er etablert og arrangert i regi av det. Etter nytt Cittaslowråd ble etablert, ble de 52 kriteriene gjennomgått med aktuelle

¹⁵ http://sokndal.kommune.no/newsread/cittaslow_page.aspx?nodeid=5163#.UOQfguQsCSO

¹⁶ <http://no.wikipedia.org/wiki/Sokndalstrand>

tiltak og vedtatt i kommunestyret. Gjennomføring av tiltakene vil også i stor grad avhenge av andre aktører i kommunen.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Det var sterk politisk forankring og engasjement rundt etableringen av Cittaslow. Ordføreren var en sterk driver i etableringsfasen og sikret informasjon, politisk støtte og engasjement. Prosjektgruppen arbeidet svært ad-hoc basert og hadde stort handlingsrom for å generere ideer, sette i gang tiltak og involvere ulike ressurser for å sette aktiviteter i gang. Etter at sammensetningen av Cittaslowrådet ble endret, ble det en klarere politisk styringsprofil på rådet. Dette skulle øke Cittaslowrådets handlingskraft.

Administrative: Næringssjefen i Sokndal har vært en sentral pådriver i alle 10 år. I tillegg til å være en del av kommunens administrasjon, har han også arbeidet svært tett med tidligere ordfører. I dag er den tidligere ordføreren rådmann. Næringssjefens kopling med administrasjonen for øvrig har vært fra sak til sak.

Ledelse

Ledelse i Cittaslowrådet er formelt sett ordfører. Den reelle driften har vært koordinert av næringssjefen. Sammen med seg har det vært et nettverk av lokale ildsjeler fra næringsliv, lag/forening og øvrige personer i lokalsamfunnet. De lokale ildsjelene har vært svært viktig i dette arbeidet, og det er samarbeidet som har vært den drivende kraft. Det er en krevende oppgave å arbeide kontinuerlig med en satsing som skal gjennomsyre kommunens holdninger, aktiviteter og prioriteringer. Det er krevende for en prosjektleder å holde trykket oppe, holde engasjement oppe, utvikle nye saker – hele tiden. Næringssjefen har hatt en forvaltende rolle, mediatorrolle og en katalysatorrolle i det kontinuerlige arbeidet med Cittaslow. Den forvaltende rollen er svært synlig gjennom alle de ti årene med Cittaslow. Næringssjefen har hatt en beskyttende og ivarettende rolle av de verdiene som Cittaslow representerer. Sammen med en rekke ildsjeler tok de eierskap tidlig i prosessen – ikke bare i form av aktiviteter, men og i å utvikle og spre verdiene, holdningene og målene. Næringssjefen har vært forutsigbar, synlig, inkluderende og observant. Mediatorrollen har ikke vært like tydelig hos Næringssjefen, men han har vært en mediator i form av å bringe ulike ressurser sammen i gjennom hele perioden, både i kommunen, men og med nødvendige ressurser utenfor kommunen. Katalysatorrollen er på linje med forvalterrollen de mest fremtredende. Fremdrift og glød har preget arbeidet med å forankre og utvikle kommunen til en Cittaslow kommune. Sammen med ildsjeler har nye ideer og løsninger blitt kjernen for alle aktivitetene. Handlekraften har ligget i den brede forankringen Cittaslow ideen hadde i kommunen, samt det kontinuerlig tette samarbeidet med ordfører/politikere og engasjerte personer fra næringsliv, frivillig sektor og enkeltpersoner.

Balansert styring og handlingsrom

Næringssjefen har hatt stort handlingsrom i arbeidet med Cittaslow, men dette har skjedd i samarbeid med både politikere, administrasjon, bedrifter, institusjoner, lag og foreninger og befolkningen for øvrig. I utviklingsfasen var ildsjeler viktige for å drive ideer og initiativ frem, noe de fikk handlingsrom til å gjennomføre. Det var i denne perioden fokus på handling og utvikling heller enn systemer og byråkrati. Evig utviklingsmodus er imidlertid krevende, og arbeidet med Cittaslow er nå satt inn i en mer strukturert form.

Input legitimitet: Ideen og innlemmingen av Cittaslow var forankret på topp hos politikere. Dette var en krevende satsing, som var avhengig av bred støtte. Engasjerte personer var

drivkraft bak satsingen og i perioden fra 2003 arbeidet næringssjefen som var prosjektleder tett med ordfører, rådmann og andre ildsjeler i lokalsamfunnet ad-hoc basert. Cittaslowrådet fikk en strammere politisk karakter ved endringen i 2011. Det var ønske om et større politisk engasjement og forankring. Dette skulle skape mer forutsigbarhet og systematikk i Cittaslowarbeidet. Evalueringen av Cittaslow viser at det har vært en manglende forankring hos politikere og administrasjon rundt Cittaslowarbeidet. Engasjementet har vært sentrert på toppen.

Throughput legitimitet: Det er gjennom hele Cittaslowarbeidet vært oppfordret at flest mulig skal engasjere seg i arbeidet. Dette har vært kommunisert gjennom infoavis (hver måned), arrangementer, hjemmeside, møter med kommunalt ansatte og generell profilering av bygda i forbindelse med Cittaslow. Sokndal og Cittaslow har fått svært god profilering i media, noe som har bidratt til å spre informasjon bredt om konseptet i befolkningen. Likevel har den lokale forankringen både i næringslivet, offentlige institusjoner men og lag og foreninger ikke lykkes helt. Manglende forankring i kommuneadministrasjonen har ført til at Cittaslow verdiene ikke er integrert fullt ut i styringsredskapene. Det ligger mange muligheter i Cittaslow konseptet som verken er utnyttet til det fulle av bedrifter eller lag/foreninger. Endring i organisering av Cittaslowrådet har ført til svekket entusiasme. Det er tungt for en liten kommune og dens ildsjeler å holde drivet oppe, og flere av de involverte føler satsingen nå mister prioritering og fokus. Styrking av den politiske forankringen oppleves ikke av alle som positivt, men veien til et mer tungrodd system.

Output legitimitet: Cittaslow og Cittaslowrådet har sammen med en rekke ildsjeler i befolkningen klart å snu utviklingen i et lokalsamfunn i nedgangstid. Svært positiv profilering internasjonalt, nasjonalt, regionalt og ikke minst lokalt har bidratt til økt turiststrøm, økt aktivitetsnivå og en holdningsendring i befolkningen. Det er mange gode ambassadører som stolte snakker positivt om Sokndal. Folketallet er stabilisert og antall nyfødte øker. Store opprustninger er skjedd i området rundt Sokndalstrand og Sokndal ble kåret som Rogaland kulturkommune i 2005. Flere av aktivitetene er regulære og manifesterer Sokndal som Cittaslowkommune. Eksempel på dette er «Kjærlighetsuka», Begravelse av Janteloven, arrangering av større kulturarrangementer, bredt profileringsarbeid og kontinuerlig arbeid med bedrifter og lag i å bruke Cittaslow - varemerket. Det arbeides også kontinuerlig med å utvikle tiltak i forhold til de 52 Cittaslow – kriteriene.

Oppsummering: Kontinuerlig verdibasert samarbeid – begrenset handlingsrom eller svekket entusiasme?



Stiftelsen Lillestrøm kulturforum (kultursenter) og Lillestrøm kulturbygg AS

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Etter at Lillestrøm Kinoteater ble stengt i 1987, startet en lokal mobilisering hvor man fikk med både næringsliv og frivillige (under ledelse av Skedsmo Musikkråd). I april 1991 ble det etablert en juridisk enhet som skulle forestå renovering og fremtidig drift, gjennom stiftelsesmøtet for Stiftelsen Lillestrøm Kulturforum. Lillestrøm Musikkorps stilte med grunnkapital på kr 200 000, advokat Arne Sømhovd hadde kjøpt bygget for 2,5 mill, og Skedsmo kommune stilte pengene til disposisjon for renovering. Advokaten hadde gode kontakter i entreprenørbransjen som tente på ideen om å sette i stand huset gjennom et samarbeid mellom foreningslivet og næringsliv. Disse aktørene ble også med i stiftelsens styre. I 1991 ble kinoteateret gjenåpnet under navnet Kultursenteret Lillestrøm Kinoteater, og året etter ble det kjøpt opp av stiftelsen med ekstern finansiering fra Lillestrømbanken. Stiftelsens grunnkapital ble økt gjennom gaver fra Lillestrøm Skolekorps og Skedsmo Musikkråd (kr 50 000 hver). I 1993 ble Lars Otto Ullereng engasjert som daglig leder, og han sitter fremdeles i dag. I 1994 fikk Lillestrøm Kultursenter status som regionalt kulturbygg, og året etter kjøpte Skedsmo kommune bygningen og overtok gjeldsforpliktelsene. Det ble da inngått en 10-årig driftsavtale mellom kommunen og stiftelsen. Stiftelsen stiftet to aksjeselskaper for å jobbe med utviklingen av nytt kulturhus, Lillestrøm Kultursenter AS, som utbygger og Lillestrøm Kulturproduksjon AS som produsent av større profesjonelle produksjoner. I 2004 starter bygging av bygg 1 i nye Lillestrøm Kultursenter. Stiftelsen var ikke lenger på eiersiden i eiendomsselskapet som sto for utbyggingen – det var utbygger ØIE(45%), Lillestrømbanken(45%) og Skedsmo kommune(10%). Etter hvert har kommunen kjøpt seg opp, og eier i dag 96,4 prosent av Lillestrøm kulturbygg AS som eier bygget. Stiftelsen Lillestrøm kulturforum driver Lillestrøm Kultursenter på oppdrag fra Lillestrøm kulturbygg AS.

Formål: Kommunen ønsket å etablere en kulturarena – et kulturhus, men vurderte det som for stor investering for kommunen alene. De ønsket dermed å gå inn i et samarbeid med kulturlivet og næringslivet, for å finne økonomiske partnere og for å spille på lag med relevante interesseorganisasjoner. Det eksplisitte formålet er å gi kommunens innbyggere et godt og variert kulturtilbud.

Organisering: Lillestrøm kulturbygg AS er eid av Skedsmo kommune 96,4%, Entreprenørselskapet ØIE AS 1,8% og Lillestrømbanken Eiendom AS 1,8%. Dette selskapet er et driftsselskap som eier huset, og har kun ansvar for bygg og vedlikehold av bygg, pluss leieavtaler til fylkeskommunens aktivitet. Kommunen har tatt mer og mer eierandel i det, i forhold til hva som var utgangspunktet. Før var private bedrifter og avisen tyngre inne. Kommunen utgjør nå størstedelen av generalforsamlingen. Kommunen bidrar inn med 2,3 mill i året til vedlikehold av bygg, som stiftelsen administrerer. Vedtektene fastsetter at eierne ikke har utbytterett. Skedsmo kommune er leietaker av alle kulturlokalene i byggetrinn 1 og

de er eier av den gamle delen fra 1926 (Lillestrøm Kinoteater). Dette reguleres av en driftsavtale for den forvaltningsmessige og vedlikeholdsmessige delen av driften.

Stiftelsen Lillestrøm kulturforum driver Lillestrøm Kultursenter på oppdrag fra Lillestrøm Kulturbygg AS og Skedsmo kommune (Kulturfaglig). Stiftelsen drifter aktivitetene inne i bygget, og leier bygget gratis. Stiftelsen driver etter kulturfaglig driftsavtale, som gir ytre rammer for aktivitet. De har drevet dette siden 1991. Kommunestyret i Skedsmo vedtok i budsjettet for 2014 et investeringstilskudd på 1,5 mill til oppgradering av teknisk utstyr til Lillestrøm Kulturbygg AS. Samtidig ble driftstilskuddet til Stiftelsen Lillestrøm kulturforum økt med en million fra 1,3 til 2,3 mill i årlig driftsstøtte. Privat næringsliv bidrar med ca 4,5 mill, ellers kommer inntekten fra billettsalg. I 2011 hadde Stiftelsen 16 fast ansatte, og totalt 18,5 årsverk ble utført. Det ble registrert 223 000 brukere i løpet av året.

