

# **Styringsdialog – styring eller dialog?**

## **Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring**

*Av Oddbjørn Bukve*

Formålet med denne kommentaren<sup>1</sup> er å drøfte vilkåra for dialogbaserte samordningsformer som konsultasjonsordningar, kontaktmøte og samarbeidsforum i hopehavet mellom staten og kommunesektoren. Hypotesen er at desse vilkåra vil variere med kva politikkfunksjonar som skal ivareta på dei områda der styringsdialogane blir introduserte. Ulike politikkfunksjonar er baserte på ulike relasjonar mellom aktørane. Dei krev derfor ulike styringsmekanismar, og rommet for dialogbaserte styringsformer er ikkje det same i alle situasjonar og kontekstar. I den første maktutgreiinga analyserte Torodd Strand (1978, 1985) hopehavet mellom stat og kommune ut frå ein typologi over politikkfunksjonar og aktørrelasjonar i hierarkiske system. Dette er ein framgangsmåte som framleis står seg godt. I det følgjande utvidar eg denne typologien til også å omfatte aktørrelasjonar i nettverksbaserte system, og bruker den utvida typologien til å diskutere korleis potensialet for dialogbaserte styringsformer varier med politikkfunksjon.

### **Styringsdialog – eit politisk nyord?**

Styringsdialog er kanskje det heitaste nye omgrepet i diskusjonar om korleis ein bør organisere samhandlinga mellom staten og kommunesektoren. I følgje rettleiaren "Statlig styring av kommunesektoren" (KRD 2007) er det eit overordna prinsipp for statens styring av kommunesektoren at den i størst mogleg grad bør pregast av dialog og rettleiing framfor absolutte pålegg og krav. Ulike former for konsultasjonsordningar, kontaktmøte og samarbeidsforum har vokse fram, både generelt og innan enkelte sektorar. Det finst fleire fora for overordna kontakt, som i konsultasjonsordninga mellom regjeringa og KS og kontaktkonferansane mellom regjeringa og leiinga i kommunar og fylkeskommunar. På sektornivå finst det ei rekke ulike ordningar (Leknes et al. 2008). Ikkje berre det nasjonale nivået, men også fylkesmennene organiserer sin kontakt med kommunane gjennom slike

---

<sup>1</sup> Kommentaren er skriven i tilknytning til IRIS-prosjektet "Samhandling mellom regjeringa og fylkeskommunene", og først presentert på ein workshop innan dette prosjektet i Stavanger 17. september 2008.

organ (Hanssen, Heløe, og Klausen 2004). Dessutan ser vi at styringsdialog som kontaktform også blir brukt mellom departement og statlege institusjonar, td innan høgare utdanning. Strevet for å få til dialogprega styringsformer går altså att i styringa av det vi kan kalle for fleirnivåsystem i forvaltninga.

Noko av bakgrunnen for dei nye styringsformene synest å vere at hierarki og regelstyring ei tid har vore i miskreditt i dagens offentlege forvaltning. Desse styringsformene, som tidlegare helst vart forbundne med offentlege dygder som rettstryggleik og likebehandling, har i stigande grad blitt forbundne med tregleik, mangel på fleksibilitet og effektivitet. Det store skiftet i vurderinga av ulike styringsformer skjedd på 1980-talet, med framveksten av New Public Management som ein dominerande ideologi for organiseringa av offentleg forvaltning. NPM heldt fram marknaden som ideell styringsform, og tilrådde fristilte og marknadsimiterande organisasjonsformer der forvaltninga var på såkalla "armlengdes avstand" frå politisk styring. Der det skulle styrast, skulle det skje gjennom overordna målstyring heller enn gjennom detaljerte reglar.

