

Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge

Ulla Higdem

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Ulla Higdem: Governance and partnership in public planning and management in Norway

KART OG PLAN, Vol. 69, pp. 113–125. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Use of regional partnerships in regional planning and development in Norway stems mainly from the EU's concept of regional partnership and is a new phenomenon. This article explores how the contextual terms «governance» and «partnership» are understood in relation to public planning and management in Norway and presents examples of why and how partnership agreements and contracts are implemented in regional planning and -development. Empirical data are derived from a case study of Hedmark, Oppland, and Østfold counties. In a Norwegian regional context, regional partnerships create agreement-based governance. The intent of the regional partnerships is to regulate the activity of loosely coupled, multi-actor systems through agreements and contracts. Such agreements and contracts addressing regional planning and regional development issues replace traditional public and interventionist measures. My analysis shows that when such agreements and contracts act as regulatory mechanisms at the regional level, they change the nature of the planning process, from a traditional democratic model to an «output model» in which legitimacy is based on the partnership's capability to produce results and establish legality.

Key words: Regional partnership, governance, regional planning and management.

Ulla Higdem Dr. scient, Centre for Public Policy Innovation, Lillehammer University College, Box 952 NO- 2604 Lillehammer. E-mail: Ulla.Higdem@hil.no

Governance er et begrep som stadig dukker opp i den akademiske litteraturen knyttet til nye og endrede styrings- og koordineringsformer. Partnerskap gjennom avtaler og kontrakter skaper grunnlag for det som kalles governance. Governance defineres som styring i nettverk (Veggeland 2003) og partnerskap defineres som et bindende samarbeid mellom uavhengige aktører i et framforhandlet interessefelleskap (Veggeland 2003). Governance gjennom partnerskap gir dermed en avtalebasert styringsform. Partnerskap og governancekonsepter er i rask utvikling innenfor offentlig planlegging, koordinering og styring (Medalen og Fimreite, 2007). Governance og partnerskap er begreper med kontekstuelle og flytende definisjoner. Denne artikkelens del har derfor til hensikt å trekke opp hva man forstår med begrepet governance og partnerskap knyttet til offentlig planlegging og forvaltning. I del tre behandles hvorfor og hvordan partnerskapsavtaler blir brukt i regional planlegging og hvordan

regionale partnerskap influerer på det regionalpolitiske styringssystemet. Artikkelen empiri er hentet fra egen forskning og funn om Regionale partnerskap i konstruksjons- og implementeringsfasen i tre case fylker; Hedmark, Oppland og Østfold (Higdem 2007). Den metodiske tilnærmingen blir kort redegjort for innledningsvis.

Aller først vil det imidlertid være naturlig å stille opp noen påstander om hvordan governance og partnerskap arter seg i den norske offentlige planleggingskonteksten, og spesielt innenfor regional planlegging: 1) Antakelsen er at governance og partnerskap er knyttet til politikktutvikling og forhold som styring og koordinering gjennom planlegging. 2) Vår påstand er at partnerskapsavtaler i planlegging kan betraktes som en import hentet hovedsakelig fra EU's tankegods om partnerskap i regional utvikling. 3) Vi hevder at governance og partnerskap endrer det tradisjonelle politiske styringssystemet på det regionale nivået. 4) Vi

antar at virkemiddelet avtaler og kontrakter som tradisjonelt tilhører markedets mekanismer innenfor en nyliberal ideologi, vil substituere tradisjonelle offentlige og mer intervensjonistiske virkemidler.

Metoder og data

For å belyse antakelsene ovenfor er empirien hentet fra tre casefylker; Hedmark, Oppland og Østfold som er analysert mht hvordan regionale partnerskap er konstruert og implementert i de tre fylkene, fra min doktorgradsavhandling (Higdem 2007). De regionale partnerskapenes kopling til den regionale planleggingen dvs. fylkesplanlegging knyttet til Plan- og Bygningsloven, vil være relevant for denne artikkelen. Samt hvilket rasjonale som ligger til grunn for å etablere regionale partnerskap i konteksten regional planlegging og utvikling.

Datamaterialet består av to ulike metodiske tilnæringer: For det første en omfattende studie av dokumenter fra arkiv og på web som beskriver regionale partnerskap, avtaler og kontrakter samt politikkutvikling, tilknyttet planlegging og implementering. I tillegg kommer Stortingsmeldinger, NOU'er, komitebehandlinger mv. Fokus for innsamlingen har vært fasen for forberedelse og implementering av de regionale partnerskapene i perioden januar 2004 til senhøsten 2005. Plan- og politikkdokumenter er fra perioden 1990 og framover. For det andre er det gjennomført 40 dybdeintervjuer i de tre fylkene til sammen. Dybdeintervjuenes formål er å belyse aktørenes interesser, innflytelse og vurderinger knyttet til regionale partnerskap, regionalt planleggings- og utviklingsarbeid samt vurderinger av konsekvenser for plan- og styringssystemet. Alle typer aktører er representert i utvalget av informanter. Disse aktørene utgjør et eliteutvalg, forstått som at det er hovedsakelig politiske og administrative ledere fra offentlig og privat sektor. Utvalget er representativt siden aktørene i de regionale partnerskapene utgjøres av slike eliteaktører.

De tre fylkeskommunene er ulike mht i hvilken kontekst de regionale partnerskapene blir iverksatt innenfor. I Oppland har man forsøk med oppgavediffrensiering, noe som innebærer overføring av visse av statens

virkemidler knyttet til regional utvikling, til fylkeskommunen. Virkemidlene og bruken av disse skal håndteres innenfor rammen av det regionale partnerskapet. Østfold iverksetter partnerskap innenfor en tradisjonell oppgavefordeling og Hedmark innenfor forsøk med enhetsfylke og parlamentarisme. Uavhengig av disse forskjellene viser funnene at de regionale partnerskapene er sterkt knyttet til fylkesplanleggingsinstrumentet og det er således relevant å analysere regionale partnerskap i en planleggingskontekst samlet for disse.

Hva er governance?

For å se nærmere på i hvilken sammenheng governance- og partnerskapskonsepter blir brukt, er det sentralt å rette blikket mot det konseptuelle innholdet i både internasjonal og norsk sammenheng knyttet til offentlig planlegging, forvaltning og styring.