Drift: Stiftelsen drifter aktivitetene inne i bygget, og bygget stilles gratis til disposisjon fra eier/kommune. Stiftelsen gjør det som kommunens organisasjon selv gjør i de fleste kommuner. Stiftelsen ledes av en daglig leder, som forholder seg til styret av stiftelsen.

Politiske og administrative rammebetingelser

Politisk: Den politiske og administrative styringen av Lillestrøm kulturbygg AS og Lillestrøm kultursenter følger de formelle regler for AS og stiftelser (vedtekter). Vedtektene fastsetter for eksempel at eierne ikke har utbytterett. Kommunen og politikerne følger interessert med på hvordan de to konstruksjonene driftes, gjennom jevnlig rapportering og informering. De benytter seg også av de styringsmuligheter de har.

For kulturhuset (AS) benyttes den styringsmuligheten de har som majoritetseiere, i årsmøtet eller generalforsamlingen, samt gjennom vedtektene. Den politiske ledelse opplever at han her får den informasjon som trengs; regnskap, revisjon og gode tilbakemeldinger om driften.

En av de viktigste politiske rammesettingene for stiftelsen Lillestrøm kulturforum er gjennom den politisk vedtatte kulturfaglige *driftsavtalen*, som sier noe om det innholdsmessige. Denne oppleves imidlertid, av både kommunale aktører og av daglig leder selv, som å gi stort handlingsrom for hvordan kultursenteret drives. Likevel opplever politisk ledelse at avtalen på en god måte gir uttrykk for de kulturpolitiske ambisjoner kommunen har.

Den andre viktigste politiske rammebetingelsen er *de årlige bevilgningene* i kommunebudsjettet. Selv om stiftelsen har drevet i mange år og får årlige bevilgninger, har de ingen garanti, og det er en viss usikkerhet og uforutsigbarhet knyttet til den årlige budsjettbevilgningen fra kommunen. I fjor (2012) bevilget politiker mindre penger enn det administrasjonen hadde innstilt på.

Politisk ledelse opplever i tillegg at det er enda flere møtepunkter i stiftelsen enn i AS'et. For det første *inviterer formannskapet jevnlig daglig leder for å orientere* om driften. I tillegg arrangerer *stiftelsen to årlige informasjonsmøter/orienteringsmøter* hvor de forteller om driften. Her er politisk ledelse ofte til stede som tilhører.

Politisk ledelse presenterer samspillet – og det å spille på lag med - næringsliv og det frivillige som en del av den generelle byutviklingsstrategien de har i kommunen. Dette oppleves som å øke deres systemkapasitet.

Ledelse

Det er daglig leder av stiftelsen (og Kulturbygg AS) som har den definerte lederrollen. Daglig leder bruker mye tid på å bedre de rammevilkår man skal drive Lillestrøm kultursenter etter både hos kommunen og hos private aktører. Ordføreren opplever at lederrollen utøves på en god måte, selv om det er en utfordring å operere i et farvann som er i skjæringspunktet mellom kommunal drift og kommersiell drift. En slik lederrolle krever dyktighet og lønnsomhet, også i forhold til politikken. Den vanskeligste balansen er å finne knekkpunktet mellom hvor mye som skal være kommersielt og hvor mye skal være subsidiert (for eksempel at frivillige skal få lavere leie). Her er det litt politisk uenighet. Kommunen opplever imidlertid at daglig leder ivaretar begge hensyn på en god måte, og får inn mange profesjonelle prosjekter som gir penger i kassa samtidig med å stimulere og støtte det frivillige livet.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet: Den politiske og administrative styringen av Lillestrøm kulturbygg AS og Lillestrøm kultursenter følger de formelle regler for AS og stiftelser. Kommunen og politikerne følger interessert med på hvordan de to konstruksjonene driftes, gjennom jevnlig rapportering og informering. De benytter seg også av de styringsmuligheter de har.

Throughput legitimitet: Det er jevnlig informering, både etter de formelle reglene for AS og stiftelser. Men også ved at daglig leder inviteres til å orientere om driften i formannskapet, og ved at stiftelsen selv arrangerer to årlige informasjonsmøter for interessentene i kultursenteret.

Output legitimitet: Det er generell enighet i kommunen, både hos politisk og administrativ ledelse og daglig leder, at "outsourcingen" av kultur til konstruksjonen med AS og stiftelse er en suksess. Ordføreren har et klart inntrykk av at de får et stort kulturtilbud for pengene, i forhold til å bygge og drifte et svært kulturhus i kommunal regi. Det er noe alle parter er stolt av å ha fått til, og som man gjør seg bemerket med utover kommunens grenser (presseoppslag) Tilbudet oppleves også som en god miks av profesjonelle og amatører, som er et krav i den kulturfaglige avtalen. Aktørene opplever at det å gå ut av den tradisjonelle måten å tenke kommunal drift på, at kommunen skal bevilge og drifte alt sammen, og heller gå inn i allianser og partnerskap med de som skal drifte dette gir synergieffekter.

<http://www.lillestrom-kultursenter.no/>

Oppsummering: Balansert kultur-samarbeid mellom politikere, administrasjon, daglig ledelse, næringsliv og frivillige



ØVRE ROMERIKE UTVIKLING

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Forløperen for ØRU var Regionråd Romerike, bestående av de 13 kommunene på Romerike, som var etablert etter initiativ fra Akershus fylkeskommune. I 1998 ble det splittet i to; Øvre Romerike Utvikling med de seks kommunene Ullensaker, Nes, Hurdal, Nannestad, Gjerdrum og Eidsvoll, og Samarbeidsrådet for Nedre Romerike med de resterende sju kommunene. En av årsakene til oppsplittingen var at de seks kommunene i ØRU ble mer fokusert på flyplassen og dens virkninger, mens kommunene på Nedre Romerike ikke var opptatt av det. Ordførerne på Øvre Romerike kom derfor til enighet om å tre ut av Regionrådet Romerike og danne sitt eget, og dette ble vedtatt i alle kommunestyrene 1997. På den tiden var Ullensaker (18-19 000), Nes (16-17 000) og Eidsvoll (16-17 000) ganske like i størrelse, men virkningen av flyplassen er i dag tydelig og Ullensaker har vokst til 30 000 innbyggere mens Nes og Eidsvoll ligger igjen 20 000. Gjerdrum, Nannestad og Hurdal er betydelig mindre.

Formål: Formålet med samarbeidet var å styrke samarbeidet mellom kommunene, å drive felles markedsføring og profilering av regionen å etablere en felles forståelse for utfordringene i regionen og søke løsninger som bl.a. utnytter de positive virkninger av hovedflyplassen. Man ønsket også å gjennomføre en langsiktig og helhetlig planlegging for å bevare og videreutvikle regionens fortrinn, samt å styrke utviklingen av lokalt og regionalt næringsliv gjennom felles initiativer. Et annet formål har vært å tilrettelegge og samordne tilbudet av offentlige tjenester for å gjøre regionen til et attraktivt og godt område å bo i.

Nylig ble det formulert en ny måltavle frem mot 2020 (utarbeidet av en politisk arbeidsgruppe). Denne måltavlen er ikke så ulik den tidligere, men nå er verdier som likeverd, samarbeidsvilje, respekt og åpenhet lagt mer vekt på. Samarbeidsvilje og raushet har kommet med, med vekt på raushet. Og det var med sikte på at de store kommunene må være litt rause med de små kommunene som er mer ressursfattige. Bakgrunnen for den økte vektleggingen av disse verdiene er at balansen mellom kommunene er annerledes nå enn i opprettelsen (størrelsesmessig). Visjonen i den nye måltavlen er "Øvre Romerike – landets mest attraktive region", og at ØRU skal være "Kommunenes felles redskap for bærekraftig regional vekst, gode livsvilkår, samordnet tjenesteyting og effektivisering".

Organisering: ØRU er et interkommunalt råd med sekretariat (§ 27) mellom de seks kommunene Gjerdrum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Hurdal og Nannestad. ØRU er organisert med ØRUstyret øverst, bestående av ordførerne – samt et rådmannsutvalg. En viktig suksessfaktor som trekkes frem er ordningen med årlig rullering av leder/nestleder i ØRUstyret og i rådmannsutvalget. Når det gjelder fordelingen av lederverv, så går kommunene parvis. Den kommunen som har styreleder, har nestleder i rådmannsutvalget. Og den kommunen som har nestlederansvaret i styret, har lederansvaret i rådmannsutvalget. Og dette skifter man på hvert år. Ordningen trekkes frem av alle parter som å bidra til forankring, forpliktelse i alle kommuner – og fremdrift i samarbeidet. Intervjuede aktører forklarer dette med at når man vet at man skal overta en lederfunksjon, så er man mer villige til å støtte opp

under lederfunksjonen, også når man er menige medlemmer. Vel vitende om at til neste år er det kanskje de som skal overta. I tillegg har man ØRUsekretariat med en daglig leder/direktør. Samarbeidet forankret også politisk gjennom en årskonferanse for formannskapene, samt felles kommunestyremøte 2 ganger i valgperioden.

I ØRU er det også forskjellige faglige nettverk: kommunalteknisk, kultur, sosial, økonomi og skole/barnehage. Nettverkene eksisterte på mange måter før ØRU ble etablert, spesielt på skole, helse og teknisk. ØRU bygger dermed på en lang tradisjon med å samarbeide og å utveksle erfaringer. Det var behov for å skape faglige nettverk, for de små kommunene har jo ofte en mann som arbeider med en funksjon. Med ØRU ble disse nettverkene formalisert, med et rådmannsutvalg over – som kan gi oppdrag til disse faglige nettverkene. Men de jobber også basert på egne initiativ. Kommunenes tilskudd – kr. 25.- pr. innbygger, og Akershus fylkeskommune ble fullt medlem fra 1. april 2007.

Drift: Den vanlige fremgangsmåten for samarbeidet er at det blir fremmet initiativ, fra ordførere, rådmenn eller direktør. De faglige nettverkene, hvor det sitter fagpersoner fra hver kommune, får så i oppdrag å utrede dette. Eksempelvis, når en felles samferdselsstrategi ble urformet, så var det med utgangspunkt i ”Tekniske sjefers forum”. De holdt i saken, og fikk i samarbeid med et konsulentfirma utformet et forslag til samferdselsstrategi. Den ble fremmet for rådmannsutvalget, for å se om rådmennene hadde noen merknader. Og da den ble godkjent her ble den fremmet for ØRUstyret – hvor kun ordførerne sitter. Da den ble godkjent her, gikk den videre til politisk behandling i hver kommune, og ble vedtatt i samtlige kommuner. Ved flere anledninger er det benyttet en fremgangsmåte som gir dypere politisk forankring i kommunene. Da de to strategidokumentene ØRUs strategi og ØRUs IKTstrategi ble utformet, gjorde ØRU noe nytt. Da ble det etablert en arbeidsgruppe. Da var det to folkevalgte, fra formannskapet, fra hver kommune som var med i arbeidsgruppen. Og så utgjorde undertegnede og en annen person sekretariatsfunksjonen i arbeidsgruppene.

Politiske og administrative rammebetingelser

Dette er et formelt §27-samarbeid mellom seks kommuner, og fremstilles som et konsensusbasert samarbeidsorgan. En av grunnene til at man har fått til et stort spekter av samarbeidsløsninger her presenteres blant annet med at selv om man har et enighetssystem, så stoppes ikke kommuner som ønsker å samarbeide – selv om ikke alle vil være med.

