

Signy Irene Vabo, Gro Sandkjær Hanssen og  
Jan Erling Klausen

## Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk – erfaringer fra Norge

Sentrale utfordringer i dagens bypolitikk handler om å skape økonomisk vekst, samtidig som hensynet til levekår og sosial utjevning blir ivaretatt. I Oslo og Bergen har flere politiske initiativ de siste årene søkt å imøtekomme slike utfordringer. Etableringen av policynettverk i den forbindelse illustrerer sentrale utviklingstrekk når det gjelder betingelsene for kollektiv handling i bysamfunn. De fire politiske initiativene som analyseres i artikkelen er basert på ulike former for samhandling i funksjonelt baserte nettverk. Spørsmålet om deltakelse står sentralt, og de konkrete problemløsningsprosessene drøftes ut fra et teoretisk perspektiv på demokrati, legitimitet og beslutningsdyktighet. Analysen viser hvordan byene har forsøkt å håndtere deltakelse i praksis, og overgangen fra tradisjonelle demokratiske styringsformer til nettverksbaserte prosesser blir problematisert.

### Endrede betingelser for demokratisk bypolitikk

Økende kompleksitet i moderne bysamfunn medfører at stadig flere samfunnsmessige utfordringer bare kan håndteres gjennom nye samhandlingsformer, på tvers av de tradisjonelle skillene mellom offentlig og privat, mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Kollektiv handling er i økende grad avhengig av nettverksorganisering. Denne utviklingen finner sted så vel lokalt, som nasjonalt og internasjonalt, og beskrives ofte som en overgang fra »government« til »governance« – eller fra hierarkisk styring til nettverksstyring.

Schmitter (2002: 53) definerer governance eller nettverksstyring relativt vidt som »... a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating with each other and cooperating in the implementation of these decisions«. Nettverksstyring innebærer en form for deltakelse – eller involvering av eksterne aktører i det politisk/administrative systemets problemløsning – som utfordrer den liberale demokratiteoriens forståelse av hva demokratisk styring er (Sørensen, 1997; 2000; Jessop, 2002). På denne måten skiller nettverksstyring seg vesentlig fra tradisjonell offentlig myndighetsutøvelse, som jo er basert på hierarkisk styring med folkevalgtes autoritet som utgangspunkt. I denne artikkelen skal vi diskutere eksterne aktørenes deltakelse i offentlig styring langs to dimensjoner, hvor de to styringsformene er grunnleggende ulike: forholdet til legitimering av det offentlige virksomhet og autoritetsrelasjonene i styringssystemet (jfr. Wolf, 2002).

Robert Dahl (1994) har, på linje med en rekke andre (se for eksempel Amnå, 2000; Pierre og Peters, 2000), påpekt at det ligger et alvorlig demokratisk problem i nettverksstyring. Dahl fremholder at offentlige institusjoner står overfor et

valg mellom på den ene siden å kunne løse et begrenset sett av problemer under folkelig kontroll, og på den andre siden tillate at demokratiet ikke fungerer, for til gjengjeld å få løst et større sett av problemer. Den liberale demokratioppfatningen, som Dahl og andre tar utgangspunkt i, er imidlertid for snever når det gjelder normative analyser av slike nye og komplekse organisasjonsmåter som policynettverk representerer (Bucek og Smith, 2000; Hirst, 2000; Council of Europe, 2001; EU Commission, 2001: 10; Zonneveld, 2001; Sørensen, 2002). Vårt utgangspunkt er at det dilemmaet Dahl skisserer slett ikke er uløselig. Med utgangspunkt i litteraturen omkring »participatory governance« eller »deltakende policynettverk«, vil vi i stedet betrakte deltakelse som en forutsetning for demokratisk og effektiv problemløsning (se for eksempel Grote og Gbikpi, 2002; Heinelt et al., 2002; Haus og Heinelt, 2004).

Artikkelen fokuserer på demokratiske utfordringer knyttet til *deltakelse* i urbane policynettverk. Hensikten er å *diskutere hvordan deltakelsen organiseres i praksis, og hvilke hensyn det legges vekt på*. Formålet er å *problematisere* demokratisk nettverksstyring med utgangspunkt i noen av de sentrale valgene offentlige myndigheter står overfor når det gjelder denne type styring, nemlig hvem som bør og kan inkluderes; og på hvilken måte. Drøftingen er basert på erfaringer fra fire politiske initiativ, knyttet til to sentrale områder for bypolitikken i Bergen og Oslo: næringsutvikling og levekårsbedring i utsatte byområder. Data er samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer med involverte aktører (jfr. vedlegget).<sup>1</sup> Nettverksdeltagernes egne utsagn, sammen med den forståelsen sammenstilling av ulike datakilder har gitt oss av forløpet i de fire politiske initiativene, utgjør grunnlaget for analysen.

Artikkelen starter med drøfting av det teoretiske rammeverket for analysen. Deretter introduseres og analyseres de fire politiske initiativene hver for seg. Avslutningsvis diskuteres spørsmålet om demokrati og deltakelse i policynettverk på tvers av de fire initiativene.

### **Analytisk utgangspunkt – »democratic governance«**

Den bærende ideen i artikkelen er basert på Klaus Dieter Wolfs (2002) drøfting av demokratisering av internasjonale nettverk, hvor det argumenteres for en *idealmodell* for demokratiske policynettverk. Spørsmålet om deltakelsesrettigheter og former for deltakelse utgjør kjernen i diskusjonen om hvordan nettverksstyring skal kunne demokratiseres. Policynettverk er typisk *funksjonelt* baserte forhandlingsystemer – konstituert rundt en aktuell sak eller problematikk. Den liberale demokratiteoriens grunnleggende forutsetning om folkestyre og like muligheter for innflytelse er, imidlertid, nært knyttet til *territorialitet* som kriterium for å konstituere »folket«. Når problemløsningen skjer på tvers av territorier, slik som i nettverksbaserte former for kollektiv problemløsning, må altså »folket« avgrenses på en ny måte (se for eksempel Sørensen, 2002; Wolf, 2002).

Med det som utgangspunkt skal vi diskutere to ideelle krav Wolf (2002) setter til deltakelse eller eksternt involvering i demokratiske policynettverk. Vi skal også redegjøre for hvilke empiriske indikatorer som vil bli benyttet i analysen av de fire policynettverkene vi har studert.