Governance på engelsk tilsvarer det ikke-konseptuelle begrepet ordet styring på Norsk. Men det er ikke denne allmenne bruken av begrepet vi er ute etter. Snarere det begrepet som er kontekstuellet, som kan brukes i norsk sammenheng. Vi er ute etter det begrepet som analytisk skiller denne formen for styring fra en annen form for styring. I akademisk litteratur blir governance satt opp mot *government*. Government beskriver den demokratiske styringsformen slik vi kjenner den i de fleste vestlige land, også i Norge. Altså et system av folkevalgte representanter som styrer på vegne av oss som velgere. Fritz Sharpf (1999) skriver om «*government by the people*», altså hvor politiske beslutninger representerer folkeviljen. Innebygd i dette systemet er en hierarkisk struktur ved at en gruppe aktører gis autoritet til å handle på vegne av en annen gruppe (Fimreite, Medalen & Aars 2005) og i at overordnede nasjonale myndigheter kan delegere ansvar og myndighet til underordnede styringsorgan (med unntak for føderasjoner). Denne styringsformen kalles i moderne internasjonal terminologi for Government (Rhodes 1997). Government-formen for styring har sin legitimitet fra konstitusjonelle rettigheter som setter begrensninger for Government (regjering) og sikrer borgerne

grunnleggende rettigheter. Disse prosessene sikrer legitimitet. Betegnelsen input- demokrati (Veggeland 2004), brukes for å beskrive nettopp at det er ved hjelp av standard prosedyrer og lover, dvs. på input-siden legitimitet er sikret i Government. Vi skal litt senere se på hvordan denne forståelsen kan hjelpe til med å analysere forskjeller mellom Governance og Governance.

Et norsk ord for governance bør indikere det substansielle innholdet i begrepet, noe som umiddelbart kan gi tanken retning mot det ordet er ment å beskrive. Noen har imidlertid gjort ulike forsøk. Harald Baldersheim lanserte begrepet *HOPEHAVSPOLITIKK* allerede i 1999, på nynorsk (Baldersheim 1999). På bokmål har *SAMSTYRING* blitt introdusert av Fimreite, Medalen og Aars (Fimreite, Medalen & Aars 2005), et begrep som blir støttet av bl.a. Røyseland og Vabo (Røyseland og Vabo, 2008). Disse to begrepene har ikke helt samme betydning. Baldersheim vektlegger politikktutviklingsdimensjonen, mens Fimreite et.al vektlegger styringsdimensjonen i governance. Uansett innebærer governance at de tradisjonelle demokratiske beslutnings- og styringssystemene tar andre aktører enn de demokratisk valgte inn i politikktutforming og styring, noe som kan skje på forskjellige måter. Den mer formelle definisjon som vi benytter er at; Governance er styring i nettverk (Veggeland 2004).

I diskusjonen om planlegging og planleggings plass i samfunnet, ble gjerne en dikotomisk tilnærming brukt, nemlig hierarki kontra marked. Enten kan man styre og koordinere planleggings- og utviklingsaktiviteter gjennom Government, dvs. politisk styring ved intervensjon. Med Plan- og Byggingen (PBL) som eksempel, har planmyndighetene virkemidler som bl.a. sterke reguleringer og ekspropriasjon av arealer i arealplanleggingen. Vi har også lovgivning med tilhørende planlegging knyttet til for eksempel nasjonal intervensjon som opprettelse av nasjonalparker og verneområder, noe som gjerne skaper stor motstand fra grunneiere og deres organisasjoner. I regional planlegging har offentlige myndigheter anledning til å gi innsigelse på bakgrunn av en vedtatt

fylkesplan eller fylkesdelplan, noe som *kan* avstedkomme *statlig* intervensjon. Fylkestinget har imidlertid ikke intervensjonistiske reguleringsvirkemidler gjennom fylkesplanleggingen, noe som betyr at fylkeskommunen ikke har kommandobaserte styringsvirkemidler¹ overfor andre aktører i regional planlegging. Dermed må planlegging, koordinering og styring utøves gjennom det Hallvard Vike (Vike, 1995) kaller eksperimenter i samarbeid. Dette gir fylkesplanleggingen et annet utgangspunkt for partnerskap enn arealplanleggingen, hvor fylkesplanlegging er planlegging orientert mot regional utvikling. Legitimiteten i planleggingen er gitt i input-demokratiet gjennom lovgivningen. I PBL er et økt demokratisk grunnlag ivare tatt bl.a. gjennom bestemmelser om deltakelse og medvirkning i planleggingen. Like fullt er det klart at det er de demokratiske styringsorganene (kommunestyre, fylkesting eller storting), som er endelig beslutningsmyndighet. Government sikrer legitimitet og legalitet og ansvarlighet i politiske beslutninger. Denne styringsformen gir en vertikal koordinering, hvor aktørene er hierarkisk ordnet i forhold til hverandre.

Styring ved hierarki er tradisjonelt blitt satt opp mot markedet som styrings- og koordineringsmekanisme. Markedet har ikke aktører som i utgangspunktet er over eller underordnet hverandre. Koordinering skjer gjennom bytterelasjoner og i det som ble kalt «markedets usynlige hånd» i Adam Smiths terminologi fra ca 1770. Gjennom bl.a. prisdannelse skjer dermed en koordinering av aktørene, selv om de handler ut fra egeninteresse. Den liberale økonomen von Hayek argumenter på 1960-tallet sterkt for en liten og tilbaketrukket stat, som Adam Smith gjorde i sin tid. Denne staten skal kun sørge for at rammebetingelsene er slik at markedets spontane koordineringsmekanisme fungerer (von Hayek 1991). Von Hayek mener at markedets koordineringsmekanisme er moralsk overlegen fordi den hviler på upartiske prinsipper. Da er det annerledes med politiske beslutninger. Der avveies motstående interesser og maktressurser og dermed kommer man i skade, så å si, for å inngå kompromis-

1. Enkelte formulerer det slik at Fylkesplanen ikke er bindende for andre aktører enn fylkeskommunen selv, jfr. arealplanleggingen etter PBL i kommunene (Røsnes 2001).

ser. Slik sett skal staten nøye seg med å regulere (nb: ikke i betydningen PBL- regulering knyttet til areal), men altså regulative virkemidler, ikke intervenere.²