Ledelse

Den definerte lederen omtales i dette §27-samarbeidet som direktør, og representerer alene ØRUs sekretariat. Lederen har tidligere vært rådmann i en av kommunene, noe også hans forgjenger var. Han kjenner derfor samarbeidet fra rådmannsposisjonen, før han overtok lederrollen (direktør) i 2009. Lederen legger stor vekt på hvor verdifull hans erfaring som rådmann er i den posisjonen han har nå. Både fordi han har vært i en annen rolle i samarbeidet. Og fordi man som tidligere rådmann innsikt i de administrative og politiske prosesser i en kommune. Man vet hvor viktig det er å forankre saker politisk, og vet bedre når det er riktig å ta sakene, og på hvilken måte bør de tilrettelegges. Det å være koordinator og tilrettelegger, for eksempel for møtene (agenda, referat), vektlegges som en viktig aspekt ved rollen. Lederen definerer også sin rolle som å være en påvirkningskraft – for å bistå både

ØRUstyret og rådmannsutvalget for å få litt fremdrift i prosessene og å ha forslag som kan bringe det litt fremover.

Kommunene opplever at direktørstillingen er viktig for å få kommunene til å dra i samme retning. Han har samme lønnen som gjennomsnittet på de seks rådmennene i kommunene, noe som ifølge en av politikerne sier litt om hvordan dette er vurdert, hvilken betydning en sånn stilling egentlig bør ha. Direktøren presenteres også som å ha en viktig rolle i å backer opp politikere som sitter som representanter i ulike regionale og internasjonale nettverk og samarbeid – blant annet med å holde kontakten inn mot administrasjonen i et nettverk som sitter i Brussel.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet

Den tradisjonelle måten å forankre samarbeidet politisk er ved å arrangere ”Årskonferanse for formannskapene”, som er blitt gjort siden opprettelsen i 1998. Her har de imidlertid hatt begrenset deltakelse, helt til de i 2008, i forbindelse med 10-årsjubileet arrangerte lunsj-til-lunsj-seminar. Da fikk de en deltakelsesprosent 70-80, og valgte å fortsette med det. Fra å invitere, har de fra i fjor gått over på å innkalle – altså at årskonferansen blir en del av det politiske vervet. Og kan man ikke stille selv, så stiller man med vara. Dette har medført at det nå er omtrent 90 prosent av formannskapsmedlemmene som er tilstede.

På dagsorden står saker om årsrapport og liknende, men de forsøker også å få til politiske diskusjoner – gjerne i grupper satt sammen på tvers av kommuner. Lederen (direktøren) opplever at politikerne gjerne vil sitte og diskutere ting, og det kommer gjerne føringer til ØRUstyret ut av diskusjonene. Lederen (direktøren) opplever en økt interesse blant politikerne om samarbeidet etter at den nye formen for årskonferanse ble innført. Dette fører igjen til ønske om mer samarbeid og gjensidig orientering. For eksempel ble det på årskonferansen i 2010 enighet om å innkalle til et felles møte om samhandlingsreformen der alle kommunestyrene deltok. Det felles møtet for kommunestyrene synes de fleste kommunene var vellykket, og i de reviderte vedtektene (godkjent av alle kommunestyrer i 2011) er det fastlagt at det skal gjennomføres to felles kommunestyremøter i valgperioden. Lederen uttaler at ”Det å involvere flere folkevalgte i prosessene, at flere i formannskapet vet mer om hva som foregår, ..[har ført til] at årskonferansene gir oss klarere signaler”.

Den arbeidsmåten som ØRU brukte i formuleringen av de to strategidokumentene; ØRUs strategi og ØRUs IKTstrategi, blir omtalt som en svært god måte å skape politisk forankring på. Da ble to kommunestyrepolitikere fra hver kommune, fra formannskapet, plukket ut til å være med i arbeidsgruppen. Og så utgjorde leder og en annen person sekretariatsfunksjonen i arbeidsgruppene. Det skapte en bredere forankring av interkommunalt samarbeid i kommunene, det at man trakk inn andre enn ordførere og rådmenn. Formannskapspolitikerne fikk her være med å danne, legge inn sine synspunkter i en prosess, og ikke få et ferdig dokument. Dette er en modell de også bruker i flere sammenhenger. En versjon blir for tiden brukt i arbeidet med å utforme en felles plan for idrettsanlegg på Øvre Romerike. Her er en folkevalgt fra hver kommune med i arbeidsgruppen som skal utforme planen. Denne ledes av ordføreren i Hurdal, siden han har idrettsfaglig bakgrunn, og støttes av et sekretariat som er idrettskonsulentene i de tre største kommunene. Opprettelsen av slike prosjekt (arbeidsgrupper) skjer ved at det fremmes et felles saksfremlegg til alle seks kommunene,

etter godkjenning i ØRUstyret, og så er det forslag til felles vedtak i alle kommunestyrene om å godkjenne prosjektet, og at man nominerer en kandidat som skal delta i arbeidsgruppen. Prosessen blir beskrevet som å ta litt tid, men som å fungere bra.

Sentrale politikere opplever likevel at samarbeidet har et stort forbedringspotensial når det gjelder politisk forankring. For det første er det alltid en utfordring at ordførerne må tilbake til sitt eget kommunestyre for å få ”ratifisert” det de er kommet til enighet om på samarbeidsarenaen (her ØRUstyret). Som et eksempel nevnes en sak med lokalisering av felles arbeidsgiverkontroll, hvor man fikk bekreftende vedtak i fem kommuner men ikke i det sjette. Da dette resultatet ble tatt opp igjen i ØRUstyret gikk saken likevel gjennom, og man løste det ved å legge inn en merknad om at ordfører i den relevante kommunebeklaget at man ikke fikk tatt tilbørlig hensyn til kommunens eget ønske. Men man opplever at dette er en utfordring, at en ordfører ikke kan operere helt uavhengig støtte fra kommunestyret sitt.

For det andre opplever enkelte politikere at de har ”stampet i utredningene” før de har fått diskutere det politisk. Og initiativene til samarbeidsløsninger tas ofte administrativt, enten av direktøren, eller av rådmannsutvalget. En ordfører mener at rådmannsutvalget har stor innvirkning på samarbeidet, i og med at de blir enige om hvem som skal utrede dette, og at de sitter med sitt nettverk, for eksempel fra teknisk sektor.

Throughput legitimitet

Dette sikres primært ved at de fleste store beslutninger skal opp i kommunestyrene i hver kommune og vedtas der. Her følges vanlige prosedyrer for åpenhet og innsyn. Det har vært spørsmål om bedre referatføring fra møtene i de forskjellige organene i ØRU, og de har jobbet med å forbedre dem, slik at de gir mer informasjon også for dem som er utenfor systemet. Møter fra rådmannsutvalget og fra styremøtene (ordførerne) referatføres. Diskusjoner referatføres ikke, bare problemstillingen og vedtaket. Det legges ikke ut referat fra møtene i de faglige nettverkene, de distribueres bare internt. ØRU er imidlertid mindre kjent hos innbyggerne, noe som gjelder de fleste interkommunale samarbeid.

Output legitimitet

ØRU oppleves som en suksess i og med at de har klart å få til samarbeid på veldig mange områder. Følgende samarbeidsløsninger er etablert mellom alle de seks kommunene: felles arbeidsgiverkontroll, felles innkjøpstjeneste (ØRIK), felles innkjøpsreglement, felles interkommunal Voksenopplæring, felles IKT-systemer -”en digital region”, felles IKT-driftsselskap (Digitale Gardermoen IKS) herunder bredbåndsnett (fiber) mellom alle kommunale bygg i regionen, felles IKT bestiller stab, like web-sider, Interkommunal barnevernsvakt, felles barnehage opptak (grenseløse region), felles politivedtekter, felles skjenke- og røykekontroll, felles byggekontroll, felles brann og redningsvesen (ØRBR 1. mai 2013). Det er også blitt etablert samarbeidsløsninger hvor ikke alle kommuner er med; Distriktsrevisjon (prosess på gang) hvor alle kommuner unntatt Nes er med, Legevaktsamarbeid (prosess på gang) hvor Ullensaker/Nannestad/Gjerdrum/Hurdal snakker om å samarbeide. Og Landbruksforvaltning mellom Ullensaker/Gjerdrum.

ØRU har gjennom lange prosesser fått til samarbeid på flere og flere områder. ”Ting tar tid og må modnes”. Mange ting er blitt utredet, men så har man ikke kommet til enighet om å gjennomføre det i første omgang. Men når det blir utredet igjen noen år etterpå er samarbeidsklimaet annerledes, og da er det mulig å få gjennom. Dette gjaldt for eksempel felles brann- og redningsvesen, som ble innført fra mai i år.

ØRU har utarbeidet flere strategier for samarbeidet; 2001-2003, 2004-2007, 2007-2010, Fram mot 2020. I tillegg er det nå utarbeidet en felles samferdselsstrategi, og en felles IKT-strategi mot 2020. Det har også blitt gjennomført mange felles utredninger og forstudier; Revisjon – utredning (1999)(2012-2013), Regionalt kultursamarbeid (2002), Felles brann- og redningsvesen (2003) (2011), Regionalt vaskeri (2004), Felles landbruksforvaltning (2004), Interkommunal planfunksjon (2004), Kommunestruktur på Øvre Romerike (2005), Felles lønnsfunksjon (2008), Felles skatteoppkreverfunksjon (2009), Samarbeid om helsetjenester på Øvre Romerike (2009). I tillegg har de utredet Lokalmedisinsk senter (2012), inkludert interkommunal legevakt, spesialisert korttidsenhet, kompetansesamarbeid utagerende demente, lindrende enhet, rehabilitering. Og de har gjort en forstudie på Kommunehelsetjeneste og miljørettet helsevern (2012). Videre utredes IKT prosjekter kontinuerlig, og det har vært utredet desentralisert sykepleieutdanning (Eidsv. Vg. skole), nærværprosjektet ved sykehjem, håndbok for anskaffelse og innføring av IKT-løsninger i ØRU kommunene (Gevinstrealiseringshåndboken), PLP prosjekthåndbok. Studier, utredninger og prosjekter på gang: Felles revisjon for Romerike, «Helsehus» Øvre Romerike, felles ROS-analyse, kvalitetssystem. Felles dokumenter på gang: Felles plan for idrettsanlegg, felles eiermelding og eierstrategi (inkludert revidering av vedtekter og avtaler).

Det omfattende samarbeidet på felles IKTsystemet fremstilles som en katalysator for videre samarbeid. Når det er felles systemer på alle områder, på teknisk side, vann og avløpssystemer og på kartløsninger, felles saksbehandlings- og arkivsystem, samme applikasjonene, samme programvare for alle de seks kommunene så gjenkjennes system og opplegg. Dette ”hjelper betydelig på”.

Gjennom samarbeidet på alle disse områdene opplever kommunene å få tilgang på økt kompetanse, bli mer attraktive som arbeidsplass og som arbeidsgivere. Dette fordi man kan skape et større faglig miljø. Noen av de største kommunene opplever at dette er et fellesskap som kanskje de minste kommunene er mest pådriver for, for de ser best hvilken kompetanse de får tilgang på. Noen kommuner opplever at det ville vært langt trangere i mange kommuneøkonomier om man ikke hadde fått til samarbeidet. Andre kommuner opplever at de nå må ut med mer for tjenestene enn tidligere, når de selv sto for dem alene. Så hvorvidt samarbeidet fører til økt innsparing (kostnadseffektivitet) er det ulik forståelse av. En kommune opplever for eksempel at ordningen med felles brannvesen, fører til at de reduserer utgiftene med 1,5 millioner på årsbasis (fra 21 mill til 19,5 mill), mens andre som betalte 5-6-7 millioner må opp ganske ettertrykkelig. De er oppe i en 10-11-12 millioner. Men hvis de skulle stått alene så måtte de ha investert enda flere millioner.