### *Grunnlaget for legitimering: både input- og outputbasert*

En relevant innfallsvinkel til spørsmålet om demokratisk legitimitet er gitt av Fritz Scharpf (1999). Han skiller mellom inputbasert og outputbasert legitimering. Grunnlaget for *inputbasert legitimering* ligger i like muligheter for deltakelse – nedfelt i ideen om »one (wo)man, one vote«. Det forutsettes at beslutninger fattes i henhold til etablerte prosedyrer, hvor deltagelsesrettighetene er nedfelt. Demokratiske systemer legitimeres imidlertid også ut fra deres evne til å takle utfordringer og løse samfunnsmessige problemer på en effektiv måte. Legitimitet kan dermed også oppnås gjennom fremvisning av gode resultater – såkalt *outputbasert legitimitet*. I et policynettverk velges ikke medlemmene i demokratiske valg, og det finnes ofte ikke prosedyrer for å avgjøre hvem som har rett til å delta. Dette skaper problemer i forhold til inputbasert legitimering. Det typiske er at deltakerne har spesielle forutsetninger for å bidra til effektiv problemløsning. I den grad slik problemløsning faktisk oppnås, vil mangelen på prosedural (inputbasert) legitimering kunne kompenseres av outputbasert legitimitet. Dette er likevel ikke uproblematisk (Wolf, 2002: 40-42). Spesielt i saker hvor det er betydelig politisk uenighet, og dersom nettverkene fatter kollektive beslutninger som går på tvers av interessene til aktører som er ekskludert fra å delta, er det ikke sikkert at resultatet vil bli oppfattet som legitimt – selv om problemet er »løst«. Utfordringen består ikke minst i at beslutningsprosesser i policynettverk ofte vil være mindre åpne for innsyn enn det som er tilfelle i representative systemer (Wolf, 2002: 40).

Hvordan kan disse utfordringene håndteres innenfor en idealmødel for demokratiske policynettverk? En mulig løsning er å *kople nettverkene til det etablerte representative politiske systemet*. Policynettverk kan være selvgenererte, og eksistere uavhengig av nasjonale og lokale myndigheter (Rhodes, 1997). Det typiske i de skandinaviske velferdsstatene er imidlertid at offentlige aktører er initiativtaker til nettverkene, som er relativt tett koplet til etablerte politisk-administrative strukturer gjennom at representative organer behandler og sanksjonerer utfall av drøftelser og forhandlinger i nettverkene (Pierre og Peters, 2000). Det kan være en fordel med tanke på problemene knyttet til inputbasert legitimering (Benz og Papadopoulos, 2003; Haus og Heinelt, 2004). Urbane policynettverk kan på denne måten legitimeres gjennom at sentrale overordnede beslutninger tas av demokratisk valgte representanter. Det reduserer antakelig betydningen av hvem som er inkludert i policynettverket, og koplingen vil kunne sikre en viss grad av innsyn.

Samtidig som dette kan være hensiktsmessig i den grad det bidrar til å legitimere virksomheten, påpeker Benz og Papadopoulos (2003) at slik formalisert inkorporering av policynettverk i det demokratiske styringssystemet kan være ødeleggende for den fleksibilitet som effektiv problemløsning krever. I norsk, og nordisk sammenheng, består denne utfordringen av at myndighetene selv ofte vil dominere nettverkene. Ett av de empiriske spørsmålene som diskuteres i analysen er derfor hvordan byenes folkevalgte ledelse har koplet nettverkene til det etablerte politisk-administrative systemet (og derigjennom kan ha oppnådd inputbasert legitimering). Dette vil vi vurdere i forhold til fordelene ved frikopling

– som altså antas å være en forutsetning for at policynettverk skal kunne bidra til effektiv problemløsning (og oppnå outputbasert legitimitet).

En annen måte å håndtere de problematiske aspektene ved inputbasert legitimering i policy-nettverk på, er å *åpne opp mulighetene for å delta*. I et outputbasert perspektiv på legitimering er normen effektivitet – forstått som det politiske systemets evne til å håndtere samfunnsmessige utfordringer. Deltakelse er dermed ønskelig gitt at måloppnåelsen økes – det vil si at systemkapasiteten utvides. Det vil kunne skje i den grad deltakerne bidrar med økonomiske eller andre ressurser, blant annet kunnskap, lokal ekspertise, rettigheter, status, interesse og engasjement (Schmitter, 2002: 62-63). I tillegg vil antakelig politiske beslutninger lettere bli akseptert, og implementeringen på den måten effektivisert.

I et inputbasert perspektiv på legitimering rettfærdiggjøres lik rett til deltakelse av de liberale demokratiteoretiske normene, og deltakelse handler i prinsippet om retten til å kunne påvirke beslutninger som har konsekvenser for en selv. Selv om det er effektiv problemløsning som i utgangspunktet rettfærdiggjør eksterne aktørers deltakelse i policynettverk, vil bredde i deltakelsen i noen grad kunne imøtekomme de intensjonene som ligger i inputbasert legitimering. På samme måte som i beslutningsprosesser innenfor det representative systemet, vil deltakelse kunne sikre innsyn og åpenhet også i policynettverk. Deltakelse vil kunne ansvarliggjøre så vel de valgte representantene som de øvrige deltakerne i policynettverket. Dessuten kan det gjøre både folkevalgte representanter og de øvrige deltakerne i et policynettverk mer lydhøre overfor ønsker og behov, og øke treffsikkerheten på de løsninger som velges (Zonneveld, 2001: 1.1; Gbikpi og Grote, 2002; Wolf, 2002: 39-40; Haus og Heinelt, 2002; Klausen og Sweeting, 2004).

Ut fra dette er det demokratiske idealet som utgjør utgangspunktet for å vurdere deltakelsen i våre fire policynettverk, i tråd med Schmitter (2002: 56) »... the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted«. Spørsmålet er om det er etablert prosedyrer for å sikre en viss bredde i deltakelsen; hvor også aktører med opponerende syn er involvert – eller om nettverket kun inkluderer aktører som er antatt å kunne bidra til å øke systemkapasiteten.

#### *Autoritetsrelasjonene: horisontal beslutningsstil*

Fellesskapet innenfor grensene av et nettverk er betydelige løsere koplet enn innenfor en veletablert territoriell demokratisk institusjon. I motsetning til i policynettverk, vil etablerte politisk-administrative institusjoner kunne basere seg på en felles kultur; felles identitet, språk og tradisjoner – som gir bedre betingelser for kollektiv handling. For å få til bindende samarbeid i policynettverk må derfor deltakelsen bidra til å skape en viss grad av felles identitet, slik at de involverte forpliktes i forhold til det som blir besluttet (Scharpf, 1999; Sørensen, 2002: 249-260). Med bakgrunn i dette gjør Wolf (2002: 44-47) et poeng ut av at policynettverk ikke bare kan baseres på forhandlinger, men også på argumentasjon: policynettverk vil ikke kunne oppnå bindende beslutninger over tid med mindre en klarer å argumentere seg fram til en eller annen felles forståelse for at sluttresultatet er akseptabelt.

Det vil selvsagt være konflikter innad i nettverk, som vil måtte løses gjennom diskusjoner og forhandlinger; og i noen tilfeller avstemminger. Uten at det innebærer forventninger om lik innflytelse, er det rimelig å anta at de involverte deltar for å fremme gitte interesser. Det krever at deltakerne reelt sett involveres (King, Feltey og O'Neill Susel, 1998; Zonneveld, 2001). Ut fra dette antar vi at et godt og langsiktig samarbeid vil kunne oppnås gjennom en *horisontal* beslutningsstil i nettverket.