Governance som jeg definerer i henhold til Veggeland, som «styring i nettverk» kan ha en eller flere styringsformer. Nettverk er av enkelte betraktet som en slags restkategori av styringssystemer, mens den nå er anerkjent som en tredje form (Kickert, Klijn & Koppenjan). Dvs. en styringsform mellom det tradisjonelle demokratiet – og dermed også hierarkiet, og markedet. Som leseren sikkert har forstått er governance i litteraturen et begrep med mange kontekstuelle betydninger, fra governance lokalt, storby eller urban-governance som er et relativt velutviklet forskningsfelt, regional governance i betydningen internasjonale regionale governancestrukturer og til kjempestore og hyperkomplekse urbane nettverksstrukturer. Det sentrale punktet i betydningen governance til forskjell fra government, er en flytting eller endring av lokaliseringen (kalles locus) for politisk autoritet (Krahmann 2003). Autoritet flyttes fra et tradisjonelt demokrati hvor makten ideelt utøves i kommunestyret, fylkestinget eller i stortinget og over til et nettverksbasert styringssystem hvor også privat næringsliv, frivillige organisasjoner med mer deltar i styring og koordinering. Styring og koordinering er ikke lengre «*by the people*», men «*for the people*» i Scharps betydning (Scharpf 1999). Dette dreier fokus fra det vi har kalt input-demokratiet og over på hva governance kan levere av resultater, dvs. til output. Output-demokratiet etablerer sin legitimitet gjennom de resultater det skaper. Samtidig må governance skape legitimitet gjennom også å sikre gjennomsiktighet (transparens) og nærhet i beslutningene.

Governance blir altså en måte å styre og koordinere på som også inkluderer andre aktører enn de offentlige. Slik sett kan denne styringsformen være av en mer flytende og ustabil karakter. Ved å gå til R.A.W. Rhodes (Rhodes 1997) kan vi få hjelp til å sette opp en ytterligere forståelse av governance. Vi har for det første et sett aktører som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Med

eksempel i planlegging er de langt fleste planleggingsoppgaver så komplekse og mangefasettete at det innebærer at man må trekke veksler på mange typer autoritet, kompetanse og virkemidler. Aktørene står dermed i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre for å oppnå resultater. Dette krever samhandling, interaksjon mellom aktørene, som også er et vesentlig punkt i governance. For det tredje vil ifølge Rhodes aktørene inngå i spill-lignende situasjoner *innenfor* reglene for nettverket eller *om reglene* for nettverket, som Gerry Stoker påpeker (Stoker 1998). For Rhodes og Stoker er også en annen faktor vesentlig, nemlig at ved hjelp av delegering av makt og myndighet fra de opprinnelige organisasjonene og til aktørene i nettverket, kan nettverket oppnå uavhengighet fra det tradisjonelle demokratiske beslutningssystemet og dermed bli et selvstyrt nettverk.

Forskning på slike governancestrukturer i planlegging og forvaltning innebærer for det første et fokus på den institusjonelle konteksten. Governance er kontekstavhengig slik at måten konseptet blir fortolket og gjennomført på kan variere mellom nasjoner, men også innen en nasjon. I sin artikkel fra 1999 utformet Jon Pierre (1999) en idealtypologi for urban governance etter empirisk forskning fra flere nasjoner, hvor han legger vekt på ideologi, verdier og normer. Han setter opp fire idealtyper av urban governance: en ledelses (styrings)- form, en korporativ form, en pro-vekst form og til slutt en velferdsform. Former for governance i et samfunn er altså avhengig av samfunnets verdier og ideologi. Dermed vil måten denne styringsformen blir forstått, fortolket og implementert i et land eller en region være kontekstavhengig, dvs. gi opphav til ulike modeller i forskjellige land og regioner.

Forskning på governance vil også innebære fokus på prosessuelle og relasjonelle faktorer mht. aktører, arenaer, beslutningsstrukturer, forhandlinger, makt og tillit i nettverket. Ikke minst vil spørsmål knyttet til oppfatninger om legitimitet og hvorvidt slike strukturer gir et ønsket demokratisk overskudd, så å si, eller hvorvidt det oppstår det som kalles et demokratisk underskudd

2. Slik en passant kan det nevnes at det eneste von Hayek mener er upartiske regler i samfunnet, er de som sikrer eiendomsretten.

være sentralt. Et demokratisk overskudd vil innebære at politikktutforming (hopehavspolitikk) og planlegging får en tilleggsverdi gjennom at flere aktører trekkes inn. Et demokratisk underskudd vil innebære at governance-formen medfører en beslutningssituasjon på avstand fra eller fristilt fra demokratisk valgte beslutningsorganer. Slike problemstillinger vil gjelde for offentlig styring og planlegging på alle forvaltningsnivå.

Governance som politikk

I norsk sammenheng er det liten tvil om at denne styringsformen henger sammen med en dreining i nyliberalistisk retning de siste 25 årene. Basisen for den norske staten etter 1945 var et sosialdemokratisk program som ga grunnlaget også for økonomisk og annen planlegging. Denne staten hadde korporative elementer og var kjennetegnet ved sterke sektorsegmenter, for eksempel innenfor landbruk, som gikk fra sentralt nivå og helt ned til det lokale nivå. Denne modellen hadde hegemonisk status for statens arbeidsmåte til på 1980-tallet (Østerud, Engelstad & Selle 2003). Det ideologiske grunnlaget for planleggingen var likhet mellom regioner og områder og at like vilkår, tilbud og regional vekst kunne skje med basis i fordeling og omfordeling mellom regioner, dvs en eksogent påvirket utvikling og vekst.

Fra 1980 tallet og i tråd med den nyliberalistiske dreiningen, startet en reformeringsprosess av offentlig sektor i Norge. Offentlige virksomheter ble i stadig større grad fristilt, slik som posten, televerket og NSB. I tillegg ble det gjennom årene dannet interkommunale selskaper (IKS'er). Sykehusene ble fra 2002 egne statlige virksomheter med profesjonaliserte styrer. Dette føyer seg inn i rekken av det som kalles ny-fragmentering (Fimreite, Medalen og Aars 2005) hvor tidligere offentlige virksomheter nå opererer på en armlengdes avstand fra de politiske beslutningsorganene. Et annet sentralt trekk ved endringen av offentlig sektor er den sto-

re omorganiseringen av statlige sektorer som vegsektoren, arbeidsmarkedssektoren, NAV og Selskapet for Industrivekst, SIVA hvor omorganiseringen har vært gjort mer på sektorenes egne betingelser enn med tanke for sektorens betydning og innvirkning på den regionale utviklingen. Omorganiseringen har bl.a. skapt et lappeteppes av ulike geografiske inndelinger innenfor nasjonalstaten. Til sammen skaper denne utviklingen utfordringer for utformingen av den breie regionalpolitikken på fylkesnivået, ikke minst mht planlegging, styring, koordinering og gjennomføring. Norske forskere har tolket oppblomstringen av fristilte virksomheter som en overdragelse av statsmakt og et ønske om en mer tilbaketrukket stat (Østerud, Engelstad & Selle 2003).

