

Demokrati og politisk deltakelse

Funn fra forskningen 2011–2015

Program
Demokrati, styring og regionalitet – DEMOSREG



Demokrati og politisk deltakelse

Funn fra forskningen 2011-2015

Demokrati, styring og regionalitet - DEMOSREG

© Norges forskningsråd 2016

Norges forskningsråd
Besøksadresse: Drammensveien 288
Postboks 564
1327 Lysaker
Telefon: 22 03 70 00
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner

Grafisk design omslag: Design et cetera AS
Foto/ill. omslagsside: Shutterstock

Foto s. 9: Knut Arne Gjertsen/Wikimedia
Foto s. 12: Vibeke Nordang
Ill. s. 13, 14 og 15: Shutterstock
Ill. s. 16: Levanger kommune og Berlevåg kommune
Ill. s. 17: Salangen kommune og <http://www.vierodalen.no>
Ill. s. 18 og 19: Shutterstock

Rapporten er utarbeidet av Hilde Bjørnå, Universitetet i Tromsø -
Norges arktiske universitet, og Asbjørn Røiseland, Nord Universitetet,
på oppdrag fra programstyret for DEMOS

Oslo, oktober 2016

ISBN 978-82-12-03555-3 (pdf)

Innhold

Forord.....	5
Innledning.....	7
Bakgrunn.....	7
Demokrati gjennom omdømmebygging? «Omdømmeprojektet».....	8
Hvordan prosjektet er gjennomført.....	8
Prosjektets hovedkonklusjoner.....	8
Andre funn.....	9
Demokrati gjennom prestasjon? «Legitimitetsprosjektet».....	10
Hvordan prosjektet er gjennomført.....	11
Prosjektets hovedkonklusjon.....	11
Andre observasjoner fra prosjektet.....	11
Demokrati gjennom politisk lederskap – «Ordførerprosjektet».....	12
Demokrati gjennom metastyring? «Byutviklingsprosjektet».....	12
Hva har DEMOSREG lært oss?.....	14
Aktuelle tema som ikke er blitt fanget opp gjennom DEMOSREG.....	15
Prosjektoversikt.....	16
THE CHALLENGES OF BUILDING TRUST: REPUTATION AND BRAND MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES.....	16
DEMOCRATIC LEGITIMACY BY PERFORMANCE?.....	18
DE-COLLECTIVISATION OF DECISION-MAKING AND THE DECLINE OF A LOCAL MANDATE.....	19
HANDLING CONFLICT IN COMPACT CITY/CENTRA DEVELOPMENT: HOW IS LOCAL SUSTAINABLE PLANNING MANAGED THROUGH NEW PLANNING TOOLS AND PRACTICES? (SUSPLAN).....	19

Forord

Forskningsprogrammet Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) har hatt som mål å bidra til økt kunnskap om regionale utviklingsprosesser og nye vilkår for planlegging, styring og demokrati. Programmet har særlig rettet søkelyset mot utfordringer i skjæringsfeltet mellom sektorer, territorielle enheter og ulike geografiske styringsnivåer. Programmet har vært gjennomført i to faser, fase 1 i perioden 2005-2010, fase 2 i perioden 2011-2014.

DEMOSREG har vært finansiert av Kommunal og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet med totalt 168 millioner kroner, hvorav 77 millioner i fase 2. Tolv prosjekter ble finansiert i denne andre fasen, under følgende tre tema:

1. Økonomisk utvikling og strukturelle omstillingsprosesser
2. Offentlig styring og planlegging
3. Demokrati og politisk deltakelse

Programstyret for DEMOS har fått utarbeidet tre populærvitenskapelige oppsummeringer, som presenterer prosjektene fra fase 2 og drøfter de viktigste resultatene. Denne oppsummeringen omfatter prosjekter om temaet demokrati og politisk deltakelse.

Terje P Hagen
Programstyreleder

Innledning

Denne oppsummeringen er skrevet på oppdrag fra programstyret for Forskningsrådets program Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS). Oppdraget bestod i å oppsummere primært to prosjekter som har handlet eksplisitt om deltakelse og demokrati, samt vurdere i hvilken grad fire andre nevnte prosjekt hadde produsert faglige bidrag relevant for det tema rapporten omhandler. Forfatterne har hatt kontakt med alle involverte prosjekt-ledere, og har lest de bidrag som prosjektlederne selv mente var relevante. Forfatterne takker for velvillig assistanse fra gode forskerkolleger, og understreker at utvalget av arbeider og måten de framstilles på i denne rapporten står for rapportforfatternes egen regning.

Bakgrunn

Rundt tusenårsskiftet ble det gjennomført «makt og demokratiutredninger» i de tre skandinaviske landene. Utredningene hadde ulike innretninger, praktisk så vel som teoretisk, men de hadde også mye til felles, f.eks. i beskrivelsen av omfattende samfunnsendringer og framtidige utfordringer.¹ Blant annet pekte både den norske, svenske og danske utredningen på en jevn og fallende valgdeltakelse og fallende medlemstall i politiske partier, og videre på at borgernes generelle kunnskaper om politikk var gjennomgående lav, på tross av utdannings-eksplosjon og rik tilgang på relevant informasjon. Satt opp mot hverandre, framstod likevel den norske utredningen som betydelig mer pessimistisk enn de to andre, f.eks. gjennom å hevde at den parlamentariske styringskjeden var svekket i alle ledd, at partiene og valgene mobiliserte stadig færre borgere, og at valgte forsamlinger hadde mistet mye av sin tidligere makt.² Diagnosen for det lokale demokratiet var ikke mindre pessimistisk, noe som kan illustreres gjennom følgende sitat fra maktutredningens sluttrapport: «*Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk*»³ Et slikt styringsystem, gitt at beskrivelsen er korrekt, representerer neppe noen velfungerende ramme for et norsk lokalt demokrati og nordmenns politiske deltakelse på lokalt nivå.

Maktutredningens konklusjoner var omdiskuterte da de ble formulert, og noen av dem diskuteres fremdeles.

¹ Se f.eks. artikler av Goul Andersen, J.: "Political power and democracy in Denmark: decline of democracy or change in democracy?"; Amnå, E.: "Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy"; Selle, P. og Ø. Østerud "The eroding of representative democracy in Norway." Artiklene er publisert i *Journal of European Public Policy* 13(4): 551-56.

² Selle, P. and Ø. Østerud (2006). Op.cit.

³ Østerud, Ø., et al. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, Gyldendal, side 293.