Interessa for dialogar og samarbeidsordningar er nok nørd av den same kritikken som i si tid låg til grunn for NPM. Men den peikar i ei anna retning og mot andre former for løysingar, som ofte blir samla under etiketten governance (Rhodes 1997, Kjær 2004). Der NPM vil la marknaden rå i staden for hierarkiet, ser dialogtenkinga mot nettverket og nettverksliknande organisasjonsformer som botemidlet mot hierarkiets problem. Aktørane i eit nettverk har det til felles med aktørane i ein marknad at dei er sjølvstendige. Men der konkurransen er drivkrafta bak forbetringar og effektivisering i marknaden, er samarbeid, tillit og gjensidig samordning mellom jamstilte aktørar nøkkelen til framgang og målrealisering i nettverk.

Tanken bak dei ulike formene for styringsdialogar er altså at styringa og samordninga mellom forvaltningsnivåa vil bli betre dersom styringa blir mjuka opp og bygd på samarbeid heller enn på absolutte krav og pålegg, uavhengig av politikken innhald og funksjon. Samstundes er det ikkje openbert korleis både styringa og dialogen kan komme heilskinna ut av denne miksen av samordningsmetodar.

Lat oss smake litt meir på sjølve ordet styringsdialog. Styring kjem av det greske ordet kybernos, eit sjømannsuttrykk som betyr styrmann. Styring inneber at det er nokon som

*Publisert i:*

2

*Norsk statsvitenskapelig tidsskrift - 2009 - Nr 1, s. 59-71 - "Styringsdialog styring eller dialog? - Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring" av Oddbjørn Bukve*

styrer, og noko eller nokon som blir styrde. I styringssystem finst det eit sentrum. Dialog har også gresk opphav, og tyder ein samtale mellom to eller fleire personar. Samtalen som form inneber alltid eit potensiale for overskriding, for å komme fram til nye standpunkt og overtyingar i møtet med den andre. Dialogen har i motsetning til styringa ikkje eit sentrum. Den er polysentrisk. Stilt på spissen på denne måten kan omgrepet styringsdialog lett verke som ei sjølvmotseiing, og eit umogleg foretak. Ei form for kynisk konklusjon kan vere at det er tale om keisarens nye klede – eit nytt og smart forsøk frå staten si side på å få gjenstridige kommunar og fylkeskommunar til lettare å la seg styre. Ei motsett form for kynisme vil vere at dette kan umogleg verke som styringsform – det må hardare lut til.

Ei meir nyansert drøfting av spørsmålet vil måtte ta utgangspunkt i forma på sjølve styringsrelasjonen. Denne varierer frå sektor til sektor og frå saksfelt til saksfelt. Derfor er det ikkje sikkert at det finst berre eit svar på korleis styringsdialogar verkar og kva plass dei kan ha i styringa av eit fleirnivåsystem. I det følgjande vil eg først drøfte nokre trekk ved fleirnivåsystem og kva styringsrelasjonar som karakteriserer fleirnivåsystem i offentleg forvaltning. Deretter drøftar eg rommet for dialog i kvar av desse styringsformene. Først gjennom ei slik nyansert tilnærming kan vi gje eit tilnærma svar på spørsmålet om kva dilemma og muligheter som ligg i nye, dialogbaserte styringsformer.

## **Governance, hierarki og nettverk**

Governance (Kjær 2004) og multi level governance (Bache og Flinders 2004) er to omgrep som har blitt sentrale i drøftinga av offentleg styring gjennom dei siste tiåra. For det første blir dei brukte beskrivande, for å karakterisere ei utvikling som mange meiner har funne stad innanfor offentlege styringsformer dei siste tiåra. Dei endringane i styringssystemet som heng saman med desse prosessane er samansette. Dels handlar dei om at nye aktørar er trekte inn i styringa, også karakterisert gjennom omgrep som partnerskap og politikknettverk. Såleis er bedrifter, frivillige og andre organisasjonar blitt ein del av styringssystema i ulike sektorar og på ulike nivå av offentleg forvaltning. Dels handlar endringane om framveksten av nye organisasjonsformer i offentleg forvaltning, så som fristilling, desentralisering og bruk av marknad og nettverk som organisasjonsformer. Dels handlar dei om framveksten av nettverk og styringsordningar som bind saman overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale styringsnivå på ulike måtar. Samanfatta karakteriserer governance brukt på denne måten

*Publisert i:*

3

*Norsk statsvitenskapelig tidsskrift - 2009 - Nr 1, s. 59-71 - "Styringsdialog styring eller dialog? - Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring" av Oddbjørn Bukve*

styring gjennom nettverk og horisontale strukturar (Rhodes 1997), medan multi level governance viser til den vertikale dimensjonen. Governance i denne tydinga vert sett som motstykket til government – styring gjennom hierarkiske strukturar.