Den nyliberale bølgen var tydelig i den Anglo-Saksiske delen av verden. Både USA og UK gjennomførte bl.a. storstilt privatisering og effektivisering av offentlig virksomhet. Men den nyliberale bølgen hadde betydning i hele OECD-området, også for Norge. Reformprosessene var også etter hvert uttrykk for en type kriseforståelse av offentlig forvaltning, hvor løsningen var å innføre mer markedsrelaterede mekanismer i tråd med for eksempel Tony Blairs «den tredje veg». I Norge startet omstillingene av offentlig sektor mange år etter for eksempel USA og England. Olje- og gassøkonomien gjorde at vi kunne utsette og moderere det vi kan kalle reformprosessene i offentlig sektor (Østerud, Engelstad & Selle 2003). Vår velferdsstatsmodell var ikke så utsatt for denne type reformprosesser og den kriseforståelse av den offentlige velferdsproduksjonen som hersket i flere andre land. Dette innebærer at mange land, som USA og England, har lang erfaring med governance sammenlignet med Norge, og i den sammenheng også med partnerskap, særlig Public-private partnership (PPP). På norsk blir dette kalt offentlig-privat samarbeid (OPS). Jeg skal komme tilbake til dette litt senere.³

Samtidig med fristillingen av offentlige virksomheter i Norge og ny-fragmenteringen

3. Hvorvidt vi i Norsk sammenheng er seine på dette området, henger også sammen med måten vi definerer og vurderer korporatisme på i den norske staten. Vi kan evt. si på grunnlag av korporative tradisjon og historie (Knutsen 1994), at verken partnerskap eller hopehavspolitikk er nytt i norsk sammenheng. Det kan i norsk sammenheng for eks. være uttrykk for en type partnerskap som heller mot den korporative idealmodellen til Pierre. Av hensyn til omfanget av artikkelen må denne diskusjonen utelates her.

som konsekvens av bl.a. denne fristillingen, er det skjedd en endring i den norske politiske retorikken mht regional vekst og utvikling mot et fokus på endogen vekst. Dvs. vekst og utvikling i det regionale og lokale Norge skal være tuftet på regionenes egne forutsetninger og muligheter hvor innovasjon også er sterkt vektlagt. En slik utvikling peker i utgangspunktet bort fra den sosialdemokratiske modellen om *likhet* via fordeling og omfordeling og over mot ulikhet og konkurranse, regionalt som globalt (Higdem 2007). Kritikken av governance som en normativ modell har vært sterk, spesielt i Anglo- Amerikanske områder (Jessop 1998, Healey et. al 2002). Kritikerne peker på at det skjer en uthuling av statens makt og myndighet, som for eksempel kan styrke overnasjonale regionale styringskonstellasjoner og bidra til nasjonsoverskridende regionalisering på bekostning av nasjonalstaten (Keating 1998, Peters 2001).

En annen type kritikk kan knyttes til den nyliberale dreiningen. Ved å innføre markedsliknende virkemidler i offentlig sektor som å utkontrahere tradisjonell offentlig tjenesteyting til det private markedet gjør at velferdsstaten er i fare. Kritikk rettes også mot at politikerne abdiserer fra viktige samfunnsområder. Et eksempel på den pågående debatten i Norge er Aftenpostens oppslag i desember 2007 med overskriftene: «Når statens monopoler rakner» og «Ut av politikernes hender» (Magnus 2007). Aftenpostens journalist peker på at fristillingen av områder, her forsvaret, gjør at viktige områder kommer ut av politikernes hender når statlige monopoler rakner med den konsekvens at behovet for kontrollmekanismer øker. Her kan vi muligens se tegn på såkalt post- NPM situasjon (Amdam og Bukve 2004), hvor samfunnets «pendel» svinger tilbake mot mer fokus på koordinering og politisk styring framfor fristilling.

Selv med en nyliberal dreining i norsk offentlig sektor og med økende resultatorientering i tråd med New Public Management konseptet, vil jeg hevde at vi ikke ser noen sterke uthulingseffekter for staten, slik for eks. andre har postulert en «hollowing-out» effekt for nasjonalstaten (Amin og Thrift 1994). I Norge har staten fortsatt sentrale

virkemidler i velferds- og regionalpolitikken på egne hender (Higdem 2007). Utviklingen i forholdet mellom den Norske staten og lokalt og regionalt nivå, slik Yngve Flo viser det fra 1900 til i dag (Flo 2003), viser at staten har ønsket regionalt og lokalt demokrati med tilhørende delegering av makt og virkemidler. Like fullt finner han at den norske staten har gitt verken kommunene eller fylkeskommunene det nødvendige handlingsrommet for utviklingen av en regionalt eller lokalt tilpasset politikk.

Dermed er vi framme ved et annet lokal- og regionalpolitisk aspekt ved governance knyttet til styring, planlegging og koordinering. At offentlige aktører er fristilte innebærer at de kan inngå som aktører i nettverksbasert governance. Kommuner og fylkeskommuner er egne enheter som også kan det. Når i tillegg privat sektor og frivillige organisasjoner skal delta vil skillet mellom offentlig og privat, samt skillet mellom typer av offentlige organer, fristilte eller ei, bli uklare. Dette gjør at kommunestyre og fylkesting gjennom governance kan utvide sin handlingskapasitet eller sitt styringsrepertoar. Og hvordan kan man oppnå dette? Jo, gjennom å inngå i partnerskap med andre aktører og binde hverandre til det man blir enige om gjennom avtaler og kontrakter på bakgrunn av en omforent plan. Av denne grunn vil jeg se på governance ikke som hvilket som helst løst knyttet nettverk, men knyttet til regulatoriske ordninger med utspring i avtaler for å styre i nettverk gjennom avtaler og kontrakter, slik jeg har gjort på regionalt nivå og eksemplifisert gjennom Regionale partnerskap (Higdem 2007).

Partnerskap

Vi har i denne første delen av artikkelen fokusert på begrepet governance i en norsk og internasjonal sammenheng og hvordan man forstår dette knyttet til offentlig styring og forvaltning, både politisk og analytisk. Vi vil nå gå over til fenomenet partnerskap og spesielt hvordan partnerskapsavtaler blir brukt i regional planlegging og administrasjon.

Partnerskap er som governance, et begrep med mange betydninger. Partnerskap brukes som organisatorisk prinsipp for å løse

flere typer oppgaver og i mange sammenhenger i Europa, som for eksempel infrastrukturprosjekter, sosial boligbygging, byfornyelse, og for regional utvikling. I dagens Norge er partnerskap et positivt ladet begrep. Det er bra å inngå i partnerskap. Vår analyse av partnerskap som et konsept for politikkutvikling og planlegging, viser at partnerskap er statens foretrukne måte å arbeide med regional utvikling og planlegging på (Higdem 2007).