Den første empiriske indikatoren på »horisontalitet« vil bli diskutert med utgangspunkt i om samarbeidet i nettverket, i følge de involverte aktørene selv, er preget av *forhandlingsbasert konsensus* eller *formelt basert autoritet*.

Den andre indikatoren for »horisontalitet« bygger på forutsetningen om at kvaliteten i deltagelsen er avhengig av hvor stor sannsynligheten er for at de involverte reelt sett blir hørt og eventuelt oppnår å få innflytelse. For å vurdere dette i våre fire cases har vi valgt å anvende typologien i den såkalte »deltakelsesstigen« (Arnstein, 1969), som vi har tilpasset vårt formål (inspirert av EU, 1997: 19,20; Bogason, 2001: 24; Zonneveld, 2001: 1.1):

1. Informasjon – eller enveis kommunikasjon fra byens politisk-administrative system.
2. Konsultasjon – hvor det innhentes informasjon fra berørte parter.
3. Konsensusbygging – hvor det legges opp til at ulike løsninger diskuteres, med det formål å bli enige om en løsning som alle kan akseptere.
4. Beslutningstaking og risikofordeling – hvor det legges til rette for direkte involvering i beslutningsfatting. Ansvaret for resultatet, og dermed for risikoen av å lykkes, blir dermed delt mellom deltakerne.
5. Partnerskap – som innebærer pkt. 4., i tillegg til at eksterne aktører er involvert i implementeringen.
6. Selvstyre – hvor det politisk-administrative systemet trekker seg tilbake og overlater ansvaret til policynettverket.

Som vi ser blir deltakelsen mer og mer forpliktende og preget av partnerskap jo høyere opp i trinnene en trår. Deltakelse av den typen som beskrives på de to første trinnene i stigen, gjennom informasjon og konsultasjon, vil vi oppfatte som så pass passiv at »horisontaliteten« i nettverket er begrenset. Deltakelse av typen konsensusbygging, beslutningstaking og risikofordeling, partnerskap eller selvstyre (trinn 3-6); innebærer imidlertid et gjensidig avhengighetsforhold – og kan gi reelle muligheter for å oppnå innflytelse. I slike tilfeller vil vi anta at samhandlingen gir et godt grunnlag for bindende samarbeid i policynettverket.

### **Policynettverk i praksis**

#### *Regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus (RUP)*

»Regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus« (RUP) er et samarbeid som skal fremme næringsutvikling i regionen. Programmet har et budsjett på ca. 13 mill. NOK (i 2003). Det er etablert på oppfordring fra statlige myndigheter, som ut over på 1990-tallet presiserte denne typen partnerskap som arbeidsformen i

fylkeskommunenes nærings- og sysselsettingspolitikk.<sup>2</sup> Det første handlingsprogrammet ble utviklet for 2001. Det revideres årlig, og vedtas da i de utøvende organ i Oslo og Akershus; henholdsvis byrådet og fylkesutvalget. I tillegg bevilger de overordnede og folkevalgte organene, bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus, årlige bidrag til handlingsprogrammets budsjett. Det er iverksatt et knippe av tiltak, men omfanget er – spesielt sett i forhold til det policyområdet en her arbeider innenfor – meget begrenset.

RUP kan beskrives som en kollektiv beslutningsprosess hvor deler av samhandlingen finner sted innenfor et policynettverk, mens beslutningene formelt er forankret i det etablerte politisk-administrative systemet. På den måten er den inputbaserte legitimiteten til en viss grad sikret, herunder åpenhet og mulighet for innsyn i de dokumenter som legges til grunn for nettverkets beslutninger.

Nettverkssamarbeidet er institusjonsbasert og i utgangspunktet relativt snevert. Det er etablert en arbeidsgruppe med 8-9 medlemmer. I tråd med de statlige retningslinjene har en bare inkludert aktører som antas å kunne bidra i forhold til den typen regionale næringsutviklingstiltak det her er snakk om. Aktørene representerer næringslivsinteresser (NHO), berørte parter (LO som representerer arbeidstakere og Aetat som representerer myndighetenes tilbud i forhold til arbeidssøkere), samt kunnskap og kompetanse (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond SND, Fylkesmannens landbruksavdeling og Oslo Teknopol<sup>3</sup>). Alle deltakerne i arbeidsgruppen har ansvar for ett eller flere tiltak, og forutsettes å engasjere ytterligere samarbeidspartnere for å sikre finansiering og gjennomføring av tiltakene. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune bidrar med like store andeler hver til finansieringen av programmet, og dette utgjør til sammen omtrent en tredjedel av det totale budsjettet. Det meste, altså 2/3, blir tilført fra de øvrige deltakerne i arbeidsgruppen, men også fra de eksterne aktørene som disse igjen samarbeider med i implementeringsfasen, for eksempel EU, Norges forskningsråd (statlig), universiteter og høyskoler; og bransjeorganisasjoner (arbeidstakersiden). Vi registrerer likevel noe skuffelse over manglende bidrag fra enkelte av arbeidsgruppens medlemmer.

Med innslaget av partsrepresentasjon i RUP er brukerinteresser til en viss grad trukket med. Vår tolkning er likevel at det her er snakk om typisk outputbasert legitimering. Nettverket omfatter først og fremst bidragsytere – enten disse sitter i arbeidsgruppen eller inngår som samarbeidspartnere i konkrete prosjekter. Samtidig bekrefter utsagnet nedenfor vårt inntrykk av at verken Oslo kommune eller Akershus fylkeskommune har vurdert, eller ønsket, å utvide systemkapasiteten gjennom å åpne for flere deltakere i arbeidsgruppen:

»Vi har meget begrensede budsjettammer, og er derfor ikke blitt gitt økonomiske rammer fra politikerne til å ha slike brede deltakelsesprosesser. Å invitere bredere enn vi gjør nå, krever mer enn de årlige 10 mill kr som er RUP sine rammer i dag. Deltakelse er å få med aktører på lavere nivå – bedrifter, befolkningsgrupper – men det er et minimumsnivå på den potten som skal fordeles.«

Har så mulighetene for de involverte til å påvirke vært reelle? Arbeidsgruppen inviterer aktuelle samarbeidspartnere og utformer forslag til årlige program. Den

har dermed reell innvirkning på hvilke prosjekt som skal prioriteres og dermed hvordan de offentlige midlene skal fordeles – selv om det formelle vedtak fattes av et politisk organ. Ansvar for iverksetting av prosjektene ligger i arbeidsgruppen. Det er altså snakk både om selvstendig beslutningsfatning, partnerskap og til dels selvstyre i arbeidsgruppen, og vi befinner oss dermed på de tre øverste trinnene i deltakelsesstigen.