Oppsummering: Voksende utviklings- og oppgaveorientert interkommunalt samarbeid med ønske om sterkere politisk handlekraft



SMARTCITY BÆRUM

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Ideen til Smartcity Bærum fikk kommunen gjennom deres deltakelse i kommunenettverket "Framtidens byer", som et tiltak for samarbeid mellom offentlige og private om klimautfordringene. Stavanger og Trondheimsregionen hadde begge etablert Smartcity, men med en smalere profil – hvor kommunen bare samarbeidet med en aktør. Bærum ønsket et bredt samarbeid med næringslivet, siden de tidligere har hatt et samarbeid med Bærum næringsråd. Kommunen oppdaget også at det var en etterspørsel i næringslivet, som i likhet med kommunen hadde miljø og «social responsibility» på dagsorden. Næringslivet ønsket et forum hvor de kunne samarbeide både med andre og med kommunen.

Det konkrete utgangspunktet var energi- og klimaplanen til kommunen, hvor man så på hvilke tiltak må man gjøre for å nå et klimamål om 20 prosent reduksjon i 2020, og så at kommunene ikke alene ville klare å nå det målet. Miljøvernssjefen inviterte næringssjefen til samarbeid, og de to initierte det hele. Kommunestyret vedtok under sin behandling av Energi- og klimaplanen at kommunen skulle invitere næringslivet til et samarbeid om å redusere utslippet av klimagasser. Dette ble fulgt opp gjennom et forprosjekt "SmartCity Bærum" og har hentet inspirasjon fra blant annet London og Amsterdam. Konsulentfirmaet Accenture har vært leid inn som prosjektleder, og forprosjektet ble støttet av Framtidens byer. Her inviterte man bredt i næringslivet i Bærum til to workshops, noe som resulterte i et knippe med prosjekter, og et knippe med samarbeidspartnere. Forprosjektets anbefalinger er fulgt opp gjennom arbeidet med etablering av programkontor for SmartCity Bærum, som nå er inne i sitt første ordinære driftsår.

Formål: Visjonen er å få til et lønnsomt samspill for en grønnere fremtid. Målet er å redusere energibruk og klimagassutslipp gjennom felles prosjekter og samarbeid. Hovedideen er å begrense klimautslipp gjennom å utvikle ny teknologi, rutiner og organisatoriske grep for å få på plass "grønne" løsninger, og samtidig fremme mer miljøvennlig næringsutvikling med god lønnsomhet.

Organisering og drift: SmartCity Bærum er et partnerskap mellom kommunen og aktører i næringslivet, som formelt er registrert som en medlemsforening i Brønnøysundregisteret. Her samarbeides om å etablere prosjekter med miljøriktige og lønnsomme løsninger. Det er i dag allerede over 20 medlemsbedrifter med i SmartCity, og det er flere bedrifter som har meldt positiv interesse. Det er også et femårig (frittstående) program under Framtidens byer. Smartcity Bærum ledes av et styre, som ble valgt i mai 2012. Styret består av representanter fra næringslivet og Bærum kommune. En kommunalsjef sitter som styreleder, og videre representerer styremedlemmene Bærum næringsråd, Entra Eiendom, Microsoft og Accenture

(ASplan Viak og IBM vara, og MD observatør). Interimstyret var valgkomite, og styremedlemmene representerer de aktørene som har vært aktive og engasjerte helt fra forprosjektperioden.

Det er ansatt en koordinator/daglig leder. Finansielt dekker kommunen koordinatorens/daglig leders stilling og leie og drift av kontor, rundt 1 mill. kr i året. I partnerskapet skal deltakerne i fellesskap finansiere driften, gjennom medlemsavgift, og en prosjektavgift på 50 000 kr per prosjekt, og gjennom å finansiere egne prosjekter eller å (i samarbeid) søke støtte fra eksterne kilder til finansiering av konkrete prosjekter (f.eks. Enova, Transnova, EU). Det er i 2013 etablert mange prosjekt, blant annet: a) *Raskere byggesaksbehandling*: Kommunen tilbyr raskere byggesaksbehandling hvis byggeprosjektet oppfyller kriterier som pilotprosjekt i Framtidens byer, b) *SmartWorking*: Microsoft ønsker å etablere en årlig hjemmekontordag der minimum 10.000 arbeidstakere i Bærum deltar. Målet er å redusere klimagassutlipp fra transport og forhåpentligvis synliggjøre dette gjennom lavere trafikkthet. Microsoft inviterer alle bedrifter i Bærum til å delta, c) *Powerhouse* er en allianse mellom Entra Eiendom, entreprenørselskapet Skanska, arkitektene Snøhetta, miljøorganisasjonen ZERO og aluminiumsselskapet Hydro. Alliansen skal rehabilitere et forretningsbygg på Kjørbo i Sandvika. Målet er å forvandle et helt ordinært kontorbygg til et energipositivt bygg d) *RenovasjonsAPP*, e) *SmartTraveller*, f) *Markeds plass for energieffektivisering*, g) *Elbilpool og sykkelpool på Fornebu*, h) *Hamang* – utvikling av nytt bolig- og næringsområde hvor miljøklassifiseringsverktøyet Breeam Community brukes, i) *Fremtidsrettet organisering av gateparkering*, j) *Integrerte transportløsninger på Fornebu*.

Initiativet til prosjekter kommer primært fra medlemsbedriftene. De blir behandlet i styret, og enten koblet mot hverandre eller blir selvstendige prosjekter. Man ønsker også at så mange medlemmer som mulig som er interessert i å delta i prosjekter. Smartcity Bærum har en konseptbeskrivelse og oppfølging av prosjekter. Prosjektene skal følges opp av prosjekteier, og det skal gis tilbakemelding til styret om hvordan prosjektet går.

Politiske og administrative rammebetingelser

Bærum kommune diskuterte lenge hvordan man best kunne organisere et samarbeid mellom kommunen og næringsliv, og tenkte både på en forening, AS og stiftelse. Smartcity Bærum er registrert som en (medlems)forening i Brønnøysundregisteret, og må derfor operere innenfor gjeldende regler. Modellen ble valgt fordi den ble oppfattet som den enkleste. Fra næringslivet er det høyere terskler for å bli med i et AS, for da må man styrebehandle og kjøpe seg inn. Mens en forening kan man håndtere på en litt enklere måte. Samtidig ser kommunen nå at med et AS ville man kanskje ha hatt større slagkraft, i den forstand at et AS kunne ha forvaltet mer midler og kunne gjort vedtak. Mens en forening er en litt mer løselig sammenslutning. Kommunen har en pågående diskusjon om dette, fordi et AS vil være en mer gunstig organiseringsform dersom Smartcity Bærum fremover må håndtere mye penger, og dersom man skal kanalisere en støtteordning gjennom systemet.

Medlemmene betaler medlemsavgift og prosjektavgift, og må undertegne tilslutningsavtaler for medlemmer og tilslutningsavtale for prosjekt. Foreningen ledes av et styre. Kommunen sitter med ledelsen av styret, ved en kommunalsjef, og er den viktigste premissleverandør i og med at den er igangsetter og finansør (bidrar mest inn økonomisk ved å dekke daglig leders stilling og leie og drift av kontor).

Medlemmene i Smartcity Bærum vedtar i fellesskap vedtektene. Handlingsrommet rapporteres som å være stort, og eksemplifiseres ved at da vedtektene ble laget så kom det kommentar fra de private bedriftene som hadde intensjoner om å bli medlemmer, og disse ble tatt til etterretning. Utfordringen for kommunen er at dette samarbeidet ikke er et sted hvor vi går inn og kjøper konsulenttenester eller utredninger hos private, men at det nettopp skal være et samarbeid. Kommunen opplever at lover og regelverk står litt i veien for slike mer løselige samarbeidsformer. Om ikke formelt, så fordi man må ha stor kompetanse og ha brukt mye tid på å sette seg inn i regelverket for å ikke være usikker på om man trår feil. Det kan være utfordrende for kommunen å skyte inn penger, for det kan være konkurransevridende, salgsstøtte og liknende, i henhold til Lov om offentlige anskaffelser. Denne grenseoppgangen kan andre kommuner også lære av, og det gjelder også vurderingene av hva som gavnet samarbeidet best når det gjelder registrering i Brønnøysundsregisteret, forholdet til skatt, merverdiavgifter og liknende.

Ledelse

Styret presenteres av nesten alle parter som å ha den drivende lederrollen. De er veldig aktive, har en drivende rolle og ser koblinger mellom aktører og prosjekter. *Styreleder* er kommunens representant (kommunalsjef), som ikke har noen formell instruks om at han må forankre sine synspunkter, og stemmer og beslutter selvstendig. Han opplever imidlertid at det er klare forventninger til styrelederrollen, både gjennom vedtektene og at de skal produsere resultater. Det er også klare forventninger til at han skal få styret til å fungere. Kommunalsjefen opplever at styrelederrollen skiller seg fra hans vanlige rolle. Som styreleder er det ikke linjeorganisasjonen som beslutter, men det er ham som ressursperson som er der. Han skal både ivareta prosjektets og foreningens intensjoner, samtidig som han skal tenke ”hva er det kommunen ønsker å oppnå?”. Foreløpig opplever han ikke at dette er kommet på kant, men det er åpenbart en krevende rolle å være kommunens representant i sånne foreningsorganer. Dette fordi man både er styreleder i kraft av person, men også i kraft av stilling.

Daglig leder (koordinatoren) er den administrative leder, og opplever å ha som en viktig oppgave å vite litt om alt, ikke minst om mulighetene og om de store prosjektene. Styret og daglig leder samarbeider godt og er i hyppig kontakt, også fordi styreleder også er daglig leder sin arbeidsgiver, men ikke direkte. Kommunen lønner henne, og alle hennes rettigheter er knyttet til at hun er kommunalt ansatt.

Daglig leder opplever at det å finne sin rolle og samarbeide både med kommunen - og få private interesser til å komme til kommunen sitt bord, både er spennende og utfordrende. Det er viktig å være samarbeidsinnstilt og å ha et stort nettverk. Det utfordrende er å få kommunale aktører til å tenke annerledes – i og med at det ikke er slik her kan forholde seg til de private bedriftene som de pleier. Her ser daglig leder at hun har en viktig informasjonsoppgave, å kommunisere ut hva Smartcity er. Kommunen kan ikke bare bestille en vare fra en leverandør – de private bedriftene har her en annen funksjon. Daglig leder og styret arbeider derfor tett med DIFI, NHO og leverandørprogrammet for å sikre seg at de ikke trår feil når det gjelder opphavsrettigheter, anbudsregler etc. Hun opplever i tillegg at det er viktig å ha grunnleggende miljøkompetanse og kompetanse innen prosjektoppfølgning.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet

Administrativ forankring i kommunen sikres ved at kommunen sitter som leder av styret, og er aktiv i dette styret. Det er en kommunalsjef som har denne posisjonen. Styret er aktivt og møtes ofte, en gang i måneden i den første perioden. I styret tas beslutninger stort sett gjennom enighet, og det har vært få om noen tilfeller av konflikt. Styremedlemmene kommer med mange innspill. Det er på en måte ikke saken som sådan som ligger der som blir vedtatt, men mer en del gode innspill og spørsmål. Vedtekter blir bare vedtatt av medlemmene i foreningen, ikke politisk.