Vi skal nå ta et steg tilbake for kort å gå inn på noen hovedtyper av partnerskapskonsepter og beveggrunnene for disse. Man kan si at det er to hovedformer for partnerskap innenfor planleggingspolitikk og teori. Disse kaller jeg «EU-grenen» og «Den Anglo-Saksiske grenen». I følge Peter Arbo (2002) kan vi se diskursene om partnerskap med en felles orientering, nemlig: En oppblomstring av hybride former mellom marked og hierarki med kontrakter og tilhørende kontrollmekanismer. Og et deltakende demokrati hvor partnerskap er en måte å involvere flere aktører, å øke legitimitet, læring og refleksiv governance.

Den «Anglo-Saksiske grenen» av partnerskap benytter seg i stor grad av offentlige-private partnerskap (OPS). Forpliktende partnerskap mellom offentlige og private aktører ble innført som et ledd i å reformere og modernisere offentlig sektor. Fokus for denne reformeringen er å innføre markedslignende mekanismer i offentlig sektor, slik at tjenester kan utføres mer effektivt, billigere og bedre. I denne typen partnerskap trenger man et sett avtaler mellom bestiller av tjenestene og utfører av tjenestene. Sammen med brukestyling og det som kalles co-management, vil avtalene regulere forholdet mellom partene i et slikt partnerskap i en bestiller – utfører sammenheng etter anbudsrunder. Vi kan fra Næringsdepartementets hjemmeside lese at hovedmålet med OPS i Norsk sammenheng er « *bedre kvalitet og mer tjenesteyting av hver offentlig forvaltet krone*» (Nærings- og Handelsdepartementet, 2003). Denne type partnerskap kan eksempelvis være samfinansiering ved bygging av nye veistreknninger.

For det andre er offentlig-privat partnerskap i stadig større grad knyttet til areal-

planlegging, urban planlegging og fornyelse av urbane områder i både USA og i Europa helt fra 1970-tallet. Planlegging innenfor det nye paradigmet, slik Lynne Sagalyn beskriver det, erstatter kommando- og kontrollstrategier med markedsbaserte incentivsystemer (Sagalyn 2007). Hun beskriver i en Anglo-Amerikansk kontekst at offentlig – private partnerskap setter government (det tradisjonelle styringssystemet), i rollen som partner. For slike prosjekter innebærer dette en radikal endring fra regulering som offentlig styringsmekanisme i planlegging til framforhandlede avtaler mellom offentlige og private aktører som mekanisme for utviklingen. En slik utvikling har foregått innenfor arealplanlegging også i Norge (Røsnes 2005). Slike typer partnerskap har også den muligheten at det i situasjoner med trang offentlig økonomi kan offentlige og private aktører dele risiko i større utviklings- og utbyggingsprosjekter, også på tvers av kommuner, noe som i vår sammenheng betraktes som regional arealplanlegging.

Partnerskap ble for det tredje lansert av EU i forbindelse med reformen av Strukturfondene i EU. Strukturfondsprogrammene prioriterte prosjekter som inneholdt grensoverskridende partnerskap. Dette stimulerte til en oppblomstring av forsøk med partnerskap fra slutten av 1990 tallet. På den måten ble det etablert nettverksbaserte partnerskap i det fleste områder av Europa i følge OECD (OECD 2001). EU «grenen» fokuserer på framforhandlet flernivå-governance hvor partnerskap i koalisjon for regional utvikling er hovedtema. Det primære anliggende her er altså *ikke* i utgangspunktet konkret arealplanlegging, byplanlegging eller infrastrukturprosjekter. Snarere er målet å oppnå det vi kan kalle regional økonomisk utvikling, med utgangspunkt i en bredere og helhetlig samfunnsplanlegging på tvers av sektorer og nivåer. Denne modellen har hatt stor innflytelse på den norske forståelsen av partnerskap i regional utvikling og planlegging.

Oppsummert:

Governance som analytisk begrep er knyttet til partnerskap gjennom at partnerskap defi-

neres som styring ved avtaler og kontrakter mellom medlemmer i (et) nettverk, dvs. avtalebasert governance. Partnerskap blir, som nevnt innledningsvis i denne artikkelen, definert som et bindende samarbeid mellom uavhengige aktører i et framforhandlet interessefelleskap (Veggeland 2003).

Hvordan blir partnerskapsavtaler brukt i regional planlegging?

I denne siste delen av artikkelen skal vi gå nærmere inn på hvorfor og hvordan partnerskapsavtaler blir brukt i regional planlegging og administrasjon i en norsk kontekst.

I det videre knyttes dette til den norske konteksten som er planlegging kopledd til fylkesplaninstituttet, hvor de regionale partnerskapene er iverksatt innenfor (Higdem 2007). Tidligere miljøvernminister Hareide (2005), sa det slik på Regjeringens Kontaktkonferanse for fylkeskommunene i 2005: «*Regional utvikling er Politikk, arbeidsmåten er Partnerskap og verktøyet er Planlegging*».

Hvorfor inngå i et avtalebasert partnerskap?

Vår studie av dokumenter, resultatet av intervjuene støttet av faglitteraturen, gjør at vi som konklusjon har listet opp 10 grunner til å inngå partnerskapsavtaler i regional planlegging og utvikling:

1. Framforhandling av avtaler og kontrakter mellom aktørene med interesser og virkemidler i regional utvikling, kan øke graden av involvering fra partene i planleggings- og utviklingsarbeidet.
2. Avtaler kan gi økt deltakelse fra andre enn tradisjonelle offentlige aktører.
3. Avtaler og kontrakter sikrer implementering av planen(e) (gjennomføring) både fra offentlig og privat sektor. Dvs. et større fokus på å bruke avtaler og kontrakter brukes for å sikre resultat – output. På denne måten KAN det regionalpolitiske handlingsrommet økes.
4. Øke tilgjengelige ressurser i regionalt utviklingsarbeid både fra privat og offentlig

sektor gjennom sammenheng i planlegging, felles forståelse og dermed mer målrettet virkemiddelbruk.