Arbeidsformen og beslutningsstilen i arbeidsgruppen blir også *omtalt* som horisontal blant de involverte. Konsensusprinsippet er ikke nedtegnet som en formell regel, men oppfattes som gjeldende av de fleste deltagerne. Alle prosjektene er forhandlet inn i programmet, og praksis er at partene diskuterer seg frem til enighet. De fleste påpeker imidlertid at forhandlingsstyrken varierer etter hvor mye ressurser en bidrar med. Det innebærer at representantene fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune spiller en dominerende rolle i nettverket. Likevel er det vårt inntrykk at selvstendigheten i den arbeidsgruppen som håndterer RUP er betydelig – og det tillitsforholdet vi vil anta er nødvendig i denne typen nettverks-samarbeid ser ut til å være under oppbygging.

#### *Kultur som næring: »Kulturbyen Bergen 2003–2013«*

Bergen bystyre vedtok i 2002 kulturstrategien »Kulturbyen Bergen 2003–2013«, hvor en av hovedtankene var å se »kultur som næring«. Ett av målene for strategien var at den skulle fungere som en brobygger mellom kultursektoren og næringslivet. Forskningsinstitusjoner ble trukket med i startfasen, og det ble gjennomført casestudier og brukerundersøkelser for å kartlegge kulturlivets økonomiske ringvirkninger for byen. Deretter etablerte administrasjonen ni bredt sammensatte arbeidsgrupper; med representanter fra privat næringsliv, kunst-, kultur- og utdanningsinstitusjoner, organisasjoner, kunstnere, festivaler, arrangører og filmmiljøet. Også andre kommunale etater og forvaltningsnivåer, inklusive bydelene, fylkeskommunen, samt Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) var representert i gruppene. Til sammen var opp mot 80 aktører involvert. Gruppene ble bearbeidet av kulturavdelingen i Bergen kommune, og lagt fram som forslag til vedtak i bystyret. Gjennom konfirmasjon i politisk vedtak i Bergen bystyre er resultatet av nettverkets arbeid så langt formelt sett sikret inputbasert legitimitet. For å lykkes med den planlagte strategien, forutsettes imidlertid videre konkretisering i tiltaksrettede planer og oppfølging av disse.

Som det fremkommer her var de ni arbeidsgruppene bredt sammensatt. Kulturavdelingen foretok en bevisst utvelgelse av deltakerne, med det som formål å la alle motstridende syn i kultursektoren bli representert. Aktørene ble inkludert på bakgrunn både av tilknytning til Bergen, kunnskap og ekspertise (forsknings- og utdanningsinstitusjoner, kulturinstitusjoner), eierskap (eiendomsbesittere, næringsliv, kulturhuset USF) og som berørt part (kulturorganisasjoner, organiserte kunstnere, enkeltkunstnere, kulturarrangement, festivaler). Likevel kan det stilles spørsmål ved i hvilken grad kulturavdelingens forsøk på å oppnå en viss representativitet i involveringen faktisk sikret prosessen inputbasert legitimitet. Flere av deltakerne satt igjen med inntrykk av at gruppene var snevert sammensatt, og at enkelte aktører i kulturlivet hadde følt seg direkte ekskludert.

Formålet med den valgte arbeidsformen var imidlertid like mye å oppnå outputbasert, som prosedural legitimitet. I følge kulturavdelingen ble aktørene valgt ut med det formål å få konkrete innspill og substansielle bidrag som ville påvirke utformingen av planen, og som *»ville gjøre resultatet bedre enn om prosessen hadde vært helt åpen«*. Ideen var å gi kulturstrategien en faglig kvalitet og et substansielt innhold som reflekterte bredden av holdninger og ønsker i kultur- og næringslivet, for på den måten å oppnå bred aksept. En av de intervjuede omtalte intensjonen slik: *»Det skal være 'something in it for everybody'«*. Kommunen står bare for bunnfinansieringen av planene for kulturektoren (15-20%), og er derfor helt avhengig av at aktører fra kultur- og næringslivet også bidrar med økonomiske midler. Derfor tolker vi dette som uttrykk for at kulturmyndighetene ønsket å gi de eksterne aktørene et eierforhold til kulturstrategien; i håp om å forplikte dem til konkrete (finansielle) bidrag i den avgjørende, implementeringsfasen.

Er så de eksterne aktørene gitt reelle muligheter til å bli hørt og påvirke den vedtatte kulturstrategien i Bergen? Intensiteten i deltakelsen var ikke stor. Sett i forhold til deltakelsesstigen befinner vi oss i hovedsak på 2. trinn, som handler om konsultasjon. I tillegg var i alle fall intensjonen å oppnå konsensusbygging, med det formål å komme frem til enighet om en felles løsning (trinn 3.). Arbeidsgruppene ble, både av arrangørene (kulturavdelingen) og av de fleste deltakerne, oppfattet som åpne arenaer – med en horisontal kommunikasjonsform, hvor en som likeverdig deltaker sto fritt til å spille inn forslag og ideer. I og med at planen skulle presentere mer overordnede strategier, ble innspillene i ettertid *»aggregert«* opp på et høyere nivå av de ansatte i kulturavdelingen. Det har utvilsomt skjedd en omfattende utvelgelse av innspill, uten at det på noe tidspunkt ble satt opp regler for hvordan innspillene fra arbeidsgruppene skulle behandles. Enkelte uttrykker overraskelse over hvor mye som ble tatt med, mens andre ikke gjenkjenner noe av det de bidro med.

I utgangspunktet synes det som prosessen rundt utarbeidelsen av kulturstrategien i Bergen har lagt et visst grunnlag for langvarig samarbeid i byens *»kulturnettverk«*. Samtidig kan strategiens generelle preg dekke over en rekke konflikter, som først vil komme til overflaten i iverksettingsfasen. Om det etablerte nettverket er tilstrekkelig for å oppnå den tilliten som antakelig vil være nødvendig for en *felles* satsning på kultur i næringssammenheng i Bergen, vil derfor avhenge av hvordan strategiarbeidet følges opp.

### *Strategisk områdeplan for Løvstakksiden*

*»Strategisk områdeplan for Løvstakksiden«* omhandler levekårstiltak i et utsatt byområde i Bergen. Utgangspunktet for arbeidet var at bydelen på slutten av 1990-tallet sto overfor omfattende levekårsproblemer knyttet blant annet til arbeidsledighet, rusmisbruk, dårlig bygningsstandard og opphoping av sosialklienter i bydelens mange kommunale boliger. Bydelen satte i gang planprosessen, hvor aktører fra nærmiljøet ble trukket inn. Arbeidet har også involvert samarbeid mellom offentlige instanser fra ulike forvaltningsnivåer og sektorer. Planen og de tiltakene som er iverksatt i kjølvannet av den er dermed resultat av et lite formalisert nettverk av private og offentlige aktører.