Imidlertid framstår noe av den faglige uenigheten i ettertid som en skinnndiskusjon. Maktutredningen la et bestemt perspektiv til grunn for sine analyser, noe som også lå i deres formelle mandat. Gjennom å undersøke forutsetningene for et representativt demokrati, lå det i kortene at utredningen i første rekke ville fokusere på deltakelse gjennom politiske valg, og veien fra stemmeseddel via representative forsamlinger til politikk-utforming.

Maktutredningens klare og pessimistiske konklusjoner om det norske demokratiet har i ettertid vært en viktig spore for norske kommuneforskere til både å etterprøve maktutredningens konklusjoner, og til å studere sider ved det lokale demokrati som ikke ble fanget opp i maktutredningens perspektiv. Også programplanen for Forskningsrådets DEMOSREG-program reflekterte dette, ikke minst gjennom sin tydelige understrekning av hvordan de ulike hovedområdene i programmet hang sammen, og gjennom å se demokrati i sammenheng med offentlig styring, planlegging og tjenesteproduksjon.⁴ Den faktiske porteføljen av prosjekter under DEMOSREG-programmet indikerer dessuten at denne delen av det norske forskningsfellesskapet har vært opptatt av å utforske andre sider ved det lokale demokratiet og den politiske deltakelsen enn de som maktutredningen primært var opptatt av.

Alle prosjektene under DEMOSREG-programmet 2011-14 som er aktuelle å omtale under overskriften «Demokrati og politisk deltakelse» har hatt en innretning som supplerer Maktutredningens perspektiv. To av prosjektene har helt eksplisitt kretset rundt demokrati og deltakelse. I prosjektet «*Omdømmebygging i kommunene*» har det handlet om hvordan kommunene bruker sitt handlingsrom for å få forsterket tillit og oppslutning og om deltakelse i omdømmebyggende prosesser, mens prosjektet «*Demokratisk legitimitet gjennom prestasjon*» har sett på betydningen av tjenesteproduksjon og problemløsning for oppslutningen om kommunen som demokratisk institusjon.⁵

I tillegg har DEMOSREGs prosjektportefølje omfattet prosjekter som i utgangspunktet var mer rettet mot styring og planlegging, men som, i tråd med en utvidet demokrati-forståelse som nevnt over, også har gitt relevante bidrag for å belyse aspekter ved det lokale demokratiet og deltakelsesformer og -prosesser.

Siden de ulike prosjektene har tatt opp forskjellige sider ved lokalt demokrati og deltakelse, har vi i denne rapporten valgt å presentere prosjektene hver for seg, med særlig vekt på den «KMD-relevante» kunnskapen hvert enkelt prosjekt har generert. Avslutningsvis vil vi også gjøre noen betraktninger på tvers av prosjektene.

⁴ Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG). Programplan 2011-2014. Norges Forskningsråd.

⁵ Den formelle tittelen på de to prosjektene var hhv. "The challenges of building trust: Reputation and brand management in municipalities" og "Democratic legitimacy by performance?"

Demokrati gjennom omdømmebygging? «Omdømmeprojektet»

Kan man bygge tillit til og oppslutning om lokal-demokratiet gjennom omdømmebygging? Dette var det tematiske utgangspunktet for et prosjekt ledet av Universitetet i Tromsø og med partnere fra UNI Research og Universitetet i Ålborg.⁶ Omdømmebygging var en særlig populær aktivitet i norske kommuner for noen år siden og ble understøttet av nasjonale myndigheter, blant annet gjennom opprettelsen av omdømmeskoler. Dette er en trend som henter inspirasjon fra privat sektor og innebærer at man importerer en markedsorientert logikk inn i det offentlige styringssystemet. Kritikerne av denne trenden har hevdet at offentlig omdømmebygging hører mer hjemme i autoritære regimer, og at omdømmebygging både er farlig for demokratiet og ødeleggende for borgernes tillit til informasjon fra det offentlige. Informasjon blir, ble det hevdet, noe som må kontrolleres av en omdømmebyggende kommune, ettersom det negative må holdes unna. Dessuten er ikke kommunen en selger, og trenger derfor ikke å gå ut i markedet for å konkurrere og bruke næringslivets metoder. Forsvarerne av omdømmetrenden argumenterte på sin side med at det snarere handlet om å ha tydelige og gode verdier som etterleves, at omdømmebygging ikke måtte forstås som salg og popularitet, men det å gi befolkningen en forståelse for kommunens og lokaldemokratiets funksjon. Omdømmebygging kunne sikre innbyggerne en rettferdig behandling og en åpenhet om hvordan systemet fungerer og hva kommunen gjør.

Det er åpenbart at lokale demokratier, uansett hva man måtte mene om omdømmebygging, byr på andre forutsetninger enn både private virksomheter og mer eller mindre autonome offentlige virksomheter. Forskningsprosjektet hadde derfor som utgangspunkt at det å skape tillit i et demokrati er noe potensielt annet enn det å skape tillit til ett produkt. Demokratiet er sterkt knyttet til prosedyrer og er avhengig av befolkningens oppslutning.

Omdømmebygging kan påvirke mange sider ved kommunene. Det er sannsynlig at omdømmebygging påvirker den offentlige agenda og befolkningens identitet. Betyr dette at omdømmebygging kan revitalisere lokaldemokratiet? I tillegg kan omdømmebygging utfordre måten kommunen styrer på (politikkutforming og interne styringsrelasjoner). Innebærer omdømmebygging at kommunikasjon kontrolleres eller at man tydeliggjør gode verdier som etterleves? Et vanlig mål med omdømmebygging er at det skal sikre god rekruttering til ledige stillinger, bidra til positiv befolkningsutvikling, næringsutvikling, turisme osv., og aller helst skal omdømme-

byggingen lede til økt tillit og forståelse for lokaldemokratiets funksjon. Men gjør den det?

Prosjektet satt fokus på disse spørsmålene ved å se på hvordan omdømmeprosessene utspant seg, hva slags strategier kommunene brukte og omdømmebyggingens konsekvenser.

Hvordan prosjektet er gjennomført

De overnevnte spørsmålene ble utforsket gjennom kvantitative undersøkelser, komparative case studier og observasjoner i Norge og Danmark.