5. Avtaler og kontrakter for delt finansiering av prosjekter innebærer å dele risiko.
6. Med flere typer aktører i et partnerskap er det muligheter for innovative løsninger og økt skreddersøm/tilpasning av virkemidler med også private aktører og frivillige organisasjoner på laget. Mht regional utvikling er det et mål å kople aktørene det som kalles «den triple helix», nemlig offentlig sektor, privat sektor og FOU-miljøene.
7. Avtaler brukes for å hindre opportuniste og obstruksjon mellom partene.
8. Bygge tillit mellom partene gjennom gjensidige forhandlinger om avtaler og kontrakter.
9. Sikre legalitet i partnerskapet.
10. Å utvikle planleggingsbasert regional institusjonell kapasitet og kapabilitet (Amin & Thrift 1994; Vigar et al. 2000) for regional utvikling gjennom systematisk oppbygging av partnerskap med avtaler og kontrakter med regionale aktører. Dette betyr at gjennom partnerskap med avtaler og kontrakter kan det utvikles sterke institusjonelle relasjoner. Institusjonell tetthet i en region kan i henhold til Ash Amin og Nigel Thrift (1994) skape grunnlag for en kapasitet fra mange regionale eller lokale aktører til å skape regional utvikling og vekst. Offentlige virksomheter, private firma og frivillige organisasjoner utgjør byggesteinene i denne institusjonelle tettheten, slik Mike Raco uttrykker det (Raco 1998). Jo tettere, territorielt og antallsmessig, jo bedre. I vår sammenheng er det snakk om politisk konstruert institusjonell tetthet ved hjelp av avtaler og kontrakter.⁴

I denne artikkelen knytter vi partnerskap til avtaler og kontrakter. Dette innebærer dermed at aktørene må være autonome legale parter, dvs. de må være juridiske personer for å inngå avtaler eller kontrakter med hverandre. Dvs. i *regional politikk og planlegging*; er partnerskap styring gjennom av-

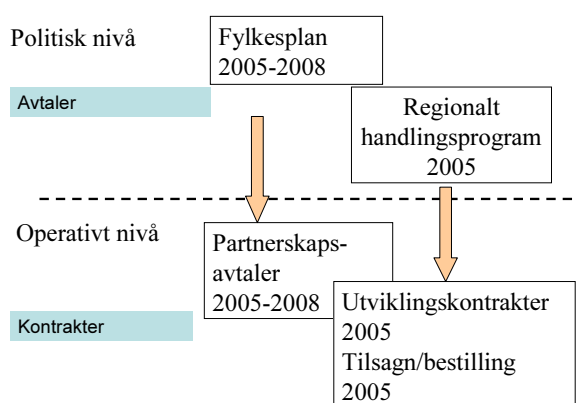
4. Amin og Thrift (1994) sier også at ønsket om å etablere sterk institusjonell tetthet *ikke* hindrer motstand mellom partene, opportuniste mv.

taler og kontrakter. Avtaler er grunnlaget for videre beslutninger, som også innebærer regional planlegging gjennom forhandlinger. I sammenheng med regional utvikling og planlegging er det forskjell mellom avtaler og kontrakter (Veggeland 2005), noe som og-

så har en planleggingskonsekvens;

Avtaler vil si bindinger mellom partene gjennom politisk og intensjonale forpliktelser, mens kontrakter binder partene ved hjelp av legale (mer privatrettslige) forpliktelser.

Avtaler og kontrakter i plansystemet



Figur 1. Avtaler og kontrakter i plansystemet

Av figur 1 ser vi hvordan avtaler og kontrakter er knyttet til det formelle fylkesplanssystemet. Den overordnede strategiske planleggingen, Fylkesplanen, knyttes til de enkelte strategiske aktørene som har virkemidler, gjennom partnerskapsavtaler som er politisk bindende mellom fylkesting og den enkelte partner (kommune, Innovasjon Norge, mv). Det mer konkrete handlingsprogrammet som er et resultatet av aktørenes forhandlinger og overlegninger, er forsøkt knyttet gjensidig til hverandre gjennom kontrakter mellom partene. Med bakgrunn i slike kontrakter kan den enkelte aktør, eller grupper av aktører, få en 'bestilling' om gjennomføring i hht. handlingsprogrammet fra fylkeskommunen, med tilhørende tilsagn om penger eller andre typer virkemidler. Dette er en idealversjon av et regionalt partnerskapsystem, slik for eksempel Oppland har iverksatt det innenfor Fritt Fram-prosjektet. Vår empiri viser at det er ulike erfaringer med de forskjellige partnerne knyttet til avtaler og kontrakter. I stort finner vi at det er statlige

regionale etater som har vanskeligst for å kunne inngå årlige kontrakter med fylkeskommunene (Higdem 2007). Dette skyldes i stor grad regional stats snevre institusjonelle handlingsrom mht oppgaver som faller utenfor 'veiviserrollen' og dermed også vanskeligheter med å ta del i den mer regionalpolitiske 'stifinnerrollen'. Dessuten kommer spenningsforholdet mellom fylkesmann og fylkeskommune, samt de regionale statsetaters begrensning mht forutsigbarhet i finansiering (årlige bevilgninger) som også kompliserer mulighetene for bindende kontrakter. I tillegg finner vi at det er utfordrende for fylkeskommunene å trekke med private parter, særlig på et overordnet strategisk nivå. De private partene finner vi helst i partnerskap med sub-regionene (interkommunale samarbeidsorganer) i konkrete prosjekter (Higdem 2007). Sub-regionene har gjerne partnerskapsavtaler med fylkeskommunene med utgangspunkt i regionalisert fylkesplan og handlingsprogram. På denne måten er fylkesplanleggingen node for en samsty-

ringsform med en potensielt gjennomgående kontraktbasert flernivåstyring mellom kommuner, fylkeskommuner og regional stat. Fylkeskommunen har endret fokus fra å være forvaltningsorgan til å være partner gjennom regionale partnerskap knyttet til fylkesplanleggingen.

Vi har allerede sett at partnerskap i økende grad er brukt i arealplanlegging hvor man substituerer tradisjonelle virkemidler som regulering med markedets mekanismer som avtaler og kontrakter mellom partene. Herfra skal vi la areaplanleggingen hvile, men kun peke på at det, som vi har sett, finnes mange av de samme grunnene for å inngå slike partnerskap som grunner til å inngå regionale partnerskap. Disse grunnene viser tilbake til incentivsystemer eller virkemidler i planlegging som økonomi, organisasjon, juss (lover) og ikke minst til forholdet å sikre resultater (output). Avtaler og kontrakter brukes også for å regulere *legaliteten* i partnerskapsbasert regional planlegging (Veggeland 2003 Veggeland 2004, Higdem 2007). Avtaler og kontrakter er altså en type virkemiddel i planlegging som tilhører reguleringsstatens mekanismer, til forskjell fra den intervensjonistiske statens (Veggeland 2004).