I tillegg til å vere beskrivande omgrep blir både governance og fleirnivåstyring av og til brukt normativt, for å beskrive ønskelege endringar bort frå hierarkisk og stivbeint regelstyring til meir fleksible styringsformer. Ekkoet av denne bruken finn vi i offentlege dokument som no prisar styringsdialogar og konsultasjonar.

Den tredje bruken av governanceomgrepet er analytisk. Då inneber det eit forskingsprogram der oppgåva er å studere korleis styring og politikkkutforming skjer på tvers av organisasjonsgrenser og sektorgrenser. Spørsmålet er korleis samspelet i styringa faktisk går føre seg, med eit blikk for at det kan variere frå område til område. Det er denne analytiske tilnærminga til fleirnivåsystem er vil bruke når eg undersøker rommet for styringsdialog i hopehavet mellom stat og kommunesektor.

Eit omgrep til kan vere nyttig å trekke inn. Det er metastyring eller metagovernance (Jessop 2004; Pierre og Peters 2005). Poenget med dette omgrepet er at ein ikkje kan nøye seg med å studere samspelet mellom eller spela som går føre seg mellom aktørar i politikkkutforming og gjennomføring. Det er også viktig korleis spelereglane er utforma. Metagovernance handlar nettopp om makta til å utforme spelereglane. Kva styringssystem skal ein velje for å ta avgjerder på eit politikkområde? Skal det styrast gjennom hierarki, nettverk eller marknad? Eit styringssystem vil ofte representere ei blanding mellom desse reine styringsformene (Olsen 2006).

Både tvitydigheita i governance-omgrepet og skiljet mellom idealtypisk konstruksjon og empiri blir borte hos Røiseland og Vabo (2008)<sup>2</sup>, som foreslår å erstatte omgrepet governance med samstyring og lanserer eit sett av empiriske organisasjonsformer der dei per definisjon føreset gjensidig avhengigheit mellom aktørane (ibid.:92). Men kva avhengigheit som finst, er eit empirisk og ikkje eit definatorisk spørsmål. Det er ein meir fruktbar framgangsmåte å starte

---

<sup>2</sup> Ved kreativ sitatbruk tek Røiseland og Vabo dessutan Peters og Pierre (2004:78) til inntekt for eit syn på governance som desse tek avstand frå i neste avsnitt, og dessutan har brukt ei heil bok på å demontere (Peters & Pierre 2005).

med ein teoretisk fundert typologi over styringsmåtar, og så spørje om dei empiriske vilkåra for at denne styringsmåten skal fungere som tenkt faktisk er til stades. Derfor har vi stadig noko å lære av Torodd Strand og hans tilnærming.

## **Styringsrelasjonar innan offentleg forvaltning**

Strand sitt utgangspunkt for å studere styringsrelasjonar er dette: ”Korleis blir den offentlege politikken utforma og omgjort til tenester og påbod når eit lokalt styringsapparat er med i prosessen – kva slags politikk kan gjennomførast under ulike utformingar av dette apparatet?” (Strand 1978) Strand føreset altså eit hierarkisk styringssystem, der det er sentralt vedteken politikk som skal gjennomførast lokalt. Vidare foreslår han at dette systemet kan analyserast langs to dimensjonar. Det eine er graden av balanse eller symmetri mellom partane, det andre er graden av integrasjon, eller kor tett koplinga er. Så trekker han fram fire faktorar som påverkar koplingane i dette systemet. Det er den formelle funksjonsfordelinga i systemet, det økonomiske hopehavet, dei faktiske, formelle og uformelle formene for samhandling, og til sist det ideologiske klimaet og tankemessige rammene som ligg rundt samhandlinga.