Offentlige myndigheter har også i dette initiativet spilt en sentral rolle som organisator, og bydelen er den mest sentrale aktøren i nettverkssamarbeidet. Selve planvedtaket ble fattet i bydelsstyret – byens politisk oppnevnte organ i bydelen. Det må antas å sikre en viss grad av prosedural (inputbasert) legitimering. Samtidig er bydelsstyrene i Bergen ikke valgt direkte av bydelens innbyggere. Bydelspolitikkerne utpekes av partiene; og bydelsstyret settes sammen med utgangspunkt i partifordelingen i bystyret. Vi vil tro at slik indirekte representasjon setter grenser for hvor langt bydelsstyrets aktivitet kan bidra til inputbasert legitimering. Utformingen av planen skjedde imidlertid i en meget åpen, og utpreget inkluderende og horisontal prosess i bydelen. *Alle* organiserte aktører i nærmiljøet ble identifisert og invitert til å komme med konkrete innspill til planen. Alt i alt var 23 organisasjoner invitert, alt fra menighetene i området til idrettslag og borettslag. Under halvparten av disse deltok. Det kan oppfattes som problematisk i forhold til representasjon av interesser; men ble i noen grad imøtekommet av bydelens administrasjon, som aktivt oppsøkte de som åpenbart »manglet«. Både dette, og likhet i mulighetene for å delta; mener vi har bidratt til inputbasert legitimering av arbeidet på Løvestakksiden.

Så langt har policynettverket knyttet til forbedring av levekårene på Løvestakksiden kun i begrenset grad oppnådd resultater som vil kunne bidra til outputbasert legitimitet. Løvestakksproblemene i området er langt fra løst. Det ble fra bydelens side gjort forsøk på å få staten og Bergen kommune med på samfinansiering av tiltak, men en søknad til Kommunal- og regionaldepartementet om 50 millioner kroner ble ikke imøtekommet. Bydelen har videre tatt initiativ overfor kommunens sentrale ledelse for å få Husbanken (som er statens boligpolitiske organ) med på fornyelsesprosjekter i bydelen, men også her har resultatet vært begrenset. I tillegg er kommunen sentralt blitt forespurt om økonomisk støtte. Så langt er det utelukkende offentlige instanser som står for finansieringen av de tiltakene som er, og planlegges, gjennomført på Løvestakksiden – både bydelen, kommunen sentralt og Husbanken har i noen, men begrenset, grad bidratt. Vi tolker dette som et sterkt ønske fra bydelens side om å inkludere flere – betalingsvillige – aktører i policynettverket, for dermed å øke systemkapasiteten. Foreløpig har en imidlertid ikke forsøkt å trekke med eiendomsbesittere, handelsstand og andre aktører innenfor det private næringslivet verken i planleggings- og implementeringsfasen. Det er langt fra sikkert at disse aktørene ville ha takket ja til å være deltakere, og bidra, i policynettverket. Nå skal imidlertid Løvestakken omreguleres (som del av et større område), og nye muligheter for å få finansiert sentrale opprustningstiltak i bydelen vil kunne åpne seg. I dag er det ikke mulig å forutsi om bydelen og kommunen sentralt velger å satse på, og eventuelt lykkes med, en utvidelse av policynettverket som inkluderer også betalingsdygtige aktører.

Beslutningsstilen i policynettverket knyttet til levekårsforbedringer på Løvestakksiden har vært horisontal. De involverte vi har snakket med opplever at de har bidratt, og det forekom ingen utvelgelse av innspillene i utformingen av planforslaget. Alle innspill ble tatt med som punkter i planen, som dermed er et »felles eie« i bydelen. Plasserer vi involveringen i områdeplanleggingen på deltakelsesstigen havner vi på trinn 3. og 4. Det er typisk snakk om konsensusbygging. I tillegg har

både bydelen, Bergen kommune sentralt og organisasjoner i nærmiljøet vært med på å iverksette de tiltakene som tross alt er realisert – slik at ansvaret for resultatene er delt mellom nettverksdeltakerne. Bydelen, som hele tiden har arbeidet for å oppnå prioritet i kommunens planer og budsjetter, opplever imidlertid ikke å ha fått særlig drahjelp så langt – heller det motsatte. Til tross for denne (potensielle) konflikten, tolker vi situasjonen slik at den tillit mellom aktørene som skal til for et langsiktig bindende samarbeid er til stede i nettverket.

### *Handlingsprogrammet Oslo indre øst*

»Handlingsprogrammet Oslo indre øst« er en tiårig satsing (1997-2006) for levekårsforbedring og byutvikling i tre østlige sentrumsbydeler. På begynnelsen av 1990-tallet ble det konstatert at opphopningen av levekårsproblemer i dette området var for omfattende til at Oslo kommune kunne løse dem alene. I samarbeid med staten, ved Kommunal- og regionaldepartementet, har kommunen så langt investert 700 mill. NOK (100 mill. NOK hvert år) for å få til et levekårsløft i de tre bydelene. Satsingen impliserer et bredt samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, i og med at både staten, ulike etater i kommunen, bydelene og – i meget begrenset grad – aktører i nærmiljøet er involvert. Det er gjennomført et stort antall tiltak, spesielt knyttet til barn og unges oppvekstvilkår i bydelene.

Kommunens formelle organer har hatt en enda mer dominerende rolle her enn i de tre andre initiativene vi har diskutert. *Styringsgruppen*, som skal stå for overordnet koordinering av arbeidet, er en sentral arena i det policynettverket som handlingsprogrammet representerer. Den består av omkring 15 personer, med representasjon fra 5 departementer og fra kommunen sentralt og på bydelsnivå. Den har imidlertid ikke noe frittstående sekretariat. Ledelsen har ønsket å kople arbeidet tett opp til linjeorganisasjonen. Derfor inngår sekretariatsfunksjonen i Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Myndighet over disponering av midlene og iverksetting av konkrete tiltak er i stor grad delegert nedover i det formelle beslutningssystemet innad i kommunen, i hovedsak til skoleetaten og de tre berørte bydelsutvalgene – som er byens politiske organ i bydelen. Alle formelle beslutninger om organisering, bevilgning og fordeling tas i representative politiske organ. På denne måten ivaretas innsyn og offentlighet i de fleste subarenaer innenfor nettverket, og den inputbaserte legitimeringen for øvrig er formelt sett ivaretatt.

Styringsgruppen utgjør møteplassen for kommunen og staten som ekstern aktør i handlingsprogrammet. Deltakerne ble i utgangspunktet inkludert med bakgrunn i deres formelle administrative posisjon. De involverte representerte så vel berørte ansvarsområder som relevant kompetanse, og kunne på den måten bidra positivt både til input- og outputlegitimering. Likevel ble det satt spørsmålstejn ved tanken om at befolkningen i de berørte områdene skulle representeres ved bydelenes administrative ledere (bydelsdirektørene). Bydelene protesterte, og hevdet at lokalbefolkningen ikke i tilstrekkelig grad fikk sine stemmer hørt ved en slik organisering. Protestene resulterte i at lederne for bydelsutvalgene ble inkludert i styringsgruppen. Det kom i tillegg ønsker fra lokale beboerorganisasjoner om å bli representert i styringsgruppen, uten at disse ble imøtekommet.