Politisk forankring: Ordfører har en nøkkelrolle i Smartcity Bærum. Hun representerer en viktig politisk forankring, og kanskje den eneste politiske forankringen i forprosjektperioden. Dette gjorde hun ved å være grundig informert og ved å delta på to forprosjektsamlinger. Som hun selv sa ”mine kloke medarbeidere skjønnte at for at dette skulle bli vellykket så måtte det i hvert fall ha en forankring på topp-plan på politisk nivå. Og så var det jo min oppgave å dele denne begeistringen som jeg fikk veldig fort med mine kolleger i utvalget”. Hun opplever også at hun har god forankring i det politiske og administrative nivå. Ordføreren brukes aktivt som en spydspiss utad, ved å profilere nettverket mot det private næringsliv og mot store offentlige (statlige/regionale) aktører. Som hun selv sier ”I alle sammenhenger selger jeg det inn! Så om jeg er på et årsmøte for Rotary, så får jeg det inn..” I tillegg er hun aktiv i å ta nye initiativ til hva slags prosjekter som kan tas inn under Smartcity Bærum-paraplyen. Hun ser også at hennes rolle som ordfører, med tung posisjon og stor nettverk, er viktig som en muliggjørende part som ”spleiser ulike aktører sammen – hele tiden».

Da prosjektet skulle inn i mer ordnede former, ble det behandlet som en sak i kommunestyrets (politiske) utvalg for miljø, kommunalteknikk, og deretter en sak i formannskapet. Det er stiftelsesorganet som har vedtatt vedtektene, men med dette formannskapsvedtaket har kommunen sluttet seg til at Bærum kommune skal være med i foreningen, og sluttet seg til vedtektene. I vedtaket om at kommunen slutter seg til foreningen står det at SmartcityBærum skal komme tilbake til det (politiske) utvalg for miljø, kommunalteknikk en gang i året med rapport de i form av en årsmeldingsrapport. Politikerne rapporteres som å ha interesse for Smartcity Bærum og ønsker orientering. Også formannskapet blir orientert.

Politikerne sitter ikke selv i styret, men har delegert ansvaret gjennom et formannskapsvedtak til rådmannen, som ble gitt fullmakt til å utpeke kommunens representant (en kommunalsjef med overordnet ansvar for miljø). Kommunens representant (kommunalsjef) har ikke noen formell instruks om at han må forankre sine synspunkter, og stemmer og beslutter selvstendig. Han går ikke til rådmannen eller til formannskapet og sier at nå skal vi gjøre sånn og sånn. Det måtte man imidlertid gjort med vedtektsendringer eller nedleggelse av foreningen. I det daglige tar han beslutninger etter beste kunnskap. Han opplever imidlertid at det er klare forventninger til styrelederrollen, både gjennom vedtektene og at de skal produsere resultater. Bevilgningen til Smartcity Bærum, som finansierer koordinator og kontor vedtas av kommunestyret. I fjor var det slik at kommunen hadde ansvar for økonomien i hele prosjektet, men nå er det slik at styret skal ha ansvar for økonomien.

Det politiske nivået omtales som i liten grad å være direkte involvert i arbeidet med Smartcity Bærum nå som i oppstartsfasen. Likevel har ordfører tett oppfølging gjennom uformell kontakt med daglig leder ”Vi detaljstyrer ikke dette. Lederskap er oppfølging, oppfølging, oppfølging. Så det å etterspørre med jevne mellomrom resultater. Og jeg har faktisk

regelmessig samtaler med daglig leder. Svært regelmessig har jeg det, på uformelt nivå. Jeg spør, jeg vil ha foiler, jeg vil ha innspill, jeg vil vite om el-ferge-problematikk..”. Også de andre kommunale aktørene opplever at en av årsakene til at nettverket fungerer så godt er stor politisk backing fra ordfører. De intervjuede aktørene opplever at politikere og administrasjon drar i samme retning i prosjektet.

Throughput legitimitet

Informasjonen ut om Smartcity Bærum retter seg stort sett mot det private næringslivet som potensielle deltakere i partnerskapet (foreningen). Det er arrangert store konferanser i oppstartsperioden for å informere og mobilisere private aktører. Befolkningen er ikke den primære målgruppe her. Det er likevel mulig å finne informasjon om nettverket, organisering og vedtekter etc på kommunens egne nettsider. Det arbeides i tillegg med å få opp en egen nettside som gir god informasjon ut. I tillegg skriver daglig leder referat fra styremøtene.

Output legitimitet

Smartcity Bærum defineres av både politiske og administrative aktører i kommunen som en suksess, blant annet fordi de har fått med over 20 medlemsbedrifter og mange prosjekt (9). Samtidig rapporterer deltakerne fra kommunen at man nå er kommet over den første entusiastiske oppstarten, og strever med å få de planlagte prosjektene opp og stå – og forplikte medlemsbedriftene til å bidra inn økonomisk i prosjektene. Foreløpig er prosjektene mest knyttet til klimatiltak i egne bygninger som er lønnsomt for bedriften, men kommunen opplever at de mangler å få dreis på fellesprosjekter som berører flere bedrifter. En utfordring kommunen opplever er at andre oppfatter dem som en pengekilde som mange tror det er mulig å søke penger fra. Kommunen har ikke ambisjoner om å være et offentlig organ som deler ut penger til gode formål her, men ønsker heller at SmartcityBærum skal være et fellesskap hvor folk med ideer og kompetanse og penger, kan møte andre med ideer og gjennomføringskraft. De intervjuede aktørene opplever at noe av det spennende med Smartcity er at man kobler parter som ikke har vært koblet før. For eksempel har det tidligere blitt etablert markeds plass for energieffektivisering, hvor den tradisjonelle byggebransjen har vært drivende. Men med Smart city vil man få teknologileverandører inn som ikke tradisjonelt har jobbet innenfor området – men som kanskje jobber andre land, med måleutstyrsteknologi og andre ting (Telenor, Microsoft). På den måten håper man på å koble områder som man ikke vanligvis har tenkt på. De kommunale aktørene opplever at samarbeidet har et stort handlingsrom, og at vedtektene ikke begrenser handlingsrommet. Handlingsrommet blir først og fremst begrenset av at de har få økonomiske muskler og er helt avhengig av samarbeid og konsensus, hvor de deltakende bedrifter er villige til å skjenke penger, tid, kompetanse.

Oppsummering: Grenseoverskridende samarbeid med ordfører som sentral «sponsor»



Fagrådet
for vann- og avløpsteknisk
samarbeid i indre Oslofjord

Fagrådet for vann- og avløpsteknisk samarbeid i indre Oslofjord

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Fagrådet er et rent faglig samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser, som omfatter et relativt fagstyrt tjenesteområde (VAV). Fagrådet har eksistert i over 30 år (ingen husker hvem som først tok initiativ), og her diskuteres grenseoverskridende problemstillinger for eksempel om klimatilpasning.

Formål: Vedtektene sier at det er en overordnet nasjonal målsetning av fjorden skal sikres som naturressurs, rekreasjon og friluftsliv og fiske. Fagrådet skal tilrettelegge det faglige samarbeidet mellom medlemskommunene om koordinering av overvåkning av miljøforholdene i fjorden, rapportering og redusering av forurensningstilførselen til fjorden, bygge nettverk for å koordinere og utnytte ressursene i medlemskommunene.

Mer spesifikt arbeider fagrådet med kartlegging av forurensningstilførslene til indre Oslofjord, og har ansvar for overvåking av miljøforholdene i indre oslofjord. Det skal også etablere og gjennomføre prosjekter hvor det er behov for regionalt samarbeide, samt formidle felles initiativ overfor overordnede myndigheter, og felles opptreden i saker hvor dette ansees hensiktsmessig. Fagrådet skal formidle erfaringer knyttet til forvaltningsmessige spørsmål samt fra anlegg, drift og vedlikehold av VA-tekniske installasjoner, og det skal gi uttalelser om tiltak som berører indre Oslofjord.

Organisering og drift: Fagrådets ordinære medlemmer utgjøres av to faste representanter fra hver kommune ved indre Oslofjord; Hurum, Røyken, Asker, Bærum, Oslo, Oppegård, Ski, Ås, Nesodden og Frogn kommuner. Som assosierte medlemmer kan opptas inntil to representanter fra hvert av de interkommunale selskapene, fylkeskommunene, fylkesmennene og evt. fra andre organer¹⁷. Fagrådet ledes av et styre bestående av leder, nestleder, et styremedlem og lederne for et underutvalg for *miljøovervåkning* og underutvalg for *vannmiljøtiltak*. Underutvalgene møtes hver 6 uke, og styremøter har samme frekvens.

¹⁷ Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Buskerud, Nordre Follo renseanlegg, Søndre Follo renseanlegg, Vestfjorden Avløpsselskap (VEAS), Indre Oslofjord Fiskerlag, Oslofjordens Friluftsråd, Oslo havnevesen.

Etter anbefaling fra styret oppretter Fagrådets utvalg de ulike hovedaktiviteter som skjer i Fagrådets regi. Det daglige arbeid ivaretas av en sekretær ansatt i Oslo kommune, vann- og avløpsetaten (VAV). Det innebærer å innkalle til møter i styret, og i de to underutvalgene, samt skrive referat. Sekretæren innkaller også til årsmøte og høstmøte, og fører regnskapet, som så blir revidert av Oslo kommunes revisjon. Fagrådet betaler OSLO VAV for denne tjenesten (50% stilling).

Politiske og administrative rammebetingelser

Finansieringen av samarbeidet skjer gjennom at kommunene betaler en medlemskontingent på 1 krone per innbygger i kommunen, som videre betaler fagrådet for deres arbeid. Dette går som regel av VA-budsjettet i kommunene, og det har ikke vært diskutert om denne budsjettposten skulle bort i de kommunene som er intervjuet. Selve summen blir bestemt på årsmøtet. Så må fagrådet jobbe innenfor den økonomiske rammen som de har. Fagrådet tar så ansvaret for overvåkingen i fjorden, istedenfor at hver kommune skulle gjort det selv. På årsmøtet for noen år siden så ble denne medlemskontingenten tatt opp til diskusjon og økt, og dermed ble handlingsrommet økt.

Ledelse

Den definerte lederrollen innehar styreleder, som i dag er avdelingsleder av VAV i Oslo kommune med 470 ansatte. I tillegg har sekretariatet en tilretteleggende funksjon, for å arrangere møtevirkksomheten. Fagrådet har en 30 år lang historie, og samarbeidet i styret og i undergruppene av styret ser ut til å ha en god egendynamikk, og ikke være så avhengig av lederen.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet

Politisk forankring: Politikerne i kommunene får årsrapporten tilsendt. Politikerne informerer gjennom denne årsmeldingen, men de behandler den ikke. I tillegg blir de informert dersom de ber om det. I tillegg har styremedlemmene, som ofte er VAV-ledere i sine respektive kommuner (men ikke nødvendigvis), kontakt med det politiske miljøet, og det er de som rapporterer til politikerne.

De faglige deltakerne opplever ikke å møte motstand hos politikerne. Politikerne er positive til bedring av fjorden – de ønsker bedre badevannskvalitet og å ivareta kravene i vannrammedirektivet. Det generelle bildet er heller at politikerne ønsker å øke innsatsen på VA mer enn sektoren klarer.

Throughput legitimitet

Fagrådet har egen nettside hvor de legger ut alle årsrapportene og mer generelt om arbeidet de gjør.

Output legitimitet

Fagrådet oppleves som å fungere godt som å utføre oppgavene kommunene selv ellers måtte ha utført enkeltvis, og man ser tydelige stordriftsfordeler. Det er ofte ressursmangel i mindre kommuner – og deltakerne opplever derfor at det er gunstig å slå seg sammen i slike nettverk. I tillegg opplever deltakerne at dette er en god arena for faglig utveksling, hvor man deler erfaringer og kunnskap. Her kan deltakerne kaste ut ideer, man kan diskutere HMS,

befaringer, høydebasseng og liknende. Deltakerne rapporterer at de får innspill fra andre kommuner om hvordan de løser utfordringene de står overfor. I tillegg bygges det nettverk, aktørene blir kjent med hverandre på tvers av kommuner, noe som gjør det lettere å kontakte hverandre i den daglige driften, for å spørre om råd og veiledning. Nettverket refereres til som et ”utvidet kollegium”.