Med utgangspunkt i denne modellen analyserer Strand tre typar av styringsformål eller styringsfunksjonar som han også kallar dei. Dei tre funksjonane er standardisering, hjelp og sjølvhjelp. Standardiseringsfunksjonen handlar om mekanismar for å gjennomføre nasjonale tiltak på ein lik måte over heile territoriet og for alle borgarane. Standardiseringspolitikk blir typisk utforma gjennom lover og reglar som spesifiserer målsetjingar og standardkrav til dei tiltaka som skal iverksetjast. Mykje av velferdspolitikken er av dette slaget. Målet er likskap og likebehandling av alle individ og grupper. Hjelpfunksjonen handlar om å kompensere for ulikskap, slik at individ, grupper og lokalsamfunn som treng det får ei særhandsaming gjennom ulike former for tiltak. Distrikts- og regionalpolitikk er eit døme, eit inntektssystem som favoriserer små kommunar er eit anna. Økonomiske tiltak er ofte sentrale i hjelpepolitikken, gjerne kombinert med reglar om positiv særhandssaming. Til sist snakkar Strand om sjølvhjelpsfunksjonen. Då talar han om mekanismar for å mobilisere individ og lokalsamfunn til handling, til å stille krav og løyse problem. Desentralisering kan vere eit verkemiddel i så måte, men den formelle desentraliseringa må for å vere effektiv støttast opp av tilgang til ressursar og administrative ordningar.

Strand peikar på at det ikkje er gitt i utgangspunktet kva funksjonar eit gitt tiltak vil oppfylle. Tiltaket kan vere slik utforma eller bli slik vridd i iverksetjingsfasen at det kjem til å få andre verknader enn det som var intensjonen. Ein må derfor analysere tiltaka konkret for å finne ut kva verknader dei faktisk har.

Strand sin modell handlar i utgangspunktet om eit system der det er nasjonal politikk som skal gjennomførast lokalt. Det vil seie at han føreset eit system der det er ein viss grad av hierarki eller asymmetri mellom partane. For å utvide modellen til å gjelde fleirnivåsystem generelt, vil eg her supplere den med styringsformål som kan knytast til eit nettverksprega styringssystem der aktørane har ein relativ autonomi i høve til kvarandre. I eit slikt system vil to sett av styringsformål vere særleg interessante. Det er samordning og læring. Samordning kan vi igjen dele i to hovudformer, kontraktsbasert og tillitsbasert samordning. Når formelt sjølvstendige partar inngår avtalar eller kontraktar, gjev dei samstundes avkall på retten til å styre seg sjølv fullt ut. Dei vel å underkaste seg eit regime som vurderer om kontraktsforpliktingane er oppfylte. Når partane har ulike interesser i gjennomføringa av eit tiltak, men begge ønskjer at tiltaket skal gjennomførast, er ei kontraktsbasert samordningsform særleg aktuell. Mål- og ressurskoordinering er ei form for samordning mellom sjølvstendige aktørar som er tillitsbasert snarare enn basert på juridisk forpliktande kontraktar. Den er særleg tenleg der det er tale om å løyse ut moglege synergieffektar, ved at aktørane rår over ulike typar ressursar som er naudsynte for å gjennomføre tiltaket. Samarbeid om næringsutvikling mellom offentlege og private aktørar kan vere eit typisk døme. Til sist er nettverk ikkje berre ei styringsform for samordning. Nettverk spelar også ei rolle for spreiding av innovasjonar og nye løysingar. Gjennom nettverk kan offentlege og private aktørar få idear til nye og betre måtar å utføre oppgåvene sine på, dei kan lære.

Vi anar no at dei styringsformåla som vi har presentert framfor, føreset ulike grader av autonomi og symmetri mellom aktørane i systemet. Standardisering føreset både asymmetri og låg grad av autonomi om politikken skal bli gjennomført. I den motsette enden føreset læring i nettverk både at aktørane er autonome og at det finst ein komplementaritet mellom dei. Vi kan då plassere styringsformene i eit felt som er konstituert langs ein symmetriakse og ein autonomiakse.