At bydelenes politikere måtte kjempe for sin plass i styringsgruppen, må ses i sammenheng med at samarbeidet om Handlingsprogrammet for Oslo indre øst kom i stand etter forhandlinger direkte mellom byens politiske toppledelse og Regeringens statsråd for kommunale saker. Både hva handlingsprogrammet skulle omfatte, og finansieringen av dette, var dermed avgjort før spørsmålet om videre organisering av samarbeidet og gjennomføringen av tiltakene ble satt på dagsordenen. Selv om det er inngått en intensjonsavtale om årlige bevilgninger, påpeker både kommunens politiske ledelse og representantene fra departementene at disse ikke kan tas for gitt. For å få til satsingen har det derfor vært presserende for Oslo kommune å bygge og vedlikeholde et godt tillitsforhold til staten.

Både dette, og det at de kommunale iverksetterne (bydelene og etatene) har deltatt aktivt i nettverket, har antakelig bidratt til noen grad av outputbasert legitimering av dette initiativet. Involveringen av andre eksterne aktører enn staten har imidlertid vært beskjeden. Bydelene har bevilget noe midler til tiltak drevet av lokale organisasjoner i nærmiljøet (som idrettslag, kulturorganisasjoner og Kirkens bymisjon), og det private næringslivet har unntaksvis vært involvert. Det aller meste av midlene kommer likevel fra det offentlige, og iverksettingen ivaretas i hovedsak av det etablerte tjenesteapparatet i bydelene og de aktuelle kommunale etatene. Uten at en slik invitasjon med sikkerhet ville ha blitt imøtekommet, er det mulig at handlingsprogrammets systemkapasitet kunne ha blitt utvidet gjennom forsøk på ytterligere inkludering så vel av de frivillige organisasjonene; som av byens næringslivsaktører.

Involveringen av bydelene sikrer en viss bredde i deltakelsen, og må antas å styrke den inputbaserte legitimeringen av handlingsprogrammets virksomhet. Her må vi imidlertid ta det samme forbeholdet som vi tok i diskusjonen av Løvestakkinitiativet: fordi politikere er utpekt av partigruppene i bystyret, i to av de tre bydelene som er involvert i Oslo indre øst, blir representasjonen – og legitimeringen – indirekte. Likevel skjer legitimeringen mer direkte i den siste bydelen, hvor politikere er valgt direkte av bydelens innbyggere. Sammenliknet med Løvestakken, finner vi liten grad av deltakelse fra befolkningen som sådan i Oslo indre øst. Opprinnelig, slik det kommer til uttrykk i Stortingets behandling av saken, var en av ideene med handlingsprogrammet at beboerne skulle trekkes aktivt med.<sup>4</sup> I konkretiseringen av initiativet har imidlertid denne forutsetningen forsvunnet.

Samarbeidet i styringsgruppen er basert på konsensus, og slik sett er beslutningsstilen horisontal. Likevel påpeker flere av de intervjuede at kommunen har hatt relativt mye makt. Styringsgruppen fatter ingen formelle vedtak, og ved uenighet blir sakene sendt til politisk behandling i byrådet. Det er primært snakk om konsensusbygging i styringsgruppen, og relatert til deltakelsesstigen befinner vi oss på trinn 3. Når det gjelder bydelsutvalgenes deltakelse og innflytelse over programmet generelt, befinner vi oss imidlertid på de øverste trinnene i stigen. Lederne av bydelsutvalgene er inkludert i styringsgruppen, og bydelsutvalgene har etter hvert fått myndighet til å fordele en stor andel av de årlige midlene. I tillegg har bydelene styrket sin posisjon i handlingsprogrammet gjennom opprettelsen av »Koordineringsgruppen«, som er et samarbeidsorgan mellom ad-

ministrasjonen i de tre bydelene og relevante kommunale etater. Også dersom vi inkluderer de innledende forhandlingene og de årlige toppmøtene som avholdes mellom Oslo kommunes byråd og den aktuelle statsråden, befinner vi oss høyt oppe på deltakelsesstigen. I begge tilfeller er det snakk om beslutningsfatting og bygging av slike tillitsforhold som vi antar må være til stede for et fruktbart partnerskap. Den relativt beskjedne deltakelsen som ellers preger policynettverket har antakelig ikke bidratt til et tilsvarende tillitsforhold i relasjonen til andre eksterne aktører.

### **Demokratiske policynettverk?**

Et viktig fellestrekk ved de fire politiske initiativene som er diskutert i denne artikkelen, er en bevissthet hos politikere og tjenestemenn om at det etablerte politisk-administrative systemet i seg selv er utilstrekkelig for å løse viktige samfunnsproblemer. I Bergen kommune dreier kultursatsingen for å stimulere byens økonomiske utvikling seg først og fremst om å mobilisere ressurser, engasjement og handling fra private aktører. Kommunen betrakter sin rolle som koordinerende og utløsende kraft i forhold til dette. Bare i den grad dette viser seg å være vellykket, vil kulturstrategien bli en suksess. Tilsvarende observasjoner kan gjøres i de tre andre initiativene. Regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus (RUP) har også næringsutvikling som formål, samtidig som dette er en kollektiv målsetning som en kommune eller et fylke ikke kan vedta og implementere uten å involvere eksterne deltakere. Også når det gjelder de to initiativene for å bedre levekår i utsatte bydeler i Oslo og Bergen, klarer byene ikke selv å håndtere problemene, men søker hjelp utenfra. De henvender seg først og fremst til andre offentlige myndigheter, og det er bare i Bergen en har lagt vekt på viktigheten av å mobilisere engasjement lokalt.

Sentrale særtrekk ved organiseringen av deltakelsen i de fire initiativene kan oppsummeres som i tabell 1 nedenfor. Tabellen illustrerer de ulike typene nettverk vi har studert, og vi ser at det er stor variasjon i hvilken grad en har ønsket og maktet å inkludere aktører fra den private sfæren. Ikke overraskende er det slik at initiativene for å bedre levekårene er betydelig mer dominert av offentlige aktører enn de to initiativene på næringsviden. Det er ikke vanskelig å forestille seg at det er flere og mektigere ressurspersoner som kan knytte egne muligheter for gevinster til næringslivsområdet, enn det er til policy for bedring av levekår i utsatte boligområder.

Det resultatet vi rapporterer fokuserer på nettverksdeltakelsen, og i hvilken grad en med noen sannsynlighet ville kunne ha forbedret resultatet (ytterligere) gjennom å inkludere flere relevante aktører i nettverket. Denne ideen, om at et policynettverks systemkapasitet kan utvides gjennom å utvide deltakelsen, er mest av alt til stede i kultursatsingen i Bergens næringspolitikk, men også i RUP. I RUP innser en imidlertid at nettverket genererer begrensede ressurser i forhold til de utfordringene en står overfor, uten at en har vurdert å inkludere, for eksempel, ytterligere næringslivsaktører i arbeidsgruppen. I Oslo indre øst er den frivillige sektoren og det private næringslivet i begrenset grad engasjert, og vårt inntrykk er at nettverket ikke har lagt særlig vekt på å få dette til. Inkludering

av flere, relevante, aktører i begge initiativene i Oslo kunne antakelig ha utvidet systemkapasiteten.