Fagrådet har også gjennomført noen felles prosjekter i en undergruppe, blant annet et som gikk på å utvikle felles retningslinjer på oppfølging av olje og bensinutskillere, og et som gikk på felles retningslinjer for miljøgifter. I arbeidet med å utforme felles retningslinjer for oppfølging av olje og bensinutskillere så de inn en som trakk i trådene. De satte så ned en gruppe med en fra hver kommune – andre enn de som satt i fagrådet. Det var fagpersoner på det prosjektet gikk ut på – så utarbeidet de forslaget. Dette ble så tatt tilbake til hver enkelt kommune – for å få det iverksatt. Noen kommuner hadde allerede startet dette arbeidet, og hadde fått andre rutiner. De mindre hadde ikke gjort noen ting.

Utfordringen er at deltakerne i fagrådet er kommuner av ulik størrelse, som dermed har ulik problemutfordring. I tillegg er det stor variasjon hvor mye kompetanse de ulike kommunene har på området. De store kommunene opplever å få mest ut av å diskutere med hverandre. Men de opplever at de små kommunene får igjen for å diskutere med hverandre de også. Det rapporteres også som en utfordring at de som sitter i fagrådet kommer fra forskjellige fagdisipliner, og representerer alt fra vannteknisk til planfaglig kompetanse. Som en av dem sier ”vi snakker litt forskjellige språk og er opptatt av litt forskjellige ting”, men deltakerne opplever likevel at alle i nettverket drar i samme retning.

Oppsummering: Interkommunalt fagråd med klart mandat og autonomi, men med ulike problemutfordringer



PROSJEKTSAMARBEID I SAMHANDLINGSREFORMEN: "MOBIL RØNTGEN"

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Mobil røntgen startet opp med pilotprosjekt i Oslo 2004, og Ahus/Nedre Romerike i 2011, drevet av overlege og primus motor, prof. dr. med. Frode Lærum på Ahus. Lørenskog kommune var en av de første kommunene som kom med. For å få til effektiv drift, stort nok volum og tilstrekkelig økonomi fikk man så med flere kommuner, og det favner nå alle kommuner i Nedre Romeriket samt Ullensaker kommune. Nettverket kan karakteriseres som et løst prosjektbasert nettverk, basert på enkeltkontrakter mellom Ahus og hver kommune.

Formål: Prosjektet har søkt å få til en god samhandlingsmodell som gjør at pasienter på institusjoner, sykehjem, og fengsler kan undersøkes der de er. Med dette har man ønsket å få en tjeneste som er bedre for pasientene, økonomisk lønnsomt for samfunnet og som samtidig reduserer inntakspresset på sykehus. Tjenesten presenteres i tillegg som å ha en sterk etisk side ved at helsetjenester blir mindre belastende for pasientene. Initiativtaker fra Ahus presenterer det primære formålet var å skåne pasienten, for det ordinære systemet er ekstremt belastende for eldre, demente mennesker, og kan være direkte livstruende. Mobil røntgen vil spare sykehjemspasienter for utmattende syketransporter, venting og uønsket miljøveksling. I tillegg vil mobil røntgen løse bemanningsutfordringer i fengsel med en tjeneste som er mindre ressurskrevende og mer kostnadseffektiv.

Organisering: Mobil røntgen er et samhandlingsprosjekt mellom Ahus, kommunene på Nedre Romerike, Ullensaker kommune og Campus Kjeller. Man har her forsøkt å utvikle en modell som viser hvordan pasienter på institusjoner, sykehjem, og fengsler, kan undersøkes der de er. Prosjektet ble ledet av Frode Lærum ut 2012. Lørenskog kommune og Campus Kjeller har sammen med Ahus hatt en sentral rolle for å få organisert og igangsatt prosjektet. Mobil røntgen er et ressurskrevende prosjekt med over 100 involverte personer. Prosjektet har nå gått over fra å være et prosjekt, til å bli en del av daglig drift. Og det er nå røntgenavdelingen som er ansvarlige for kontraktene med kommunen, og avdelingssjef for avdeling for bildediagnostikk som nå er øverste ansvarlig.

Drift: Mobil røntgen betjener cirka 21 sykehjem og Ullersmo fengsel i kommunene: Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Aurskog-Høland, Nittedal, Fet, Sørums og Ullensaker. Dette tilsvarer cirka 1200 sykehjemspasienter og 250 fengselsinnsatte. Dette gjøres konkret ved at en radiograf fra sykehuset kjører ut i en bil med et mobilt røntgenapparat. Bildene tas i institusjonen der pasienten er, gjerne i pasientens egen seng/rom. Det digitale røntgenapparatet betjenes av en radiograf. Bildene skal sendes trådløst til sykehuset for tolkning og tilbakemelding. Under undersøkelsen hjelper institusjonspersonalet, som kjenner

pasienten, med å løfte, plassere og støtte. Radiografen veileder i praktisk strålevern og har med nødvendig beskyttelsesutstyr. Røntgensvaret ligger hos røntgenlege ved Ahus, som tolker bildene. Svar ringes inn til henvisende lege på institusjon, eller sendes på vanlig måte.

Politiske og administrative rammebetingelser

Ahus har finansiert utstyr gjennom midler fra RHF Sør-Øst og delfinansierer driften av tjenesten. Man utformer deretter kommuneavtaler. Lørenskog kommune har delfinansiert prosjektet med midler fra Helse- og omsorgsdepartementet(samhandlingsmidler). For å sikre tjenesten forutsigbare økonomiske rammer, så forplikter alle kommunene seg til å bidra med en viss sum, regnet ut etter folketall. Det er en fordelingsnøkkel på 50/50 mellom kommunene og Ahus. Campus Kjeller har bistått i etableringen av prosjektet, med prosjektkoordinering og rådgivning. For eksempel har de vært med i å utforme nye konkrete løsninger som gjør at man slipper å bære rundt på tungt posisjoneringsutstyr.

Organiseringen omtales som en sårbar konstruksjon. For det første for å forplikte kommunene når det gjelder finansieringen. Det at prosjekt, og nå driften, er basert på kontrakter mellom Ahus og hver enkelt kommune (ikke en samlet avtale), gjør at kommuner lettere kan trekke seg ut (opphøve egen kontrakt). Prosjektleder, som representerer helseforetaket (sykehuset), opplever i tillegg at det er uforholdsmessig mye administrativt arbeid for helseforetaket å lage individuelle avtaler med hver enkelt kommune. I tillegg krever et partnerskap og spleiselag mellom så mange kommuner og Ahus en konstant drivende kraft som forankrer det i kommunene og forplikter kommunene til å bidra. Da er partnerskapet sårbart dersom en av de drivende krefter blir borte. Det er også en utfordring at fordelingsnøgkelen ikke er faktisk bruk av tjenesten, men *forespeilet behov* for tjenesten ut fra folketall. Stramme kommunebudsjett gjør at budsjettposten ofte diskuteres i enkeltkommunene, selv om dette ikke er høye summer. En kommune trakk seg ut, men har kommet inn igjen.

For den andre har det vært utfordrende å forplikte Ahus til å prioritere dette prosjektet, nå drift. Det koster AHUS i underkant av 2 millioner, mens det koster kommunene som en spleis 1,5 millioner. Representanter fra Ahus ledelse ser at de sparer inn denne summen på andre måter, men problemet er at det ikke synliggjøres i budsjettene og utleggene. Selv om det er samfunnsmessig lønnsomt så er det er det jo ikke de som har utleggene som får gevinsten.

Initiativtaker opplever at slike tjenester mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjeneste faller mellom to stoler, og ikke har optimale rammebetingelser. Selv om de har mye godvilje både i departementet og hos statsråder (politisk nivå), så opplever han at prosjektet/tjenesten blir overlatt til seg selv og til et frivillig spleiselag med kommunene. Og dette gir svært uforutsigbare rammebetingelser, og opptakt til svarteperspill.

Ledelse

Den klart definerte lederen i dette prosjektet var initiativtaker og prosjektleder. Han har vært ildsjel og drivkraft for å få prosjektet opp og stå. Det at samarbeidet oppleves som en så skjør konstruksjon, gjør at det hele tiden må brukes mye tid fra prosjektleders hold til å forankre og forplikte kommunene til å bidra økonomisk. Prosjektlederen betegnes som en gründertype, som ikke gir seg selv om han møter motstand. Prosjektet hadde ifølge informanter ikke kommet veldig langt uten at lederen hadde hatt denne egenskapen, for ”gründere er jo vant til

at man får såpass mange avslag at dette burde man egentlig bruke tid på. At du må tåle at du får nei 25 ganger og likevel fortsette” (deltakende aktør).

I tillegg har lederen for styringsgruppen av Mobilt røntgen, (tidligere) rådmannen i Lørenskog kommune, hatt en sentral rolle. Motivasjonen hans for å engasjere seg var å sørge for at kommuner kom i en posisjon til å begynne å tenke også litt mer på innovasjon ift. oppgaveløsning, og få trening i hvordan kommuner kan drive en eller annen form for interkommunalt samarbeid på en fornuftig måte knyttet til dette.

Aktørene peker på flere forskjeller mellom rollen de har hatt her, og en tradisjonell kommunal lederrolle. Som rådmannen i Lørenskog påpekte, så har man i utviklingsarbeid i egen kommune mye makt som rådmann. I interkommunale sammenhenger, som dette prosjektet, så er den direkte kobling mellom hver enkelt rådmann og det som skjer i prosjektet fjernere. Det etterlyses også en holdningsendring i kommunene, slik at de ikke skal ha et så stort fokus på drift at de ikke er villige til å gå inn i slike utviklingsprosjekt.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet

Prosjektleder har forut for prosjektet jobbet lenge med å forankre ideen hos sentrale parter, både i Ahus og i kommunene. Lederen fra kommunenes side, rådmannen (som sitter som leder for styringsgruppen), arbeidet mye med å forankre ideen hos de andre rådmennene for å få prosjektet opp og stå. Rådmennene måtte få såpass forståelse for at et slikt utviklingsprosjekt kunne egne seg for et spleiselag – og for å få forståelse for at de skulle bruke penger på det. Og så måtte hver enkelt kommune ha en prosess inn – overfor sine politikere – for å få aksept for at man skulle satse på det. Denne forankringsprosessen opplevdes av de to ledende aktørene å kreve uforholdsmessig mye ressursbruk – i forhold til de små summene dette var snakk om, det var enorm ressursbruk for hver krone som kom frem til formålet.

Kommunenes finansielle bidrag til prosjektet/ driften avtales i årlige avtaler, og bevilgningene fra hver kommune vedtas politisk i hver enkelt kommunes årlige budsjettprosess. Det arbeides fremdeles kontinuerlig med å forankre prosjektet i alle kommunene, i og med at kommunene ofte har budsjettposten oppe til diskusjon, selv om det ikke dreier seg om store summer. På grunn av stramme budsjett er det i mange kommuner kommet opp prinsipielle diskusjoner om dette er en tjeneste som kommunene skal betale noe som helst for eller om det er Ahus sitt ansvar. Selv om lederen for styringsgruppen (rådmann i en kommune) har som holdning at dette er et utviklingsprosjekt, og at spleiselag også er en måte å forplikte og engasjere kommunene i dette, så er ikke alle kommuner enige. En har trukket seg ut.

Informantene opplever i tillegg at både helseforetak og kommuner nå får så mye kontrakter å forholde seg til, at de helt mister oversikten.