Det neste spørsmålet vårt er kva rolle dialog og samhandling spelar og kan spele i realisering av dei ulike politikkkfunksjonane som er vårt utgangspunkt. Kva er potensialet for styringsdialog, gitt formålet med den politikken som skal realiserast? For å analysere det, må vi sjå på verkemåten til dei ulike politikkkfunksjonane i tur og orden.

## **Potensialet for styringsdialogar mellom stat og kommunar**

Standardiseringspolitikk er politikk som skal sikre lik gjennomføring av politiske tiltak for alle innbyggjar og i alle delar av landet. Typiske døme finn vi i velferdspolitikken, som tilgjenge til tretten års skulegang for alle, full barnehagedekning og eit likeverdig helsetilbod for alle innbyggjarar. Dei formelle ordningane som skal sikre gjennomføringa, er lover og forskrifter som fastslår mål for tiltaka, dessutan reglar og standardkrav som skal sikre gjennomføringa. Vidare må det byggast opp formelle institusjonar med ansvar for å gjennomføre tiltaka, gjerne med sertifiserte profesjonar som garantistar for fagleg standard. Eit sentralt spørsmål i gjennomføringa av standardiseringstiltak er om ein skal drive dei i statleg regi, eller om ein kan overlate dei til kommunar og fylkeskommunar utan at skilnadene vert for store. Tiltaka må også sikrast eit tilstrekkeleg økonomisk grunnlag.

Kva er så rommet for samtale og konsultasjonar i gjennomføringa av standardiseringspolitikk? Når statlege tiltak av dette slaget først er vedtekne, er det knapt rom for administrativ diskusjon av dei overordna måla. I forhold til vedteken standardiseringspolitikk er kommunar eller fylkeskommunar si rolle først og fremst ei iverksetjingsrolle. Det som kan – og blir – diskutert, er slike ting som kor vidt dei økonomiske rammene er tilstrekkelege for å gjennomføre tiltaka, og om standardiserte reglar passar for i den særleine situasjonen i eit gitt lokalsamfunn eller region. Økonomi og dispensasjonsbehov kjem i fokus for samhandlinga mellom stat og kommunar når det er standardiseringspolitikk som skal gjennomførast. Dette forklarar også mykje av dei frustrasjonane som ofte finst rundt konsultasjonsprosessar om gjennomføring av slike tiltak. Når det er lite rom for å diskutere mål blir samtalen i staden orientert mot korleis verda ser ut. Standardiseringspolitikk gjev rom for å diskutere kva som er sant, men ikkje for dialog om kva som er rett eller ønskeleg. Samhandlinga vil bli om tekniske spørsmål. Det som kan skape politikk av desse diskusjonane, er overtydande påvising av at politiske tiltak har andre verknader enn det som var føresett. Men når denne politikken skal utformast eller reviderast på nasjonalt nivå, tilseier

organiseringa av dei politiske prosessane at lokale og regionale organ og institusjonar er høyringspartar snarare enn dialogpartnarar.

Ideologiske element kan og gjere det vanskeleg med gode dialogar når det er standardiseringspolitikk som blir gjennomført. Dersom det har vore konflikhtar i utformingsfasen om kva mål og standardar som skulle leggest til grunn, kan desse konfliktane bli forlenga inn i iverksetjingsfasen. Dei som i utgangspunktet var mot den vedtekte politikken, kan i etterkant halde fram kritikken ved å peike på at ein ikkje har fått nok ressursar til å prioritere, at andre tiltak bør gå føre og at verknadene ikkje er som tenkt. Då vaknar mistanken om at dette ikkje berre er ein diskusjon om kva som er tilfelle, men ein politisk diskusjon for å ramme det sitjande regimet. Mistankens dialektikk blir rådande i samspelet mellom nivåa, og dialogklimaet blir forsura. Sommarens debatt om skulefrukt kan tene som døme.