Omdømmeprojektet utførte en survey til alle kommuners administrasjonssjef (svarprosent 40%) i første fase av prosjektet og fulgte denne opp med en seinere survey til både administrasjonssjef og ordførere. Spørsmålene dreide seg om de holdt på med omdømmebygging, hvem i kommunen som var involvert i prosessen, befolkningens medvirkning, omdømmemål, historiebruk mm. Spørsmålene i en av de norske og den danske surveyen kretset også rundt aktørenes syn på omdømmebygging av kommunen som sted, som tjenesteprodusent og som demokratisk institusjon. Videre ble det gjennomført 18 casestudier av kommuner med ulik størrelse over hele Norge og to case-studier av regionråd i Nord-Norge. I de fleste av disse ble det foretatt intervju med både ordfører, administrasjonssjef, omdømmeansvarlig, øvrige politikere og kommunikasjonsrådgiver (der man hadde det). Det ble også foretatt to observasjoner av Distriktssentrets omdømmeskole-samlinger. Det danske bidraget bygger på en survey til kommunenes kommunikasjonsjef og case-studier i fire kommuner.

"Kommunene har et handlingsrom, de er opptatt av å revitalisere demokratiet, fremme lokale verdier og å stake ut sin egen kurs."

Prosjektets hovedkonklusjoner

I motsetning til pessimistiske fortolkninger om at det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold, og at kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk, så har dette forskningsprosjektet funnet at kommunene har et handlingsrom, de er opptatt av å revitalisere demokratiet, fremme lokale verdier og å stake ut sin egen kurs.

Prosjektet fant, med hensyn til om omdømmebygging har ført til en *revitalisering av demokratiet*, at dette arbeidet ofte har involvert befolkningen og ulike interessegrupper, særlig i små kommuner. Omdømmebygging er som regel en harmonisk aktivitet; det arbeides mye med omdømme-målene og det er som regel politisk enighet om dem. Prosjektet fant også at omdømmebygging har konsekvenser ved at det gir oppslutning om egen kommune og bidrar til identitetsforming. Videre fant prosjektet at noen kommuner brukte omdømmebygging for å demonstrere at de kunne tilby annerledes politiske løsninger og system.

Med hensyn til om omdømmebygging har konsekvenser for *kommunens styring* (politikk og styring av organisasjonen) fant prosjektet at omdømmebyggingen

⁶ Prosjektleder var Professor Hilde Bjørnå, Universitetet i Tromsø (hilde.bjorna@uit.no)



foto: Knut Arne Gjertsen/Wikimedia . Holmenokken i Drammen

har ført til et fornyet fokus på kommunikasjon og særlig på hvordan strategisk kommunikasjon kan bygge opp om kommunenes omdømme. Omdømmeprojekter kan ha innflytelse på hvordan øvrig kommunal styring utspilles. Omdømmebygging kan blant annet sette et klart internt fokus på hva slags holdning arbeidstakere skal ha i forhold til befolkningen og hvordan det skal arbeides.

Prosjektets konklusjoner med hensyn til om omdømmebygging har hatt *effekter* knyttet til hvordan kommunene har brukt omdømmesatsingen for å sette fokus i sitt arbeide. Flere av kommunene rettet sin omdømmebygging mot seg selv, de 'snakket' om, og med, seg selv for å finne ut av sin situasjon. Alle kommunene i caseutvalget hadde integrert omdømmebyggingen i øvrig planverk. Dette er en konkret måte i å signalisere verdier og medfører prosesser som er langsiktig og involverer et bredt lag av deltakelse og politisk debatt.

Andre funn

Store kommuner er noe mer opptatt av omdømmebygging enn små kommuner, og store kommuner satser mer på å stå fram som unike enn små kommuner. Omdømmebygging kan ses på som et verktøy for å oppnå konkurransefordeler i forhold til andre kommuner. Imidlertid fant prosjektet at

"Prosjektet har ... funnet at lokalhistorie og identitet spiller en stor rolle i dagens kommunesammenslåingsdebatter. De nye kommunene vil komme til å ha behov for å finne ut hva slags fellesskap de har og i denne sammenheng spiller merkevarebygging og omdømmepolitikk en rolle.

kommuner i samme region til en viss grad delte omdømmet til regionen og at de lente seg mer på felles strategier enn å forsøke å stå ut i en 'konkurranse'. Våre arbeider viser at kommunene forholdt seg til et annet spekter av verdier enn det private virksomheter gjør.

I omdømmesatsingen tok kommunene utgangspunkt i de utfordringer og muligheter de hadde; de store case-kommunene hadde fått kritikk for tjenestetilbudet og var gjennom omdømmebyggingen opptatt av å få forbedret tilliten på service. De små var opptatt av bosetting og turisme og av sitt omdømme på levevilkår, fellesskapsløsninger og næringsutvikling.

Omdømmefokus, nettverk og enkeltaktørers motivasjoner spilte en rolle for hva som ble implementert. Service var sterkt i fokus der kommuneadministrasjonen er inne i omdømmearbeidet, mens omdømmet på levekår, fellesskapsløsninger og næringsutvikling var i fokus når det hadde vært stor grad av medvirkning fra interessegrupper og den øvrige befolkningen.

Omdømmeprojektet har funnet at historie brukes for å skape en merkevare hvor målet er å styrke den regionale identiteten. Slik skal også den eksterne markedsføringen bli bedre og gi et bedre omdømme for regionen. Prosjektet har også funnet at lokalhistorie og identitet spiller en stor rolle i dagens kommunesammenslåings-

debatter. De nye kommunene vil komme til å ha behov for å finne ut hva slags fellesskap de har og i denne sammenheng spiller merkevarebygging og omdømme-politikk en rolle.

I Danmark har omdømmeprosjektet sett på rollene, interessene og relasjonene mellom politikk og administrasjon i omdømmebygging. En kvantitativ undersøkelse viste at politikere og administrasjonen som oftest har de samme interessene i omdømmearbeid, og at dette arbeidet hverken er en depolitiserende aktivitet eller gjenstand for stor uenighet. I tillegg fant prosjektet at krisekommunikasjon er utbredt i danske kommuner, men at krisekommunikasjonen verken er institusjonalisert eller sterkt koblet til strategisk kommunikasjon.

Demokrati gjennom prestasjon? «Legitimitetsprosjektet»

Hvorfor aksepterer vi å bli styrt av noen? Det er kanskje ikke et spørsmål vi tenker over til daglig, men om noen fra det ytre rom besøkte vår planet, ville de kanskje undret seg over hvorfor jordboerne aksepterer at noen få personer (politikere) styrer samfunnene deres, og hvorfor folk flest (borgerne) ser ut til å akseptere dette med den største selvfølge. Et mulig svar kunne være at vi må akseptere å bli styrt fordi de som styrer sitter med makten. Selv om det er vanskelig å komme utenom at makt er en del av forklaringen, skyldes det også andre forhold. I mange samfunn, om ikke de fleste, er det en lang rekke eksempler på at folk flest aksepterer et styre også når de ikke står overfor en umiddelbar trussel om maktbruk og represalier. At de gjør dette kan skyldes mange ting, for eksempel at de som styrer er valgt av folk flest gjennom demokratiske valg. Men vi kan også tenke oss at egenskaper ved de som styrer, eller resultatet av deres styring, har betydning.

