

Multi-level governance – flernivåstyring, samstyring og planlegging

Innledning Østlandssamarbeidet 13.09.2013

Dr.Scient Ulla Higdem



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

**Har kranget om veien mellom Oslo og
Bergen i 58 år:**

«Jernbanekomedie» ga første vei Oslo-Bergen

Dagens trøbbel med vei- og
baneprosjekter er rene repriser fra
perioden 1920-1960. At jernbanen
aldri kom til Haugesund førte til
første helårs bilvei Vest-Øst i Norge.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Jernbanekomedie-ga-forste-vei-Oslo-Bergen-7292944.html#.Uh83Q3-qSng>, 27.08.2013



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

Planlegging etter PBL

- De offentlige aktørenes roller og myndighet er gitt.
- Kommunene har den sterkeste arealplanleggingsmyndigheten.
- Mange offentlige interesser, flere lovgrunnlag og innsigelsesmuligheter.
- Deltakelse og medvirkning i planleggingen etter PBL (politikere vekter interesser og fatter beslutninger)
- Muligheter for statlig overtakelse (ikke brukt ennå)
- Gir god formell legitimitet
- utfordringer mht planlegging over administrative grenser og landegrenser (institusjonelle ulikheter)
- Kan resultere i dårlig gjennomføringseffektivitet



Partnerskap i flernivåstyring

- Etablere forpliktende koalisjoner der man har nødvendige ressurser for å løse kollektive problemer.
- For å mobilisere ulike typer aktører og deres materielle og immaterielle ressurser (penger, kompetanse, beslutningsanledninger mv).
- I et koordinert og forpliktende samarbeid om ulike typer oppgaver knyttet til nasjonal/ regional/ lokal utvikling.
- Inngår gjerne avtaler og kontrakter med hverandre for å formalisere samarbeidet og forplikte partene.
- Dvs- **et bindende samarbeid mellom uavhengige aktører i et framforhandlet interessefellesskap**
- Resultat: styringsnettverk, samstyring, flernivåstyring, som utøves mellom partene – offentlig/offentlig og offentlig/private.
- Nasjonalt og internasjonalt



Styring og samstyring

	Tradisjonell offentlig styring	Samstyring, flernivåstyring
Organisasjon	Hierarki	Nettverk
Oppgaveløsning gjennom	Vertikal kommando	Horisontal forhandling
Relasjon mellom aktører	Oppgavefordeling Over- underordning	Gjensidig avhengighet Likeverdighet
Regulering av forholdet mellom aktører	Mandat	Avtaler og kontrakter
Hvilke aktører	Definerte offentlige aktører	Offentlige aktører, nye og private, sivile parter
Beslutningsprosess	Regulert, transparent,	Uregulert (kan reguleres)
Fokus for legitimitet	Lover, regler og retningslinjer (input)	Resultat (output)
Typer løsninger	Standardiserte , ”harde mekanismer”	Tilpassede (regionale/ lokale), ”myke mekanismer”
Kvalitetssikring	Forvaltningsrevisjon	Rapportering fra partnerskapet

	Hierarki	Interaktiv flernivåstyring
Planleggingsmodell	Planlegging som et sett av formelle steg	Planlegging som en samarbeids-/samhandlingsaktivitet
Kjerneaktører	Byråkrater (fagfolk), eksperter, politikere	Flere gjensidige, men selvstendige aktører
<i>Kilder til legitimitet</i>		
Effektivitet	'Operativ effektivitet', dvs. korrekthet mht ulike trinn i planleggingen	'Pragmatisk effektivitet' dvs. gjennom gjensidig og fleksibelt samarbeid mellom interessentene.
Demokratisk forankring	Gjennom valgte organer og høringer (løse på vegne av.)	Gjennom samhandlende, interaktive arenaer for å bidra til samarbeid (løse sammen.)

Etter Hofstad, 2013.

6 hovedpoenger:

- Partnerskap er en populær arbeidsform for å koordinere og styre en fragmentert offentlig sektor inkl private/ frivillige parter
- Partnerskap er sentralt i flere typer planleggingsaktivitet for kollektiv handling
- Partnerskap er som konsept og arbeidsmåte forskjellig fra tradisjonelt samarbeid
- Partnerskap er samstyring mellom likeverdige parter og endrer forvaltningens rolle fra myndighet til partner
- Tradisjonell demokratisk beslutninger og partnerskap er ulike styringslogikker
- Styringsformene government (PBL) og governance (flernivåstyring, samstyring) eksisterer i dag side om side.
- Spørsmål om legitimitet, effektivitet og gjennomføringskraft



Effektivt, men udemokratisk?

- Samstyring (i nettverk) kan være effektiv styring
 - Stort potensiale for proaktiv samstyring pga mange aktører involvert.
 - Styrke kvaliteten i beslutningene gjennom økt informasjon, kunnskap og vurderinger.
 - Redusert sannsynlighet for motstand knyttet til gjennomføring
- Ikke demokratisk fordi de underminerer det representative demokratiets institusjoner
- Kan øke utstrekningen av offentlig deliberasjon, men ikke demokratisk fordi samstyring utsetter samfunnet for maktkamper og instrumentell logikk som ikke er gavnlig
- **Det er mulig å kompensere for ulempene og gjøre samstyring demokratisk forankret**



Politisk styring av flernivåstyring/ samstyring – kan være;

- Politisk styring gjennom å sette rammebetingelser for samstyringen
- Gir mandat for representantene – legitimitet til å finne løsninger
- Inkluderer statlige virksomheter / interesser
- Gjennomføre planlegging som flernivåstyring/samstyring
- Evt bekrefte/ regulere 'pragmatiske løsninger' i avtaler
- Nedfelle i formelt planverk etter PBL med høringer
- Samme tankemodell over nasjonale grenser



Mulig?

- Kan det øke effektiviteten og beslutningsdyktigheten?
- Over nasjonsgrenser – hvordan kan institusjonelle (lovmessige) forhold utjevnes mellom nasjoner?
- Kan vi bruke (bindende) avtaler knyttet til Overnasjonal styring til dette?
- Hvordan kan et slikt flernivåstyringssystem utformes med tanke på demokrati og effektivitet?