I dei siste åra har standardiseringspolitikk ofte blitt sett i verk gjennom målstyring i staden for regelstyring. Dette har av og til framstilt som ei desentraliseringsreform, som skulle gje lokal og regionale organ og etatar meir innverknad på gjennomføringa av tiltaka. Men når standardiseringspolitikk skal gjennomførast via målstyring, treng sentrale organ informasjon om kor vidt måla faktisk blir nådde. Under regelstyring er det ofte nok at ein heldt seg til standardane, fokus på faktisk måloppnåing er ikkje alltid like sterk. Målstyringa krev derimot detaljerte rapporterings- og kontrollordningar. Dermed kan lokale instansar ofte oppleve at graden av detaljstyring og kontroll faktisk aukar etter innføring av målstyring, endå dei hadde forventningar om det motsette. Etter kvar som målstyringa også er kommen i ein viss miskreditt, ser vi no meir og meir ein språkleg kreativitet der det blir snakka om forventningar og leveringskrav heller enn mål og resultat. Men likevel gjeld det at slik styring føreset at det er klart kven som skal ha forventningar og kven det er som skal levere.

Hjelpepolitikk er også ein politikk som bygger på eit asymmetrisk forhold mellom sentrale og lokale organ. Mål og reglar blir utforma sentralt. Skilnaden frå standardiseringspolitikk er at måla og reglane er utforma for å gje positiv særbehandling til enkelte grupper, lokalsamfunn eller regionar. Den økonomiske dimensjonen er ofte sentral i gjennomføringa, fordi dei som treng det skal kompensast for veikskapar eller ulemper som dei har. Ein særtrekk ved hjelpepolitikken er også at diskusjonen om korleis politikken skal utformast og korleis verda



ser ut er vovne i hop i ein meir eller mindre kontinuerleg evaluerings- og utformingsprosess. Om ein skal utforme distriktpolitiske støtteordningar, likestillingstiltak eller tiltak som lettar funksjonshemma sin kvardag, blir eit viktig element i utforminga og doseringa av tiltaka å klargjere korleis den faktiske stoda er. Kva skjer med næringsutviklinga og utflyttinga i distrikta? Aukar eller minkar kvinnedelen i leiande stillingar og styreverv? Kva er status for tiltak for universell utforming? Slike spørsmål har direkte relevans for den løpande politikktutforminga. I hjelpepolitikk kan det ofte forhandlast om mål og tiltak på ein meir pragmatisk måte enn i standardiseringspolitikk, sjølv om prinsippspørsmål om kva som bør kompenseras og kva som er ønskeleg variasjon også kan bli kasta inn i samtalar og forhandlingar om hjelpepolitikken. Generelt er rommet for dialog og konsultasjonar derfor større her enn i standardiseringspolitikken.

I motsetning til både standardiseringspolitikk og hjelpepolitikk føreset samordningspolitikken aktørar som er meir eller mindre symmetriske i den forstand at dei yter eit sjølvstendig bidrag til realiseringa av ein type tiltak. Samordning mellom fylkeskommunane og statlege organ på regionnivå gjennom fylkesplanlegginga er eit døme på dette. Den regionale utviklinga er ikkje berre avhengig av kva fylkeskommunane sjølve gjer, men også av kva tiltak som blir iverksette av statlege sektorar. Samordning mellom offentlege og private aktørar i næringsutvikling er eit anna døme. Private aktørar har kontroll over investeringar og lokalisering av tiltak, offentlege aktørar påverkar gjennom utforminga av rammevilkåra og ulike former for støtte. Samordning mellom styresmakter og frivillige organisasjonar er eit tredje døme.

Samordninga kan finne stad gjennom ulike mekanismar. Ein måte er at aktørane kan basere samordninga på uformelle avtalar og tillit. Ein annan måte er at aktørane inngår formelle kontraktar som er juridisk forpliktande. Dei avstår med andre ord frå suverenitet for å få realisert felles tiltak. Når det er slik at ein av aktørane har rett til å vedta bindande reguleringar, som til dømes er tilfellet når det gjeld arealplanar, er samordninga ikkje lenger symmetrisk. Her går samordninga for seg i skuggen av hierarkiet.