Throughput legitimitet

Det rapporteres jevnlig til kommunene (også politikere) – spesielt om hvor mange pasienter fra hver kommune som har benyttet tjenesten. Kommunenes finansielle bidrag til prosjektet/

driften avtalefestes i årlige avtaler, som er offentlig tilgjengelig. Og bevilgningene fra hver kommune vedtas politisk i hver enkelt kommunes årlige budsjettprosess - som er åpne.

Output legitimitet

Prosjektet omtales som vellykket, først og fremst fordi det skåner pasientene, og prosjektet har også fått fire avleggere i Norge og i fire andre europeiske land, blant annet i Sverige og i Sveits. Det er utvilsomt et godt tilbud for pasientene. En avdelingsleder på Ahus uttaler at årsaken til at de har Mobilt røntgen, selv om det budsjettmessig er et underskuddsforetak for dem, er av idealistiske grunner. Mange som jobber i sykehusvesenet er jo opptatt at pasienten skal få et godt tilbud. Og dette er et godt tilbud for pasienten. Den samme representanten ser også at selv om ikke røntgenavdelingen sparer på dette, så har resten av sykehuset har en besparelse ved at dette gjør at man unngår innleggelser. En del av disse pasientene ville ellers bli lagt inn og hadde tatt opp sengeplasser. Men dette kommer aldri frem i budsjettene. Initiativtakeren mener imidlertid at dette kan regnes på, og at hvis man bare ser på transportkostnadene og det som spares på følgesperson, så lønner dette seg samfunnsøkonomisk i de 7 mest folkerike stedene i Norge (PWC-rapport 2006). Hvis man også tar med innleggelser/liggedøgn så lønner det seg nok over hele landet.

Ordningen med avtaleverk mellom Ahus og flere kommuner oppleves som å gi svært uforutsigbare rammer for prosjektet. Avtalene skal reforhandles og fornyes årlig, og man risikerer at kommuner ønsker å trekke seg ut i disse forhandlingene. Et eksempel som trekkes frem er at det i en av de største kommunene hadde fått en ny rådmann som oppdaget budsjettposten med mobil røntgen, og strøk den over natten. Med dette kan hele grunnlaget falle bort, fordi det ikke var avtalt noe med solidaritetsansvar, og da opplevde lederen at man kom inn i et svarteperspill. Ahus opplever også at det er tidkrevende å få inn kontraktene fra alle kommunene. Noen kommuner var veldig ekspeditte, mens andre hørte de ingenting fra. Ahus har ikke noe godt system i helseforetaket som kunne ta seg av et slikt byråkrati, og det er nå lagt på røntgenavdelingen ("av alle steder"). Røntgenavdelingen må nå sørge for at disse kontraktene blir sendt ut og undertegnet, og oppleves av prosjektlederen som et voldsomt byråkrati som har tatt veldig mye unødvendig tid. Og røntgenavdelingen som driver med MR-maskiner og avansert bildediagnostikk sitter plutselig og har ansvar for en bil som skal ha dekkskift og oljeskift. Det har gått dårlig både på ullevål og Ahus. I Bergen har de fått til en ordning med fem-årige avtaler, noe man også ønsker i dette prosjektet fordi det vil gi mer stabile og forutsigbare rammer. Ahus etterlyser forbedrede systemer for dette i helseforetaket, og at HOD hadde laget en mal og anvist mer konkret hvordan dette skal gjøres i helseforetakene. Prosjektleder opplever at slike tjenester mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjeneste faller mellom to stoler. I tillegg opplever Ahus en manglende forutsigbarhet i forhold til støtte fra departementet, slik at finansiering har vært avhengig av at de må bruke sine kontakter i departementet for å få bevilget midler.

Oppsummering: Avtalebasert samarbeid preget av vellykket tjenesteutvikling, men sårbar og uforutsigbare rammebetingelser for partene.



Lovpålagte samarbeidsavtaler mellom Ahus og de 21 kommuner i Akershus som sokner til Ahus (minus Oslo)

Initiativ, formål, organisering og drift

Initiativ: Ahus har en lang historie med samhandling med de 21 kommunene i foretaksområdet, og siden 2007 har det eksistert en samarbeidsavtale. Det fantes et ganske velordnet system for samhandling før reformen, ved at en avdeling for samhandling i Ahus drev aktiviteten på vegne av sykehusledelsen, og jobbet inn mot tre klustere av kommuner; Øvre Romerike, Nedre Romerike og Follo (samt Oslo). Rådmannen i Lørenskog var initiativtaker og pådriver i prosessen med å få til en samlet samarbeidsavtale mellom Ahus og de 21 kommunene: Skedsmo, Lørenskog, Nittedal, Aurskog-Høland, Fet, Sørum, Rælingen, Rømskog, Hurdal, Eidsvoll, Ullensaker, Nannestad, Gjerdrum, Nes, Enebakk, Nesodden, Ski, Frogn, Ås, Oppegård og Vestby. Oslo har inngått en egen avtale.

Formålet med samarbeidsavtalene:

Samarbeidsavtaler er lovpålagt etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester av 14. juni 2011 § 6-1 mfl, og har som hensikt å sikre systematisk samarbeid mellom Ahus og kommunene om helhetlige, koordinerte og kvalitativt gode helsetjenester. Den overordnede samarbeidsavtalen skal sikre en tydelig oppgave- og funksjonsfordeling mellom partene. Samarbeidsavtalen om helhetlige pasientforløp skal sikre at alle pasienter får et faglig forsvarlig og helhetlig behandlingstilbud i overgangen mellom kommunehelsetjeneste og spesialisthelsetjeneste. I tillegg finnes det 11 delavtaler, om henholdsvis gråsoner, koordinerte tjenester, øyeblikkelig hjelp, forskning og innovasjon, utdanning og kompetanseutvikling, svangerskaps- barsels- og fødselsomsorg, IKT-løsninger, forebygging, beredskapsplaner og akuttmedisinsk kjede.

Organisering av samarbeidet for å få til avtalen:

Hensikten med å få til *samordnede* samarbeidsavtaler mellom Ahus og alle kommuner som sokner til Ahus (minus Oslo), var for det første at initiativtaker trodde man på denne måten ville få til bedre avtaler. For det andre ble det begrunnet med å gi en enklere forvaltning på sikt, ved at det ble like avtaler og likt innhold for alle. Fra sykehuset side var argumentet mer basert på at de ikke hadde kapasitet til å forholde seg til 24 aktører, men også at for å sikre rimelig likeverdige tjenester så må kommuner klustre seg.

Rådmannen i Lørenskog startet sonderingene, og beskriver dette som en krevende prosess med å få de 21 kommuner til å ha et felles virkelighetsbilde og gå i takt. Fokuset var ulikt, særlig ift hvor mye det hastet å få til en slik avtale. Tidligere uheldige opplevelser med vannverkskorupsjon gjorde at mange var opptatt av at eget kommunestyre hadde kontroll over prosessen. Det var en krevende øvelse å utforme en avtale som kunne aksepteres av alle kommuner, og som også samstemte med hva som var innenfor sykehusets forhandlingsrom. Det ble organisert opp et prosjekt hvor rådmennene møttes, og det ble plukket ut nøkkelrådmenn fra ulike områder, som fikk tillit fra de andre kommunene. Men tilliten var

ikke sterkere enn at kommunene måtte ha det til klarering. Lørenskog hadde en jurist som skrev timer, og utgiftene ble delt på kommunene etter innbyggertall. Det ble satt sammen ulike faggrupper på temaene, av fagfolk fra de ulike delregionene. Politikerne ble ikke trukket inn i faggruppene, men ble orientert om arbeidet underveis av egen kommuneadministrasjon. Da prosessen var kommet langt ble det innkalt til et stort møte, desember 2011, for å få en aksept for at man var ved veis ende. Her var det ulike oppfatninger, men det murret ikke mer enn alle kommunene kunne gå med på det som var blitt forhandlet frem.

Ahus var svært positive til at de 21 kommunene forsøkte å samordne seg, for det å forhandle enkeltavtaler med 21 kommuner ville krevd for mye av deres kapasitet. Den fremforhandlede avtalen var så god for kommunene at HOD (departementsråden) forsøkte å stoppe den. Dette fordi sykehuset hadde gått med på å legge inn klokkeslett for når man skulle melde kommunene om uskrivningsklare pasienter, et punkt som ikke sto i forskriften. AHUS begrunner dette med at de følte at det var nødvendig for å få det nødvendige klimaet til å komme raskt videre med samarbeidet. HODs krav ble trukket tilbake fordi KS gikk inn i forhandlinger med HOD. Avtalen ble stående.

Organisering og daglig drift av samarbeidet:

Følgende samarbeidsorganer er spesifisert i den overordnede samarbeidsavtalen:

a) En gang per år møtes partene gjennom kommunens ordførere, rådmenn, samt styret og administrerende direktør ved Ahus til drøfting av samarbeidet om helhetlige helse- og omsorgstjenester i helseområdet. Ahus er ansvarlig for å innkalle til møtet. Dette beskrives som et rituell organ.

b) ”Administrativt samarbeidsutvalg” (ASU) på overordnet nivå består av representanter fra Ahus og kommunene, som skal behandle saker av prinsipiell karakter som berører samarbeidsflaten mellom partene. ASU er satt sammen av: Seks rådmenn, herunder to fra Øvre Romerike, Nedre Romerike og Follo, utpekt av de respektive rådmannsutvalg. I tillegg sitter administrerende direktør og to direktører fra Ahus her, samt leder. Utvalget konstituerer seg selv og ledervervet alternerer mellom Ahus og kommunene, med funksjonstid på to år. KS har observatørstatus m/talerett i møter. ASU skal sørge for at avtalene følges, behandle og godkjenne underliggende avtaler eller tilleggssavtaler mellom partene før de legges fram for endelig vedtakelse i den enkelte kommune og i styret ved Ahus. ASU skal også utarbeide en overordnet samhandlingsplan som skal beskrive ansvars- og oppgavefordeling, strategisk utvikling og kompetanseutveksling mellom partene. I følge informantene er det her jobben gjøres, og de har fire møter i året. Jobben beskrives dels som å bestå i å svare ut bestillingen fra eier. Og del i å finne ut av gode måter å samhandle på som man ikke nødvendigvis har i dag. Det man har løftet opp i dette organet, er at man i første omgang må gjøre en kartlegging av hva man har av ressurser, for det er det ingen som har oversikt over. Men selv en slik beslutning, tar lang tid å få iverksatt, siden den må ratifiseres i hver enkelt kommune.

c) Man har også et ”Helse- og omsorgsfaglige samarbeidsutvalg” (SU) mellom Ahus og kommunene i opptaksområdet som har representanter fra hver av kommunene og hver divisjon på Ahus. Disse utpekes av henholdsvis rådmennene og adm. direktør og bør være leder for helse- og omsorgstjenesten/ansvarlig for samhandling i den enkelte kommune og fra Ahus - ledere innen de ulike divisjoner/ansvarlige for samhandling. I tillegg sitter lederne for hvert Distriktpsikiatriske senter (DPS) her, samt brukerrepresentant og tillitsvalgt, og tre kommuneoverleger fra Follo, Øvre- og Nedre Romerike. Dersom det opprettes lokalmedisinske sentra (LMS) skal lederne for hvert senter også delta. SU skal sikre

samhandling for å oppnå gode og helhetlige pasientforløp ved å følge opp inngåtte avtaler, samt opprette kliniske samarbeidsutvalg (somatikk, rus og psykiatri) og arbeidsgrupper som rapporterer til SU. Dette organet jobber med operative saker, og er mer preget av å ha faglige diskusjoner. Dette organet oppleves som å ha en god samarbeidstemning.

d) I forbindelse med reforhandlingene av avtalene, altså utformingen av andregenerasjons avtaler har man i tillegg etablert en arbeidsgruppe.