Et annet ord for «å akseptere å bli styrt» er *legitimitet*, og det finnes en stor samfunnsvitenskapelig litteratur knyttet til dette begrepet. Målet med forskningsprosjektet "*Demokratisk legitimitet gjennom prestasjon*", som ble gjennomført i regi av Nord universitet⁷, har vært å studere nærmere hvilken oppslutning, dvs. legitimitet, norske kommuner nyter blant sine borgere, og hva som skaper denne oppslutningen.

Legitimitet uttrykker den dypereleggende tilliten som borgere har til politikere og offentlige institusjoner, og som

allerede antydnet finnes ulike teorier om hva som skaper denne tilliten. I vår del av verden framstår demokrati i betydningen valg av representanter og regler for beslutningstaking som en dominerende legitimitetskilde. I følge dette perspektivet er norske kommuner og norske kommunepolitikere legitime aktører i kraft av at politikere er valgt gjennom demokratiske valg, og at de følger skrevne og uskrevne regler i utøvelsen av sine verv. Men samtidig, som det også ble påpekt innledningsvis, så har ulike studier, blant annet de skandinaviske makt- og demokratiutredningene, argumentert med at det står dårlig til med det lokale demokratiet. Ikke bare er det en jevn og fallende deltakelse i de politiske partiene, også valgdeltakelsen viser en langsiktig nedadgående trend. Videre blir det stadig vanskeligere for kommunene å fylle opp de mange verv som skal besettes og det folkelige engasjementet oppleves å være i tilbakegang. Slike samtididiagnoser gjør det faglig sett aktuelt og interessant å utforske andre mulige kilder til legitimitet for norske kommuner.

I den teoretiske litteraturen på dette feltet argumenteres det med at politiske systemer henter stadig mindre av sin legitimitet gjennom representativt demokrati (input), og stadig mer gjennom offentlige myndigheters prestasjoner i form av problemløsning og tjenesteproduksjon (output).

Ikke minst har utviklingen innen EU vært et omdreingspunkt for denne diskusjonen. Men diskusjonen har også relevans for nasjonale og lokale myndigheter og demokratier. Et eksempel er kompleksiteten i moderne samfunn, og lokale myndigheters institusjonelle respons i form av blant annet partnerskap og nettverk. Slike styringsformer kan være effektive gjennom å koble

sammen ulike ressurser, men de medfører samtidig en svekket kobling mellom stemmeseddel og samfunns-utvikling. For borgerne blir det mer usikkert om valg-resultatet betyr noe fra eller til. Tilsvarende har også NPM-reformer bidratt til at mer av tjenesteproduksjonen foregår i autonome organisasjonsenheter, og valgte politikere er mindre i inngrep med den operative tjenesteproduksjonen, og har i større grad trådt inn i en rolle som strategiske ledere.

Mot denne bakgrunnen diskuterer den internasjonale teoretiske litteraturen om kilden til legitimitet forflyttes fra *prosedyrer* eller input (valg, beslutningsprosesser) til *prestasjoner* eller output (offentlig problemløsning og service). Hvis det skjer en slik forflytning, så betyr det i praksis at borgerne verdsetter lokale myndigheter (dvs. tillegger dem legitimitet) ikke så mye fordi de er demokratisk valgt, men mer basert på kvaliteten i tjenesteproduksjon og evnen til problemløsning i offentlig regi.

Enkelt formulert har dette forskningsprosjektets over-ordnede mål vært å finne mer ut av hvordan de to kildene til legitimitet som er knyttet til hhv. input og output (eller valg/beslutningsprosesser versus problemløsning og service), henger sammen. Tre hypoteser har vært utgangspunkt for forskningsprosjektet:

Prosjektet ikke kan spore en dramatisk endring i demokratiets legitimitetsgrunnlag. Demokratiske valg (input) og tjenesteproduksjon (output) må snarere ses på som komplementære kilder til legitimitet framfor som alternativer.

⁷ Prosjektet ble ledet av Professor Asbjørn Røiseland, Nord universitet (tidligere Universitetet i Nordland). (asbjorn.roiseland@nord.no)

Hypotese A: Det er en trade-off mellom de to legitimitetskildene! Over tid har det skjedd en gradvis forflytning fra input til output. Enkelt sagt er det blitt viktigere hva norske kommuner leverer av tjenester og problemløsning, mens klassisk demokrati har blitt mindre viktig.

Hypotese B: De to legitimitetskildene er komplementære! Dette innebærer at høy verdi på den ene legitimitetskilden forutsetter høy verdi på den andre. I praksis betyr dette at norske kommuner trenger både å være velfungerende demokratier, samtidig som de må fungere godt i forhold til tjenesteproduksjon og lokal problemløsning.

Hypotese C: De to legitimitetskildene er uavhengig av hverandre! En slik manglende sammenheng vil kunne uttrykke at borgerne skiller tydelig mellom ulike roller, og at de eksempelvis kan være misfornøyd med kommunens tjenesteproduksjon samtidig som de er fornøyd med kommunens politikere og kommunens ledelse.

Hvordan prosjektet er gjennomført

De overnevnte hypotesene ble utforsket og testet gjennom en komparativ metode, der prosjektet sammenliknet norske kommuner med svenske. Prosjektet omfattet flere empiriske aktiviteter. Det ble gjennomført en survey blant et sett (6 stk) av kommunale politiske og administrative ledere i samtlige norske og svenske kommuner.

Spørsmålene i denne delen av undersøkelsen kretset rundt aktørenes syn på demokrati, og hvordan de vurderte ulike deltakelsesformer opp mot demokrati og legitimitet. Endel av de samme spørsmålene ble også stilt norske og svenske borgere i en borgersurvey, som i Norge omfattet 3000 respondenter og i Sverige 16000 (forskjellen i utvalg skyldes ulike undersøkelsesopplegg i de to landene). Borgersurveyen inneholdt spørsmål om hvordan borgere vurderer ulike deltakelsesformer i forhold til demokrati, og hvordan de evaluerer kommunen både som tjenesteyter, problemløser og som ramme for et lokalt demokrati.