Samordningspolitikk som nettverkspolitikk fungerer best når aktørane har sjølvstendige og komplementære ressursbasar. Då blir aktørane avhengige av kvarandre for å få gjennomført tiltaket på ein god måte, og det aukar interessa for å samordne og tilpasse seg kvarandre. Når

*Publisert i:*

samordningspolitikk blir gjennomført i ein situasjon med symmetri mellom aktørane, er det grunnlag for å drøfte både mål og middel mellom aktørane. Dette er ein idealsituasjon for dialogbaserte styringsformer. Noko meir komplisert blir det når ressursbasane er ulike. Då kan den dominerande aktøren velje å ty til tvang eller einssidig handling i staden for å samarbeid. Slikt fungerer som ris bak spegelen, og kan gjere dialogen mindre reell.

Fylkesplanlegginga vart i si tid karakterisert som kunsten å ro utan årar (From & Stava, 1985). Det er som kjent vanskeleg. Dei manglande årane hang saman med at statlege organ i fylket nok var forplikta til å delta i prosessane rundt fylkesplanlegginga. Men dei var ikkje avhengige av fylkeskommunale ressursar i gjennomføringa av politikken på sin sektor. Dermed vart sektorsignala avgjerande for kva som faktisk skjedde i dei statlege sektorane. For å endre dette, måtte fylkeskommunen ha hatt kontroll over midlar som sektorane var avhengige av for å realisere tiltak innan sektoren.

Det er slike mekanismar ein har prøvd å skape innan politikken for regional utvikling, der fylkeskommunane får tildelt ein samla regional pott som så delvis blir fordelt til andre aktørar som Innovasjon Norge og kommunane. I nokon mon styrker dette fylkeskommunen si stilling som den sentrale regionale utviklingsaktøren. Men staten legg også føringar på korleis fylkeskommunane bør fordele, og det er ikkje til å komme frå at staten dermed har god kontroll med ressursbasen i sektoren. For å endre denne asymmetrien på ein avgjerande måte måtte fylkeskommunane hatt ein sjølvstendig skattleggingsrett. Men det ville igjen ha redusert høvet til å føre ein nasjonal omfordelingspolitikk. Styringsformål kan komme i konflikt med kvarandre.

Dei to siste politikktypene er dei som handlar om sjølvhjelp og læring. Begge føreset at dei lokale eller regionale aktørane har høg grad av autonomi frå sentrale føringar, og at det finst lokale ordningar med ressursar og evne til å utforme og gjennomføre politikk, til å eksperimentere og lære av erfaring. I sjølvhjelpspolitikkk er det likevel mindre snakk om å utvikle nye idear lokalt. Vekta er snarare på mobilisering av lokale organ rundt tiltak som staten gjerne ser blir gjennomførde, men som ein ikkje ønskjer å styre gjennom påbod og reglar. Samhandlinga får i denne situasjonen meir karakter av rettleiing og mobiliseringstiltak. Effektiviseringsnettverk, stigfinnarprosjekt og kvalitetskommunenettverk er alle nylege døme på denne typen samhandling mellom stat og kommunar.

*Publisert i:*

10

*Norsk statsvitenskapelig tidsskrift - 2009 - Nr 1, s. 59-71 - "Styringsdialog styring eller dialog? - Om vilkåra for samhandling ved fleirnivåstyring" av Oddbjørn Bukve*

I politikk for læring går dei viktigaste impulsane i nettverket mellom nodar i periferien direkte eller via sentralt etablerte informasjonskanalar og tiltak. Gode arenaer for erfaringsutveksling og læring, idébankar og liknande kan vere viktig for å lære på tvers. Føresetnaden for at denne typen politikk skal fungere, er at sentrale organ er villige til å løyse opp kontroll og tillate eksperiment. Det trengst ein vilje til å sjå kommunar og regionar som laboratorium for politikk. Tillit mellom sentrale og lokale nivå er avgjerande i denne samanhengen. Samhandlingsorgan og dialogar er sentrale verkemiddel for å realisere ei lærande politikkutforming. Samtidig må ein erkjenne at lokalt initierte innovasjonar ikkje alltid er lette å kopiere og overføre til andre. Mekanisk overføring av gode idear kan ofte gje dårlege resultat. Læring er ikkje noko sesam sesam.