På Løvsstakksiden i Bergen har en ønsket å utvide det lokale nettverket bestående av bydelenes politisk-administrative apparat og de frivillige organisasjonene lokalt. En har imidlertid ikke lyktes i de fremstøt som er gjort overfor så vel kommunen sentralt, som staten og herunder Husbanken. Også her kunne antakelig typen av aktører en forsøkte å inkludere i nettverket, med fordel ha vært utvidet til også å omfatte private næringslivsaktører. Det initiativet for levekårsforbedring på Løvsstakken viser, er imidlertid at byens politisk-administrative ledelse vanskelig kan bestemme hvem som skal inkluderes i et policynettverk. En sentralt begrensning ved inkludering som strategi er åpenbart at det ikke er sikkert at de aktørene som blir invitert ønsker å delta.

De fire initiativene illustrerer altså hvordan byene på ulike måter har forsøkt å håndtere utfordringer som ikke kan løses innenfor byenes egne politisk-administrative system. I alle tilfellene har en etablert nettverk hvor beslutningsstilen har vært relativt horisontal. Slik sett burde forholdene ha vært lagt til rette for tillitsbygging mellom deltakerne, og forpliktende nettverksrelasjoner. Samtidig er nettverkene tett koplet til det representative systemet, hvor alle sentrale beslutninger er tatt. Byenes ledelse har altså kombinert en horisontal beslutningsstil i nettverket, med tett kopling til den veletablerte politisk-administrative strukturen. Det har sin forklaring i at nettverkene først og fremst har vært operative i den saksforberedende fasen, og når det gjelder iverksetting av tiltak. En slik fordeling av deltakelse i ulike faser, og hvor det representative systemet beholder beslutningsmakten, er antakelig en fruktbar måte å styre nettverk på.

Samtidig innebærer denne styringsformen relativt stor avstand mellom iverksatt politikk – de konkrete tiltakene – og de overordnede politiske beslutningene som tas av folkevalgte organ. Selv om koplingen til etablerte politisk-administrative organer sikrer relativt stor grad av innsyn i og åpenhet omkring nettverkene, kan problemet med å plassere ansvar likevel bli påtrengende. Dette er et vanlig, og kan være et alvorlig, problem. Det krever at nettverk må legitimeres på andre måter enn gjennom en slik kopling.

Her finner vi ulike løsninger i de fire initiativene. Planen for Løvsstakksiden i Bergen ble forsøkt legitimert gjennom en prosedyre basert på likhet og representativ deltagelse blant lokale organisasjoner. Denne åpne strategien oppfatter vi som et mer vellykket forsøk på inputbasert legitimering enn det som er tilfelle i arbeidet med Kulturplanen. Her vil de kriteriene som var bestemmende for hvem som ble bedt om å representere relevante oppfatninger i sektoren være diskutabile. Uten at vi kan si noe sikkert om det nå, kan likevel et visst grunnlag for outputbasert legitimering være lagt i arbeidet med strategiutvikling knyttet til kultur som næring i Bergen.

I Handlingsprogrammet for Oslo indre øst er legitimeringen tett koblet til den politisk-institusjonelle strukturen. Koblingen til lokalbefolkningen, ivaretatt gjennom bydelsutvalgenes sentrale rolle, gir dessuten nettverket en viss grad av inputbasert legitimitet. Det gjør også inkluderingen av staten. Likevel er Oslo indre øst, sammenliknet med organiseringen av arbeidet på Løvsstakken i Bergen, i liten

grad forankret i det sivile samfunn i bydelene. Det preger også den outputbaserte legitimeringen, hvor en heller ikke i særlig grad har forsøkt å utvide systemkapasiteten gjennom inklusjon av andre aktører enn staten. Samtidig har deltakelsen nettopp fra staten som medfinansjør, og fra bydelene og kommunens etater som iverksettere, bidratt til å sikre målretting og gode resultater (i alle fall i form av iverksatte tiltak).

I Regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus vitner inklusjonen av representanter fra arbeidstakersiden om at en har ønsket en viss bredde i deltakelsen, og det kan bidra til noen grad av inputbasert legitimitet. Her er imidlertid hovedfokus på output, og deltagerens kompetanse og muligheter for å bidra økonomisk til næringsutvikling i regionen har vært den sentrale begrunnelsen for inkludering i arbeidsgruppen. Nettverket består i tillegg av flere økonomiske bidragsytere som også er samarbeidspartnere. En har imidlertid ikke vurdert om det å involvere flere ressurssterke aktører også i den operative arbeidsgruppen kunne ha bidratt til ytterligere å utvide nettverkets systemkapasitet.

Tabell 1. Organisering av deltakelsen i de studerte policynettverkene

Initiativ	Type policy-nettverk	Resultat	Grunnlaget for legitimering		Beslutningsstil
			Kopling til det repres. systemet	Deltakelse input-output orientert	
RUP – Oslo	Offentlig – privat	Velfungerende, men unødig (?) begrenset systemkapasitet	Tett	Output, og meget begrenset input	Relativt horisontal
Kultur – Bergen	Offentlig – privat	Relevante aktører, systemkapasitet avhengig av videre utvikling	Tett	Output, og mangelfull input	Relativt horisontal
Løvestakken – Bergen	Offentlig flernivå – begrenset privat	Begrensede resultater, problemer med å utvide/unødig (?) begrenset systemkapasitet	Meget tett	Input, og mindre vellykket forsøk på output	Relativt horisontal
Oslo Indre Øst	Offentlig flernivå – meget begrenset privat	Velfungerende, men unødig (?) begrenset systemkapasitet	Meget tett	Begrenset input, begrenset output	Relativt horisontal, men preget av maktfordeling i linjen

Artikkelen viser mest av alt fram et bilde av bypolitikk i en overgangs- og omstillingsfase. De to byene vi har studert forsøker å håndtere aktuelle utfordringer gjennom å utvikle nye, nettverksbaserte former for kollektiv (sam)handling. Det er vår erfaring at det er høy bevissthet rundt de demokratiske problemstillingene knyttet til dette, og vi har vist hvordan en på forskjellig vis forsøker å håndtere disse i praksis. Mulighetene for forbedringer er mange. Samtidig er de nettverkene vi har studert ikke spesielt utfordrende for det etablerte politisk-administrative

systemet: de er dominert av offentlige aktører, de er tett koplet til det folkevalgte systemet; og innsyn og offentlighet er for en stor del sikret. Maktbalansen mellom det etablerte systemet og nettverkene ville antakelig i mye større grad ha blitt utfordret dersom byene hadde ønsket, og lyktes med, å øke systemkapasiteten gjennom å inkludere flere ressurspersoner i nettverkene – fra den private sfæren. Det er sannsynlig at spørsmålet om demokratisk legitimitet da ville ha blitt stilt betydelig mer på spissen. Den typen initiativ vi har studert er imidlertid typiske i norske, og nordiske, byer i dag. Resultatene burde derfor gi relevante innspill for håndtering av nettverk – i et demokratiperspektiv.