I tillegg ble det gjennomført casestudier i fire norske og fire svenske kommuner (Trondheim, Skaun, Sørumsund, Bærum, Storuman, Sundsvall, Solna og Kumla). I denne delen av forskningsprosjektet ble toppledelsen i kommunene (ordfører, varaordfører, administrasjonssjef), leder for eldreomsorg og 1-2 ledere av eldreomsorgsinstitusjoner intervjuet.

Prosjektets hovedkonklusjon

Om prosjektets hovedkonklusjon skulle oppsummeres i en enkelt setning, som reflekterer prosjektet hovedtema, så er det følgende: Prosjektet ikke kan spore en dramatisk endring i demokratiets legitimitetsgrunnlag. Demokratiske valg (input) og tjenesteproduksjon (output) må snarere ses på som komplementære kilder til legitimitet framfor som alternativer. Sagt på en annen måte – tradisjonelle deltakelsesformer er ikke blitt mindre viktig enn før, men det er grunn til å anta at borgerne i tillegg har blitt mer opptatt av kvaliteten i tjenesteproduksjon og problemløsning, og deres mulighet til å påvirke hva de får tilbake fra kommunen.

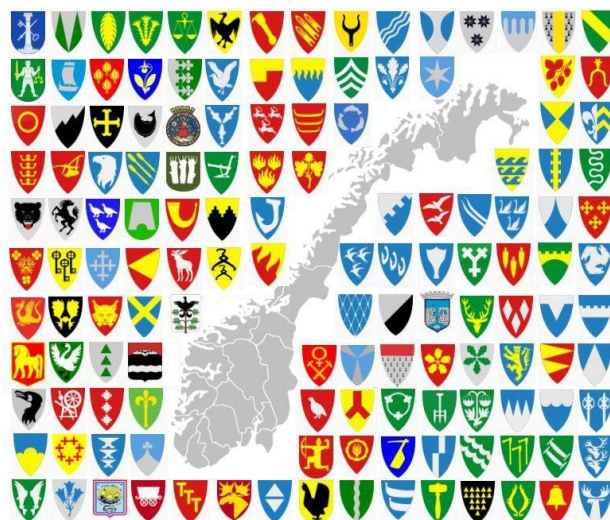
Andre observasjoner fra prosjektet

I tillegg til å besvare den skisserte problemstillingen om legitimitet, har prosjektet også avfødt faglige bidrag som mer indirekte springer ut av legitimitetsdiskusjonen, og som tar opp ulike forhold ved norsk kommunesektor. Det gis en kort omtale av noen slike nedenfor:

- Kommunereform: På det tidspunktet da kommunereformen ble lansert, hadde prosjektet allerede samlet inn en omfattende mengde data om både kommunale ledere og norske og svenske borgere. På bestilling fra regjeringens ekspertutvalg brukte prosjektet dette materialet i en analyse av demokrati, tillit og legitimitet i forhold til kommunistørrelse.

- Tilsyn og kontroll: Moderne kontroll og tilsynsformer tar gjerne utgangspunkt i mistillit – og troen på at uten kontroll ville sær- og egeninteresser vinne fram på bekostning av fellesskapets beste. Denne ideen står i kontrast til ideen om en profesjonell og internalisert yrkesetikk. Gjennom en analyse av norske og svenske kommunale ledere har prosjektet vist at tiltroen til den internaliserte kontrollformen i form av profesjonalitet og embetsmannsetikk står sterkt i begge lands kommunesektor, og at kontroll og tilsyn med fordel kunne tatt mer utgangspunkt i dette.

- Exit versus voice: Kundevalg har vært et slagord i svensk kommunesektor gjennom flere år, og har ført til omfattende endringer i svensk grunnskole og eldreomsorg. Til sammenlikning har denne reformideen slått mindre an i Norge. Gjennom å analysere holdninger til kommunal tjenesteproduksjon blant norske og svenske borgere, kan prosjektet konstatere at generelt sett er det å kunne velge mellom alternativer (kun offentlige eller en blanding av offentlige og private tilbud) høyt verdsatt, også blant norske borgere, som reelt sett har færre valgmuligheter sammenliknet med svenske borgere. Samtidig er norske kommunale ledere gjennomgående skeptiske til kundevalgsmoeller, ikke minst fordi de knytter denne reformideen til outsourcing og privatisering. Utover å beskrive dette mønsteret, har prosjektet også drøftet hvordan ideen om valg mellom alternativer kunne vært realisert uten samtidig å privatisere kommunal tjenesteproduksjon.



Demokrati gjennom politisk lederskap – «Ordførerprosjektet»

I tiltakende grad blir politisk lederskap sett på som en grunnleggende forutsetning for, og integrert del av et demokrati. Selv om mange primært forbinder «demokrati» med kandidater, valg, partier og beslutninger, hjelper det lite å ha et velfungerende apparat for å velge representanter og fatte beslutninger dersom det ikke samtidig finnes en koordinerings- og ledelsesfunksjon som kan omsette beslutninger til konkrete handlinger og virkninger. Ordførerprosjektet⁸, i regi av Universitetet i Tromsø⁹, har undersøkt det lokalpolitiske lederskapet, dels gjennom å gi en oppdatert framstilling av dagens kommunale lederskap, dels gjennom å diskutere i hvilken grad forutsetningene for lokalt lederskap er i endring. Blant annet har forskningsprosjektet tatt for seg antakelsen om at handlingsrommet for den kommunale ledelsen er blitt mer avgrenset som følge av statlige reguleringer. Prosjektet avkrefter imidlertid denne vanlige påstanden, og finner snarere at kommunene utvider sitt handlingsrom gjennom nettverksbaserte samarbeid på området "samfunnsutvikling". En survey til kommunestyre-representanter viser at både menige representanter og toppledelsen opplever å ha stor innflytelse på lokalpolitikken og at arbeidet i kommunestyret har gitt dem økt interesse for lokalpolitikk.

Prosjektet avkrefter påstanden om at den kommunale ledelsen er blitt mer avgrenset som følge av statlige regulering. Det er snarere slik at kommunene utvider sitt handlingsrom gjennom nettverksbaserte samarbeid på området "samfunnsutvikling".