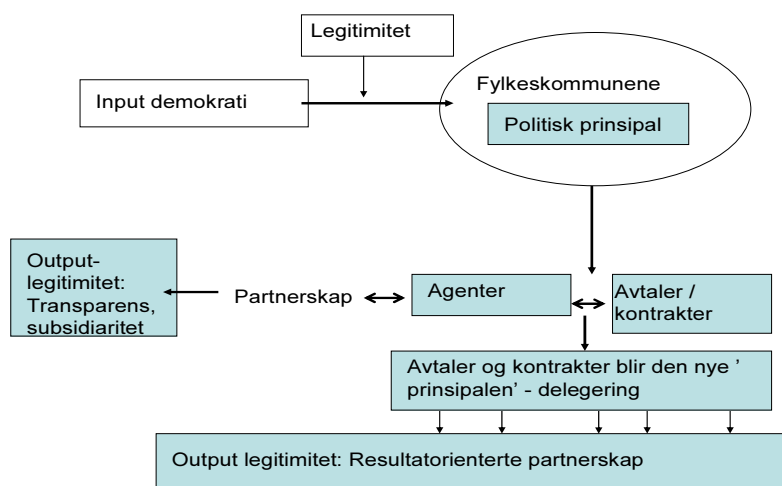
Til slutt kan vi stille spørsmålet; hvilken betydning har partnerskap ved avtaler og

kontrakter for regionalpolitisk ledelse og styring?

Vår empiri viser at gjennom partnerskapsavtalene konstituerer fylkestinget seg i praksis mer som *partner enn som forvaltningsmyndighet*, i tråd med den nasjonale politiske retorikken (Higdem 2007). Figur 2 nedenfor viser hvordan avtaler og kontrakter påvirker det politiske styringssystemet på regionalt nivå ved en dreining fra et input-demokrati til et partnerskapsystem med vekt på resultater (output).

Dette innebærer som figuren viser, at fylkestinget konstituerer seg som det vi benevner som en *politisk prinsipal* (Higdem 2007) med intensjon om å styre regionalpolitikken, planlegging og implementering *gjennom å inngå i partnerskap* med bindende kontrakter og avtaler mellom offentlige – offentlige og offentlig og private parter. Disse partene har fortrinnsvis interesser og virkemidler i regional utvikling. Dette skjer innenfor fylkesplanleggingsinstituttet, gjennom drøftinger og forhandlinger mellom partene mht utvikling av en regional politikk som stadfestes ved hjelp av avtaler. Gjennomføring av tiltak med tilhørende virkemidler, innenfor rammen av fylkesplan (fylkesdelplan) og regionale utviklingsprogram, hvor framhandlede avtaler eller kontrakter binder partene. Formålet er, som formålet for fyl-

Avtaler og kontrakter som regulative virkemidler



Figur 2: Avtaler og kontrakter som regulative virkemidler

kesplanleggingen, regional utvikling, samordning og koordinering av interesser og virkemidler, samt gjennomføring i henhold til fylkesplan og RUP. Som figuren viser blir avtaler og kontrakter en 'kvasi-prinsippal' på det området og innenfor det tidspunktet avtalen eller kontrakten gjelder for. Denne delegeringen til partnerskapet gjennom avtaler og kontrakter innebærer at det politiske organet, her fylkestinget og/eller kommunestyrene, abdiserer fra det angjeldende området i den tiden kontrakten varer. Partnerskapets legalitet reguleres altså gjennom avtaler og kontrakter. Det er derimot partnerskapets grad av resultatoppnåelse som bestemmer dets legitimitet. Med andre ord, dersom partnerskapet ikke oppnår resultater som er til gode for fellesskapet, har det ikke lengre noen eksistensberettigelse. Til forskjell fra government og input-demokratiets prosessuelle legitimitetskriterier, vil ikke samstyring ved et regionalt partnerskap ha slike. Innenfor partnerskapet hersker det i utgangspunktet ingen formelle regler for behandling av saker, møters struktur eller grad av åpenhet, ei heller hvorvidt andre aktører enn partnerne skal kunne gjøre sin stemme hørt. Dermed er det også viktig for partnerskapets legitimitet at man styrker output-legitimiteten ved å sikre transparens i beslutningsprosessene. I tillegg vil subsidiaritet, dvs. nærhetsprinsippet om beslutninger på lavest mulig nivå også styrke et partnerskaps legitimitet.

Det ovenstående viser at det regionalpolitiske styringssystemet locus endres fra et tradisjonelt input-demokrati til et output-demokrati med vekt på avtalebasert styring. I et slikt styringssystem abdiserer de politiske forsamlingene fra gitte områder i regional utvikling i den tiden avtaler og/ eller kontrakter varer.

Konklusjoner

Vi har i denne artikkelen vist at:

Governance og partnerskap er knyttet til politikkutvikling, styring, planlegging og koordinering gjennom planlegging. Partnerskap er statens foretrukne modell i regional utvikling og –planlegging og artikkelen viser

en sterk Norsk inspirasjon fra EU sin modell og den kan betraktes som importert.

Partnerskapsavtaler i planlegging generelt erstatter hierarkiske, vertikale og kommandobaserte reguleringsmekanismer med horisontal forhandlinger. Spesielt for den regionale planleggingen er at fylkesplanleggingens mangel på intervensjonistiske virkemidler gjør fylkesplanleggingen samarbeidsorientert (Higdem 2004). I regional planlegging hvor man har måttet basere planlegging og implementering på eksperimenter i samarbeid horisontalt og vertikalt, er partnerskap en måte å innføre nye bindinger ved hjelp av horisontale og vertikale forhandlinger som munner ut i avtaler eller/og kontrakter mellom partene. I tillegg åpner partnerskap for bindende og framforhandlede avtaler med eksempelvis næringslivet knyttet til fylkesplanlegging og RUP og partnerskapet er en form for kontraktbasert samstyring. Økt innslag fra privat sektor i regional planlegging og utvikling vil bl.a. kunne gi økt legitimitet til partnerskapet, samt at et bredt sammensatt partnerskap kan gi muligheter for nytenkning i regional utvikling. På den måten er en markedsrelatert mekanisme som avtaler og kontrakter innført i regional planlegging som substitutt for manglende styrings- og reguleringsmekanismer (intervensjonistiske virkemidler).