### **Vedlegg: datakilder**

Analysen i artikkelen er basert på to av datakildene i det internasjonale prosjektet »Participation, Leadership and Urban Sustainability« (PLUS) (se note 1): dokumentstudier og intervjuer med involverte aktører.

#### *Dokumentstudier*

Vi har systematisk gått i gjennom aktuelle saksdokumenter til de to bystyrenes og de involverte bydelsutvalgenes møter, samt referater fra møter i aktuelle fora (Styringsgruppen og Koordineringsgruppen i Handlingsprogrammet for Oslo indre øst, Arbeidsgruppen i Regionalt utviklingsprogram for Oslo og Akershus (RUP), samt de referatene som finnes fra arbeidsgruppene møter i Kulturstrategien for Bergen). Vi har også hatt tilgang til enkeltstående dokumenter og brev. For øvrig er det oppgitt nøyaktig referanse til de offentlige dokumenter og aktuelle forskningsrapporter som er benyttet.

		<b>Bergen</b>		<b>Oslo</b>	
		Leve- kår	Nærings- utvikling	Leve- kår	Nærings- utvikling
Politiske ledere	Sentralt i kommunen	1	1	2	2
	Lokalt i kommunen	1		4	
Nettverks-administrasjon/iverksettere	Eksterne deltakere/ private organisasjoner	3	5	1	2
	Kommune/stat	7	8	12	6
Sum	(Totalt 55)	12	14	19	10

#### *Intervjuer*

De intervjuene vi har hatt med involverte aktører ble, med få unntak, gjennomført med to forskere til stede. Det er skrevet referat fra intervjuene. Intervjuene var todelt: først generelle spørsmål – delvis faktaspørsmål, delvis synspunkter på initiativet, deretter en standardisert intervjuguide (jfr. PLUS). Ovenfor er en oversikt over hvor mange vi har intervjuet, på hvilke nivåer og i forhold til hvert av de fire initiativene.

## Noter

1. Artikkelen er basert på det norske bidraget til prosjektet »Participation, Leadership and Urban Sustainability« (PLUS), som omfatter 9 land og 18 byer i Europa og New Zealand. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) er, sammen med Oslo og Bergen kommune, norske deltagere i dette flernasjonale studiet. PLUS er finansiert av EUs 5. rammeprogram for forskning (for mer informasjon, se <http://www.plus-eura.org/>). Vi takker aktuelle representanter for byene for åpenhet, og våre intervjuobjekter for velvilje og verdifulle bidrag. Vi takker også for meget nyttige innspill ved presentasjon av artikkelen på PLUS-seminaret i Oslo Rådhus, 7. og 8. september 2003. Her var en del av våre intervjuobjekter, med tillegg av fagfeller fra det svenske PLUS-teamet, til stede. Vi takker også kommentatorer tilknyttet Politica for meget gode innspill til tidligere utkast av artikkelen.
2. Kommunal- og regionaldepartementet i brev til fylkeskommunene av 26.01.2000. Utgangspunktet for dette var St.meld. nr. 31 (1996-1997) »Om distrikts- og regionalpolitikken«, som trakk opp retningslinjene for regionale utviklingsprogram.
3. Oslo Teknopol er etablert som et interkommunalt selskap (IKS) mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Selskapet driver næringsutvikling i Osloregionen.
4. Innst.S.nr.174 (1995-1996) Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Børre Rønningen om handlingsprogram for Oslo indre øst.

## Litteratur

- Arnstein, Sherry R. (1969). »A Ladder of Citizen Participation«, *AIP Journal*, Vol. 35, pp. 216-224.
- Amnå, Erik (2000). »Towards a New Concept of Local Self-Government?«, pp. 214-218 in Erik Amnå and Stig Montin (eds.), *Towards a New Concept of Local Self-Government?*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Benz, Arthur and Yannis Papadopoulos (2003). »Is Network Governance Democratic? Different Assessments for the National and International Level«, Germany/Switzerland: FernUniversität Hagen/Université de Lausanne. Paper prepared for presentation at the Conference on »Democratic Network Governance« in Helsingør, Denmark, 22.-23.05.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværkstyring i decentraliseret lokalstyre*, Århus: Systeme.
- Bucek, Jan and Brian Smith (2000). »New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the »third sector««, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 18, pp. 3-16.
- Council of Europe (2001). *The Participation of Citizens in Local Public Life*, Recommendation Rec(2001)19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 December 2001.
- Dahl, Robert A. (1994). »A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation«, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1, pp. 23-34.
- EU Regional Policy and Cohesion (1997). *Community involvement in urban regeneration: added value and changing values*, Regional Development Studies, Luxembourg: Office for Official Publications from the European Communities.
- EU Commission (2001). *European Governance. A White Paper*; COM (2001) 428 final, Brussels.
- Gbikpi, Bernard and Jürgen R. Grote (2002). »From Democratic Government to Participatory Governance«, pp. 17-34 in Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske & Budrich
- Grote, Jürgen R. and Bernard Gbikpi (eds.) (2002). *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske & Budrich.
- Haus, Michael and Hubert Heinelt (2004). »How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations«, in Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart (eds.), *Urban Governance and Democracy*, London: Routledge (forthcoming).



- Heinelt, Hubert et al. (eds.) (2002). *Participatory Governance in Multi-Level Context*, Opladen: Leske & Budrich.
- Hirst, Paul (2000). »Democracy and Governance«, pp. 13-35 in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press.
- King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey and Bridget O'Neill Susel (1998). »The Question of Participation: Towards Authentic Public Participation in Public Administration«, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 317-326.
- Klausen, Jan Erling and David Sweeting (2002). »Legitimacy and Community Involvement in Governance«, in Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart (eds.), *Urban Governance and Democracy*, London: Routledge (forthcoming).
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. (2002). »Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context'?«, pp. 51-69 in Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske & Budrich.
- St.meld. nr. 31 (1996-1997). *Om distrikts- og regionalpolitikken*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sørensen, Eva (1997). »Democracy and Empowerment«, *Public Administration*, Vol. 75, Autumn, pp. 553-567.
- Sørensen, Eva (2000). »Associative Democracy: a Post-Liberal Model of Democratic Government?«, pp. 153-167 in Bent Greve (ed.), *What Constitutes a Good Society?*, Basingstoke: Macmillan.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wolf, Klaus Dieter (2002). »Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State«, pp. 35-50 in Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi (eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen: Leske & Budrich.
- Zonneveld, Luuk (2001). *A Toolkit for Participation in Local Governance. Learning to make participation work*, The Netherlands: Management team Toolkit project (toolkit@novib.nl).