Visse trekk ved samfunnsutviklingen ser imidlertid ut til å ha avgrenset handlingsrommet for den kommunale ledelsen. New Public Management-inspirerte reformstrategier inneholder mange forslag til hvordan en kan forbedre offentlige organisasjoners effektivitet og resultat. Et av de vanligste forslag går ut på å dele organisasjonen opp i flere selvstendige operative enheter; kommunale selskap, interkommunale selskap og kommunale selskaper. En studie av to casekommuner i dette forskningsprosjektet viser at dette utfordrer demokratisk åpenhet og kontroll, hovedsakelig pga. manglende prestasjonskrav, kompleks eiendomsstruktur, manglende interesse blant lokalpolitikere, manglende forankring i kommuneadministrasjonen og også ordførere som strever med å skaffe seg nødvendig og relevant informasjon.

⁸ Formell tittel var "De-collectivisation of Decision-Making and the Decline of a Local Mandate"

⁹ Prosjektleder: Professor Nils Aarsæther, Universitetet i Tromsø Norges Arktiske universitet (nils.aarsether@uit.no)

En del av forskningsprosjektet har også sett på interkommunale samarbeidsløsninger i forhold til demokrati. Interkommunale samarbeid er gjerne sett på som kompensasjon for «småkommuneproblemer», og nye oppgaver til kommunene gjennom eksempelvis samhandlingsreformen gjør kommunesamarbeid mer aktuelt enn noensinne, gitt den eksisterende kommunestrukturen. Slikt samarbeid gir mange fordeler, særlig hvis man regionalt klarer å stå sammen for å skape utvikling. Forskningsprosjektet viser imidlertid at det er utfordrende å forene bred politisk deltakelse gjennom innbyggerinvolvering med effektive interkommunale samarbeidsløsninger.



Foto: Vibeke Nordang. Ordførerkjede Bergen

Demokrati gjennom metastyring? «Byutviklingsprosjektet»

Samfunnsstyringen, dvs. de prosessene som bidrar til at samfunnet endrer seg i en gitt retning, er ikke gitt en gang for alle, men snarere noe som er i konstant endring. I dag preges den norske samfunnsstyringen eksempelvis av at andre samfunnsaktører enn de offentlige i tiltakende grad trekkes inn i styringsprosessen. Uttrykk for dette kan være partnerskap mellom kommuner og næringsliv om næringsutvikling, eller at private investorer og utbyggere trekkes inn i arealplanleggingen. Slike styringsprosesser er gjerne intendert fra politikeres side, fordi de bidrar til en mer effektiv og målrettet offentlig politikk. Denne utviklingen har imidlertid også en bakside i form av at valgte politikere og folk flest blir mindre sentrale aktører. Dette dilemmaet mellom effektivitet og demokrati kan møtes på flere måter. En ikke uvanlig tilnærming har vært å bekymre seg på vegne av demokratiets tilstand og framtid. En annen, og i denne sammenheng mer relevant tilnærming, innebærer at vi ser demokrati og styring mer i sammenheng, og fokuserer på at valgte politikere fremdeles kan styre samfunnsutviklingen, men at denne styringen må ha en annen karakter enn tidligere.

I et samfunn hvor store deler av samfunnsstyringen skjer gjennom samarbeid mellom kommuner, sivilsamfunn og markedsaktører, er det mindre rom for tradisjonelle enkelt-saker. I stedet må valgte politikere påvirke samfunnet på en mer indirekte måte. Denne indirekte styringsformen omtales i faglitteraturen som meta-styring (meta-governance), og det argumenteres med at vi må se på styringens *forankring* i det representative demokratiet før vi kan slutte om samfunnsstyringen er demokratisk eller ikke. «Forankring» kan i denne sammenhengen være f.eks. at valgte politikere definerer den ytre konteksten for styringen, at valgte politikere bestemmer hvordan styringsprosessen skal organiseres, at valgte politikere aktivt støtter og tilrettelegger for samarbeid mellom ulike samfunnsaktører, eller at valgte politikere deltar direkte i styringsprosessen sammen med andre samfunnsaktører.

Prosjektet «SUSPLAN - Håndtering av motstridende hensyn i kompakt byutvikling», i regi av NIBR¹⁰, har i stor grad tatt dette teoretiske utgangspunktet i en studie av det norske plansystemet. Norsk kommuneplanlegging preges av at svært mange detaljplaner utarbeides i privat regi (90%).

"...bevisstheten om hvordan folkevalgte politikere kan påvirke slike prosesser lite utviklet, og det er behov for et tydeligere politisk lederskap blant de folkevalgte. Å bevisstgjøre folkevalgte om de styringsmuligheter som tross alt ligger i rollen og systemet, er derfor en viktig oppgave mht. å styrke demokratiet på lokalt og regionalt nivå."

Dette kan indikere et demokratisk problem i norske kommuner, siden kommunepolitikere dermed får en mer reaktiv rolle sammenliknet med andre land, som praktiserer et offentlig planmonopol, f.eks. Danmark, Sverige og Tyskland. En tilsvarende tendens gjør seg gjeldene på regionalt nivå, der fylkeskommunens planlegging

i økende grad har tatt utgangspunkt i partnerskap med regionale organisasjoner (eks. NHO og LO), næringsforeninger og enkeltbedrifter. Regionale folkevalgte politikere er dermed ikke i en posisjon der de alene kan initiere den regionale utviklingen.

Selv om prosjektet SUSPLAN i utgangspunktet ikke primært har dreid seg om demokrati, i ordets mest klassiske betydning, så har forskningen vist til interessante og vidtrekkende konklusjoner. Både når det gjelder lokal og regional planlegging, så viser prosjektet at det er et betydelig rom for metastyring. Samtidig er bevisstheten om hvordan folkevalgte politikere kan påvirke slike prosesser lite utviklet, og det er behov for et tydeligere politisk lederskap blant de folkevalgte. Å bevisstgjøre folkevalgte om de styringsmuligheter som tross alt ligger i rollen og systemet, er derfor en viktig oppgave mht. å styrke demokratiet på lokalt og regionalt nivå.



¹⁰ Prosjektet "Håndtering av motstridende hensyn i kompakt byutvikling" (SUSPLAN), prosjektleder Forsker I Gro Sandkjær Hanssen, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus. (gro.hanssen@nibr.hio.no)

Hva har DEMOSREG lært oss?