Læringspolitikk slik den her er beskriven, er ein politikkfunksjon der dialogbaserte styringsformer kan ha ein sentral plass. Men dersom gjensidigheita ikkje finst, og det snarare er tale om at staten ønskjer å spreie ferdige løysingar til lokale og regionale aktørar, kan dialogen bli meir komplisert. Den aktøren som skal bli akseptert som lærar eller rettleiar, og få dei andre til å sjå seg som elevar og rettleidde, må bygge på ein substansiell og fagleg autoritet og ikkje berre på formell autoritet. Autoritet i ein slik kontekst må vere basert på ”kyndigheit” og ikkje berre på ”myndigheit”. Sviktar denne føresetnaden, kan dialogen bli problematisk.

## **Konklusjon**

Ein viktig konklusjon som vi kan trekke av denne gjennomgangen, er at dialog og samhandlingsbaserte styringsformer ikkje er noko universalmiddel som kan gjere tilhøvet mellom staten og kommunesektoren likeverdig uansett kva slags politikk det er som skal gjennomførast. Rommet for dialogbasert styring varierer mellom ulike politikktypar. Når det er standardiseringspolitikk som skal gjennomførast, er rommet for dialog relativt lite. Det blir mykje styring og lite dialog, og det kan komme mange frustrasjonar ut av overdrivne forventningar til styringsdialogar i slik politikk. Rommet for samspel og dialog er størst når det skal gjennomførast tiltak der aktørane har reell autonomi og sjølvstendige maktbasar, samstundes som dei er avhengige av kvarandre for å realisere politikken. Dersom det er eit sjølvstendig mål å basere seg på dialog og samarbeid som styringsmiddel, må ein også

organisere hopehavet mellom staten og kommunesektoren slik at symmetrien mellom aktørane vert større. Færre område kunne standardiserast, og kommunesektoren måtte ha ein ressursbase gjennom sjølvstendig skattleggingsrett. Dersom statlege organ måtte forhandle om ressursar til å gjennomføre statleg politikk regionalt eller lokalt, ville reell dialog og samhandling bli avgjerande. Men dette kan sjølvsagt kollidere med ideala om utjamning, likskap og likebehandling, og nettopp derfor finst det ingen enkel resept på å styrke dialog overalt. Mykje av samhandlinga mellom forvaltningsnivåa foregår i skuggen av hierarkiet, og for mange former for offentleg politikk er dette eit vilkår.

## Referansar

- Bache, Ian, & Matthew V. Flinders (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- From, Johan & Per Stava (1985). *Regional planlegging: kunsten å ro utan årer*. Oslo: NordREFO.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Leif Arne Heløe & Jan Erling Klausen (2004). *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jessop, Bob (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. In Ian Bache & Matthew V. Flinders (eds.), *Multi-level governance* (pp. 49-74). Oxford: Oxford University Press.
- Kjær, Anne Mette (2004). *Governance*. Malden, Mass.: Polity.
- KRD. (2007). Statlig styring av kommunesektoren - veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner (Rundskriv H-2186).
- Leknes, Einar, Nils Asle Bergsgard & Rune Dahl Fitjar (2008): *I hierarkiets skygge? Nye dialogbaserte styringsordninger mellom regjeringen og fylkeskommunene*. Stavanger: Rapport IRIS 2008/239.
- Olsen, Johan P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 1-24.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters (2005). *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, Roderick (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Røiseland, Asbjørn & Signy Vabo (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24(1-2):86-107
- Strand, Torodd (1978). Staten og kommunane: standardisering, hjelp og sjølvhjelp. I Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* (pp. 143-184). Bergen: Universitetsforlaget.