Drift: Ahus opplever at den delen av reformen som omhandler utskrivningsklare pasienter er rimelig godt gjennomført, men forventer at slaget kommer når man skal overføre deler av pasientforløpet mer formelt til kommunal sektor (som øyeblikkelig hjelp). De opplever at økonomien gjør at det nå hardner seg til, og at den romsligheten man jobbet med å etablere de første årene, svekkes. Ahus opplever at de selv blir mer opptatt av forskrifter og penger, og kommer til å ta opp kampen for å endre de gunstige betingelsene for kommunene i samarbeidsavtalen (komemr antagelig helt opp til nasjonal tvistenemd). I tillegg snakkes det nå suboptimal finansiering, og at antallet utskrivningsklare pasienter på sykehusene øker igjen fordi kommuner velger å bruke sykehusene og betale for det.

Politiske og administrative rammebetingelser

Rammebetingelser for forhandlingene: Hva kommunene og Ahus skulle forhandle om var strengt regulert i forskrifter, og dette ble stort sett fulgt. Det kom likevel til en uenighet mellom forhandlingspartnerne og Helsedepartementet (HOD) om avtalen kunne inneholde ting som ikke sto i forskrifter (klokkeslett). Etter forhandlinger på nasjonalt nivå mellom HOD og KS (på vegne av kommunene), ble avtalen godtatt av HOD. Selv om samarbeidsavtalene var lovpålagte krav, var det ulik oppfatning av om det hastet å få til en avtale, og om hvor mange kommuner som skulle gå sammen. Lederen/pådriveren for å samle alle de 21 kommunene argumenterer for kortsiktige avtaler, slik at de kan reforhandles etter kort tid. Er de for langvarige vil kommunene være mer skeptisk til å inngå en avtale man ikke er hundre prosent fornøyd med.

Ahus opplever at det er krevende å forholde seg til flere forhandlingssituasjoner og avtaleverk med kommunene. Det er spesielt krevende å på den ene siden forholde seg til Oslo kommune, som en enhetlig og svært profesjonell aktør, hvor beslutningsmyndigheten ofte ligger tett opp til diskusjonene. Samtidig må de på den annen side forholde seg til 21 kommuner, som riktignok har klustret seg, men hvor beslutningsmyndigheten ikke er tilstede når de sitter sammen. Det at beslutningsmyndigheten ikke er tilstede, at forhandlingsrepresentantene (rådmenn) må tilbake igjen og få ratifisert det man har kommet til enighet om fører det til svært tidkrevende prosesser.

Politiske rammebetingelser etter samhandlingsavtalene trådte i kraft

Alle beslutninger må gjennom den enkelte kommunes styringssystemer og helseforetaket. Arbeidet er formelt forankret på kommunene ved at det er øverste ledelse som har skrevet under avtalen. Det overordnede organ, et årlig møte mellom kommunens ordførere, rådmenn, samt styret og administrerende direktør ved Ahus, beskrives som et rituelt organ. Det er det administrative samarbeidsutvalget (ASU) som er arenaen hvor ting skjer, hvor politisk ledelse ikke er med. Ahus opplever at kommunepolitikernes involvering i samarbeidet varierer. Mens politikerne i en del mindre kommuner har delegert mye av aktiviteten til rådmannen, trer politikerne i Oslo direkte inn i avtalearbeidet og foreslår omformuleringer i avtalene. Ahus

oppfatter det som positivt at det er en politisk oppmerksomhet i kommunene for helseområdet, fordi det kan bidra til mer oppmerksomhet og økonomisk prioritering av helse, selv om det kan bidra til at forhandlingssituasjonen kompliseres ytterligere.

Administrative rammebetingelser etter samhandlingsavtalene trådte i kraft

ASU er altså en viktig arena hvor de administrative ledelsesnivåene møtes, og samhandlingen her oppleves som krevende for alle parter. For det første for kommunene, som først må finne kompromiss seg i mellom, og så må Ahus forholde seg til kompromisset. Dette gjør situasjonen krevende for de har ansvar for sine kommuner (rådmenn) og sitt "bakland", og som hele tiden må hjem og forankre beslutninger. Dette fører til svært tidkrevende prosesser. Det å gå fra uformell samhandling til formaliserte samhandlingsavtaler oppleves som utfordrende både for kommuner og Ahus. Ingen av partene er vant til at dette området skal være så formalisert, altså at mer av samarbeidet er forankret i avtaler som oppleves som svært detaljregulert. Ahus opplever det som en utfordring for dem som et stort helseforetak å klare å formulere sine ønsker i avtalesammenheng, og å klare å bli gode på å etterleve avtalene. Representanter fra Ahus rapporterer at de opplever to store organisatoriske utfordringer i det daglige. For det første utfordres et godt lege-til-lege-samarbeid rundt den enkelte pasient, altså mellom leger på sykehuset og leger i kommunal sektor, fordi legene i kommunal sektor ikke er med. Fastlegene, som er de som server kommunal sektor, er ikke involvert i samhandlingen. I tillegg er kommuner og sykehus omvendt organisert. I et sykehus er det legene som legger mye av premissene for driften. I kommunal sektor er det omvendt. Der er det andre typer av personell som egentlig drifter og legger premissene for helsesektoren. Denne asymmetrien presenteres som en stor utfordring for samhandlingen fremover.

Ledelse

Når kommunene skulle forhandle seg frem til samarbeidsavtaler med AHUS tok en av rådmennene (Lørenskog) initiativ til å samle de 21 kommunene for å fremforhandle en felles samarbeidsavtale. Han hadde gjennom hele prosessen den drivende rollen i å få til et samarbeid mellom de 21 kommunene og Ahus (er nå i Akershus fylkeskommune). I dette arbeidet jobbet han møysommelig med å få støtte for ideen fra de ulike kommunene, og jobbet hele tiden med å forankre det hos både administrativ og politisk ledelse i kommunene. Som rådmann visste han hvor viktig dette var.

I den daglige driften bærer samhandlingen mellom kommunene og Ahus også preg at en forhandlingsform – når avtalen skal operasjonaliseres og settes ut i livet. Her vektlegges det at kommunale ledesers forhandlingsevne avhenger av om man klarer å *bygge tillit* over tid hos dem man skal forhandle *på vegne av*, i dette tilfelle sin egen kommune samt 20 nabokommuner. For det andre kreves det nå av rådmannen, som er forhandler i et viktig samarbeidsorgan (ASU) at han/hun må gå inn i dette fagområdet på en helt annen måte enn det som har vært tradisjon. For det tredje vektlegges det at det er viktig at kommunal sektor er *tilstrekkelig resultatorientert* for å være gode forhandlere. At man ikke henger seg opp i millimeterne når det er viktig å få til et resultat innenfor en nær fremtid. Videre trekkes det frem at slike forhandlinger, på vegne av mange kommuner, krever en grunnleggende forståelse om at man må ha *litt raushet* for andre kommuner for å få en enighet.

Fra Ahus sin side så opplevde de at de kommunale systemene som sådan er profesjonelle, og i stand til å ivareta en slik forhandlingsrolle. Men dette gjelder først og fremst for de største

kommunene, og Oslo trekkes frem som det beste eksempelet på en enhetlig og svært profesjonell aktør. Det som gjør Oslo til en god forhandlingsmotpart for Ahus er at, *beslutningsmyndigheten ofte ligger tett opp til* diskusjonene, ved at de som sitter i forhandlingene (ofte bydelsdirektørene) faktisk har beslutningsmyndighet. Når Ahus forhandler med de 21 kommunene i Akershus så er beslutningsmyndighetene ikke tilstede i forhandlingene. Der sitter rådmennene som må tilbake til sine egne kommuner og få ratifisert/ politisk godkjent det man har kommet til enighet om. Dette fører til svært tidkrevende prosesser. Ahus må både forholde seg til rådmenn med stor erfaring og stor trygghet i forhold til sitt handlingsrom, og til rådmenn som er motsatt.

Balansert styring og handlingsrom

Input legitimitet

I arbeidet med å komme frem til enighet om en felles avtale ble det lagt en organisasjonsstruktur som sikret dyp administrativ og faglig forankring – blant annet gjennom faggrupper satt sammen av faggrupper på tvers av kommunene. I tillegg det ansett som viktig å sikre politiske forankring tidlig, slik at ikke politikerne følte at dette var prosesser som foregikk på siden av dem. De ble jevnlig informert om arbeidet, og informasjonen ble standardisert – slik at nogenlunde den samme informasjonen gikk til alle kommunenes politikere. Ubalansen mellom kommunene, fra Rømskog med 670 innbyggere til Skedsmo med over 50 000, gjorde at kommunene hadde ulike forutsetninger for å delta i arbeidet. De minste hadde i praksis ikke ressurser til å gå inn i det så tungt, men var glad for all hjelp de kunne få. De største kommunene hadde mest kompetanse å stille med inn i faggruppene, så de fikk stor mulighet for å påvirke. Av intervjuene går det frem at det å sikre input-legitimiteten er en viktig oppgave for de forhandlende rådmenn, og den sikres ved at de hele tiden må ta forhandlingsresultatet med seg hjem til kommunen sin å få det forankret og politisk godkjent der. Dette fører på den annen side til svært tidkrevende forhandlingsprosesser, og at det er mulig for enkeltkommuner å trenere forhandlingene.

Throughput legitimitet

Politikerne i kommunene ble jevnlig informert om forhandlingene om avtalen, og informasjonen ble samordnet, slik at den ble mest mulig lik i de 21 kommunene. Når det gjelder samarbeidsorganene som er opprettet med avtalen, så finnes det formelle regler for rapportering.

Output legitimitet

Når det gjelder de fremforhandlede avtalene så oppfatter kommunene den som god. For det første fordi man har klart å komme til enighet mellom 21 kommuner og Ahus. For det andre fordi kommunene har fått svært gode betingelser, fordi avtalen anga klokkeslett for når melding om utskrivningsklare pasienter måtte sendes for at kommunen skulle ta i mot dem – og slippe å betale 4000 kr per døgn. Selv om Ahus hadde gått med på avtalen, så ble den vurdert som å være for god ift det Helse- og omsorgsdepartementet kunne godta (som øverste ansvarlige for helseforetakene), og forsøkt stoppet. Ahus var fornøyd med å få til en samordnet avtale med 21 kommuner, og opplevde at det var nødvendig å komme til enighet for å sikre det nødvendige samarbeidsklimaet for å kunne gå videre i samarbeidet. De mente også at de faktisk var i stand til å håndtere avtalene med de rammevilkårene som lå i denne. Ahus opplever nå at det er forskjell på hvor godt de klarer å følge opp de forskjellige avtalene (11 til sammen). De ønsker nå i reforhandlingene av avtalene (lage 2. generasjonsavtaler) å få

bort klokkeslettene som ligger i avtalen, fordi disse ikke oppleves som gunstig for dem. Det rapporteres om at noe av romsligheten som man jobbet mye med de første årene er i ferd med å svekkes, og man blir mer opptatt av forskrifter og penger. Ahus vil melde dette inn i løpet av høsten, og er klar for å ta det til nasjonal tvisteløsningsnemd/ tvisteutvalg. Det betyr at man kommer til å få en åpen konflikt i knyttet til utskrivningsklare pasienter. Utover dette så vurderes avtaleverket som godt for Ahus. Når det gjelder forhandlinger som organisatorisk prinsipp så pekes det på at det å ha samarbeidsordning/avtaler mellom Ahus og 21 kommuner fører til tidkrevende forhandlingsprosesser, også i den daglige drift (samarbeidsorganene). Betoningen av å sikre input-legitimiteten gjennom politisk forankring i hver enkelt kommune ser altså ut til å gå ut over output-legitimiteten.