Vi innledet dette notatet ved å bruke den norske Makt og demokratiutredningens konklusjoner som faglig og historisk referanse. Demokratibegrepet i maktutredningen var ensidig knyttet til det representative demokrati og de etablerte institusjonene, og samspillet med andre samfunnsaktører ble i mindre grad fanget opp. Den norske lokaldemokrati-forskningen, slik den blant annet kommer til uttrykk i DEMOSREG-programmets prosjektportefølje, har vært opptatt av å utvide forståelsen av demokrati, og å teste ut andre faglige perspektiver enn de som lå til grunn for maktutredningens konklusjon. De foran omtalte prosjektene er gode eksempler i så måte. Men denne dreiningen betyr ikke dermed at maktutredningen tok feil, og at det «riktige svaret» er omtalt gjennom prosjekt-omtalen i teksten over. Snarere må vi se på demokrati, enten vi snakker om det som et praktisk styringssystem eller som en faglig teori, som noe som kan utformes og forstås på mange forskjellige måter, og som dessuten er i kontinuerlig forandring. DEMOSREG-programmet har bidratt til denne faglige og praktiske demokratiutviklingen gjennom å støtte prosjekter med forskjellige innfallsvinkler til demokrati og politisk deltakelse. Programplanen til DEMOSREG-programmet tok, i omtalen av demokrati og politisk deltakelse, utgangspunkt i at offentlig styring og planlegging er avhengig av å ha legitimitet og oppslutning i befolkningen. De omtalte prosjektene har til felles at de belegger og utdyper denne antakelsen.

Det finnes en lang norsk tradisjon for omfattende involvering av innbyggere i lokale styringsorgan, og det er lite som tyder på at denne siden ved det lokale demokratiet er i fare. Men samtidig fattes mange beslutninger på arenaer hvor klassisk innbyggerdeltakelse ikke når helt fram, f.eks. innen planlegging, næringspolitikk eller interkommunalt samarbeid. Derfor vil det være et kontinuerlig behov for å systematisk utforske hvordan innbyggernes «mellomvalgs-deltakelse» kan utformes slik at deltakelsen blir relevant for den faktiske politikutviklingen. Eksempelvis hjelper det lite å ha brede medvirkningsprosesser innen planlegging dersom de reelle beslutningene allerede er fattet i nettverksliknende samarbeid før den formelle medvirkningsprosessen tar til.

De omtalte forskningsprosjektene har dokumentert en framvoksende bevissthet blant kommunale ledere om at innbyggerne ikke bare er opptatt av medvirkning, men at de også er opptatt av kvaliteten i kommunens tjenesteproduksjon, og opptatt av hvordan kommunepolitikere og administrasjon, gjerne i samarbeid med samfunnet rundt, går løs på aktuelle problem og utfordringer. Denne dimensjonen ved lokalt demokrati handler ikke minst om lokalt politisk lederskap, og politikernes evne til å løse de problemer innbyggerne oppfatter som viktige. Men på dette området vil det lett kunne oppstå store spenninger mellom på den ene siden behovet for brede og omforente løsninger på tvers av partigrenser, og på den andre siden politikernes ansvar for å synliggjøre politiske konfliktlinjer og politiske alternativ organisert rundt partier og parti-program. Dette dilemmaet mellom konsensus og konflikt er på ingen måte nytt. Men økende forventninger om innbyggernes medvirkning og økende forventninger til politikernes problemløsningsevne gjør dilemmaet mer akutt. Dette er et forskningstema som bør følges opp i årene som kommer.



Aktuelle tema som ikke er blitt fanget opp gjennom DEMOSREG

Et forskningsprogram kan selvsagt ikke dekke alt, og programstyrets prioritering av enkelte tema har gitt mindre oppmerksomhet til andre. Vi vil i denne forbindelse trekke fram noen aktuelle tema knyttet til temaområdet «Demokrati og politisk deltakelse» som ikke har vært spesielt prioritert i DEMOSREGs programperiode, men som av ulike grunner har vokst fram som sentrale tema i den perioden DEMOSREG har vært gjennomført.

1. *Kommunereform*: Den pågående kommunereformen har blitt til i etterkant av DEMOSREGs programperiode, og kommunestruktur og sammenslåinger har derfor, av opplagte grunner, ikke stått sentralt i DEMOSREG. Uavhengig av hva som blir det endelige resultatet av den pågående kommunereformen, så vet vi allerede nå at det blir flere kommunesammenslåinger i årene som kommer. Å fusjonere to eller flere kommuner har store konsekvenser for demokrati og politisk deltakelse. På ett plan handler det om å smelte sammen adskilte politiske fellesskaper til ett. Denne integrasjonsprosessen vil ta lang tid, og vil neppe skje like harmonisk alle steder. I tillegg vil ulike ordninger for nærdemokratisk deltakelse og lokale styringsorgan være viktige bidrag for å smelte kommuner sammen. Her vil trolig ulike sammenslåtte kommuner velge ulike fremgangsmåter for å skape integrasjon og en tillitsvekkende ny kommune. Det bør være en sentral forskningsoppgave i årene som kommer å følge flere av disse sammenslåingsprosessene tett.
2. *Statlig tilsyn og kontroll*: Nåværende kommunelov har som primær ambisjon å fremme målstyring av kommunesektoren framfor regelstyring. Blant annet fikk kommunene på 90 tallet en langt større frihet til å organisere egen virksomhet. Det er fremdeles et bredt politisk ønske om at norske kommuner skal ha betydelige frihetsgrader, noe som er en viktig forutsetning for at vi i det store og hele kan snakke om et lokalt demokrati. Men mange kommunepolitikere opplever at mye av friheten spises opp av statlige sektormyndigheters kontroll og tilsynspraksis. Vi mener det bør forskes mer på dette temaet, ikke bare fra et rent styringsperspektiv, men også fra et demokrati-perspektiv. Dette handler ikke nødvendigvis om å redusere statlig styring gjennom kontroll og tilsyn, i vel så stor grad kan det være snakk om, gjennom eksempelvis komparative studier, å finne fram til andre typer kontroll og tilsynsformer som lettere lar seg forene med hensynet til lokalt demokrati og politisk deltakelse.
3. *Vilkår for politisk styring*: Over lang tid har vi vært vitne til en oppblomstring av kommunale selskapsformer, mange av dem interkommunale, og også dette feltet trenger mer forskning ut fra et demokratiperspektiv. Gjennom komparative studier av kommuner kan man få bedre kunnskap om den politiske styringen av interkommunale samarbeid, samt finne fram til styringsformer som sikrer demokratiske verdier som åpenhet og politisk kontroll.
4. *«Radikalisering»*: De siste årene har relativt mange velfungerende og tilsynelatende velintegrerte norske ungdommer blitt fremmedkrigere for et politisk regime de aller fleste nordmenn vil ta sterk moralsk avstand fra. Regjeringen har bedt norske kommuner om å forebygge såkalt «radikalisering». Selv om det ikke er opplagt hva dette skal bety i praksis, er det i alle fall klart at ingen samfunnsinstitusjon i Norge besitter en bredere vifte av ressurser for dette formålet enn akkurat kommunene. Når dette er relevant for temaet «Demokrati og politisk deltakelse», er det først og fremst fordi det ligger i det lokale demokratets samfunnsoppdrag å være en «skole i demokrati», f.eks. gjennom å utbre demokratiske normer og gjennom å stimulere til demokratisk deltakelse. «Radikalisering» tyder på at virkelighetens verden ligger et stykke unna dette idealet, og det er viktig å finne mer ut av hvorfor, og hvilke tiltak som eventuelt kan settes inn.
5. *Kommuneledelsens skjønnsutøvelse med utgangspunkt i folkets meninger*: Innbyggerne har interesser i å få spesielle saker opp til diskusjon, de har interesser i å være med i utformingen av strategier og politiske plattformer og de har interesser i det kommunale tjenestetilbudet. Kommuneledelsen er ombudsmenn i forhold til regelverk og skal ivareta folkets bruker- og borgermeninger. Gjennom komparative studier av kommuner kan man få økt kunnskap om hvordan, og i hvilken grad, ordfører og kommunens administrasjonssjef bruker skjønn med utgangspunkt i folkets meninger.