Partnerskap er som vi har sett, sprunget ut av et annet ideologisk og planleggingsmessig regime for det offentliges virkemidler i planlegging etter Plan- og Bygningsloven, dvs. innenfor input-demokratiet med prosessuelle spilleregler i hht. PBL, like for alle parter. Like fullt er regionale partnerskap implementert innenfor fylkesplanleggingens ramme. Partnerskap er dermed et substitutt for manglende regulerings- og styringsmekanismer knyttet til regional planlegging i PBL, slik at det er nødvendig å inngå i partnerskap knyttet til avtaler både mellom offentlig og offentlig sektor for å skape en ønsket regional utvikling. Det vil si at regionale partnerskap er innført for å forsøke å kople et løst kopledd multi-aktørssystem i regional planlegging og utviklingsarbeid. Dette faktum endres ikke ved ny PBL.

Knyttet til regional planlegging som utviklingsplanlegging innenfor den brede regionalpolitikken, vil det regionalpolitiske nivået bruke partnerskapsavtaler for å utvide sin styringskapasitet i forhold til andre aktører og gjennom økt finansiering gjennom partnerskapet og mulig skreddersøm av virkemidler, dermed også øke sitt regionalpolitiske handlingsrom. Gjennom partnerskapet vil flere aktører fra offentlig og privat næringsliv kunne inkluderes i utviklingen av en regional regionalpolitikk, dvs de er deltakere med fylkestinget som *partner* i samstyring, hopehavspolitikk eller governance. Samtidig ser vi at regionale partnerskap endrer styringssystemets locus, fra et input- til et output-demokrati med vekt på resultater og det ansvarlige politiske organ abdiserer fra området regulert gjennom avtaler og kontrakter for den tiden avtalen eller kontrakten varer. Dette skaper utfordringer for det tradisjonelle demokratiske systemet og for den regionale planleggingen etter PBL.

Litteraturliste:

- Amdam, R & O. Bukve 2004, 'Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling', in Amdam, R & Bukve O 2004 (eds), *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Norge*. Tapir Akademiske forlag, Trodheim.
- Amin, A & Thrift, N 1994, 'Living in the Global', in A Amin & N Thrift (eds), *Globalization, Institutions and regional development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-21.
- Arbo, P 2002, 'Partnerskap, den nye universalløsningen?', Plan no 6, pp 4-11.
- Baldersheim, H, 1999, 'I Europeisk perspektiv. Frå fattigmannsspel til hopehavspolitikk.' *Plan* no. 1-2/99
- Fimreite, AL, Medalen, T & Aars, J 2005, 'By-governance. [City-governance]', in AL Fimreite & T Medalen (eds), *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Scandinavian Academic Press, Oslo, pp. 11-34.
- Flo, Y 2003, *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag. [The local and the national. State policy towards the local decision-making system from 1900 until today]* Rapport 65, Makt-og demokratiutgreinga 1998 - 2003, Oslo.
- Hareide, K.A, 2005, 'Hva er bærekraftig utvikling?' Innlegg på Regjeringens Kontaktkonferanse med fylkeskommunene, Oslo 05.04.2005.
- Healey, P, Cars, G, Madanipour, A & de Magalhães, C, 2002 'Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity' in G Cars, P Healey, A Madanipour & de Magalhães (eds), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Ashgate, Aldershot.
- Higdem, U 2007, 'Reginal Partnerships and their Constructions and Implementations. A case study of the Counties of Oppland, Hedmark, and Østfold'. Monografi doktoravhandling, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap.
- Jessop, 1998, 'The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development'. *Internationall Social Science Journal*, vol. 50, no.155, pp. 17-29.
- Keating, M 1998, *The new Regionalism in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kickert, W.J.M, E-H. Klijn & J.F.M Koppenjan, 1997, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London.
- Krahmann, E 2003, 'National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?' *Global Governance*, vol. 9, no. 3, pp. 323-46.
- Magnus, M 2007: *Når statens monopoler rakner*, artikkel i Aftenposten 15.12.2007.
- Nærings- og Handelsdepartementet, 2003: Rapport om Offentlig – privat samarbeid (OPS) http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/Rapport-om-offentlig-privat-samarbeid-OPS.html?id=87975. Sett 11.12.2007
- OECD 2001, *Local Partnerships for Better Governance*, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris.
- Peters, G, 2001, *The Future of Governing. Governing*, University Press of Kansas, Kansas.
- Pierre, J 1999, 'Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics', *Urban Affairs Review*, vol. 34, no. 3, pp. 372 - 96.
- Pollitt, C 2003, 'Partnerships, networks, joined-up governance, the information age (and all that), in C Pollitt (ed), *The Essential Public Manager*, Open University Press, Berkshire, pp 52 - 82.
- Raco, M 1998, 'Assessing 'institutional thickness' in the local context: a comparison of Cardiff and Sheffield', *Environment and Planning A*, vol. 30, no. 6, pp. 975-96.

- Rhodes, RAW 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Røsnes, A. E 2001, 'Norsk regional planlegging - umulig enhet eller mulig mangfold?' *Kart og Plan* vol. 94 no.4 pp 213- 28.
- Røsnes, A.E 2005, 'Byplanlegging - fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer', in AL Fimreite & T Medalen (eds), *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Røyseland, Asbjørn & Signy Irene Vabo 2008, 'Governance på norsk. Samstyring som empirisk og –analytisk fenomen', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Nr 01-02, pp 86-107.
- Sagalyn, LB 2007, 'Public/private Development. Lessons from History, research and Practice', *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, no. 1, pp. 7-22.
- Stoker, G 1998, 'Governance as theory. Five propositions' *International Social Science Journal*, Vol 50, nr 155, pp 17 - 28.
- Veggeland, N 2003, *Det nye demokratiet et politisk laboratorium for partnerskap*, Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Veggeland, N 2004, *The Competitive Society - How Democratic and Effective?*, Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Veggeland, N 2005, *Det nye lokaldemokratiet. Internasjonale avtaler og Europeisering av Norge*. Høyskolen i Lillehammer, Lillehammer.
- Vigar, G, Healy, P, Hull, A & Davoudi, S 2000, *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain. An Institutional Analysis*, Planning - Environment - Cities, Macmillian Press, London.
- Vike, H 1995, *Evaluering av fylkesplan for Telemark. En vurdering av plan og prosess*. Rapport 102:1995, Telemarsforskning, Bø.
- von Hayek, F 1991, 'Spontaneous ('grown') order and organized ('made') order.' in G Thompson, J Frances, R Levacic & J Mitchell (eds), *Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life*, 5. edn, Sage Publications/ The Open University Press, London, pp. 293-302.
- Østerud, Ø, Engelstad, F & Selle, P 2003, *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt-og demokratiutredningen. [The power and the democracy]*, Gyldendal Norsk Forlag as, Oslo.