Prosjektoversikt

THE CHALLENGES OF BUILDING TRUST: REPUTATION AND BRAND MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES

Norsk tittel: Omdømmebygging i kommunene

I dette prosjektet studeres norske kommuners omdømmearbeid: motivasjonen, strategiene og virkningene. Et særlig fokus rettes mot omdømmeledelse, omdømmearbeidets virkninger på lokaldemokrati, medvirkning og tillit.

Målet er å finne ut hvordan omdømme- og "branding"-initiativer utfolder seg internt i kommunene, hvordan de kommer til uttrykk i eksternt rettede tiltak og hva som er effektene av dem. For det første er intensjonen å finne ut om slike aktiviteter skaper integrasjon eller intensiverer forskjeller mellom innbyggerne i kommunen og internt i kommuneorganisasjonen. For det andre hva kommuner gjør for å påvirke oppfatninger i omgivelsene for å skape og styrke den eksterne tilliten. For det tredje hvilke image som etterstrebes av kommunene, om de strategiene som velges leder til økt differensiering eller likhet mellom kommunene, og om strategiene er løst eller tett koblet til deres identitet og kultur. Til sist er intensjonen å drøfte omdømmearbeidets virkninger på lokalt arbeidsmarked, kommunal styring, lokaldemokrati, medvirkning og tillit.

PROSJEKTANSVARLIG

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet

PROSJEKTLEDER:

Hilde Bjørnå

PUBLIKASJONER

- Angell, S. I. (2015), "Å byggja ein region som merkevare. Historiebruk i Hardanger". *Heimen*, bind 52, 2015, 57–71.
- Angell, S. I. og Mordhorst, M. (2014), "National Reputation Management and the Competition State", *Journal of Cultural Economy*, DOI: 10.1080/17530350.2014.885459.
- Bjørnå, H. (2016), "Norwegian Municipalities and Reputation Building". *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 20 (2). 39-58.
- Bjørnå, H. og Salomonsen, H. H. (2016), "Reputation and Brand Management in Scandinavian Municipalities". *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 20 (2). 2-5.
- Bjørnå, H. (2014), "Omdømmebygging i kommunene. Hva gjør de og hva vil de?" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (4). 256-276.
- Bjørnå, H. (2015), "Dealing with stakeholders in local government - three Norwegian cases of municipal reputation management". I Wæraas, A. og Maor, M. (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.



- Byrkjeflot, H. (2015), "Driving forces, Critiques, and paradoxes of Reputation management in Public Organisations". I Wæraas, A. og Maor, M. (red.), *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Byrkjeflot, H., Salomonsen, H. H. og Wæraas, A. (2013), "Offentlig omdømmeledelse". I Salomonsen, H. H. (red), *Offentlig ledelse og strategisk kommunikation*. København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Flo, Y. (2015), "Lokal historie i kommunal tvangstrøye". *Heimen*. 373-385.
- Flo, Y. (2015), "Identitet og historie i kommunereformas tid". *Heimen*. 327-337.
- Fransen, F., Johansen, W. og Salomonsen, H. H. (2016), "Responding to Institutional complexity". *Scandinavian Journal of Public Administration*; Vol. 20 (2).
- Moldenæs, T. (2016), "Story found and story lost". *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 20 (2).
- Moldenæs, T. og Didriksen, S. M. (2015), "Regional omdømmebygging som autokommunikasjon. En analyse av to digitale fortellinger". I Ellingsen K. A. og Blindheim T. (red.), *Regional merkevarebygging. Fagbokforlaget*, 151-172.
- Moldenæs, T. og Pettersen, H. M., "Identitets- og omdømmekartlegging". I *10-punktsmodellen - Strategisk og kreativ samfunnsutvikling*. Molde, TIBE Samfunn AS, 128-133.
- Moldenæs, T. og Pettersen, H. M., "Identitets- og omdømmekartlegging. Forankring. I *10-punktsmodellen - Strategisk og kreativ samfunnsutvikling*. Molde: TIBE Samfunn AS, 108-119.



Sammen om et godt omdømme

- Nielsen, J. A. og Salomonsen, H. H. (2012), "Why all this communication? Explaining strategic communication in Danish local governments from an institutional perspective". *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1), 68-89.
- Salomonsen, H. H. og Nielsen, J. A. (2015), "Investigating the politics of reputation management in local government – the case of Denmark". I Wæraas, A. og Maor, M. (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, A. (2014), "Fullt og helt eller stykkevis og delt? Organisasjonsbygging og identitetsstyring i den norske kommunesektoren". *Nordiske Organisasjonsstudier* 16 (2), 3-29.
- Wæraas, A., Bjørnå, H. og Moldenæs, T. (2014), "Place, organization, democracy: Three strategies for municipal branding". *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2014.906965.
- Wæraas, A. (2014), "Making a difference: Strategic positioning in municipal reputation-building". *Local Government Studies*. DOI: 10.1080/03003930.2014.930025.
- Wæraas, A. og Byrkjeflot, H. (2012): "Public sector organizations and reputation management: Five problems." *International Public Management Journal* (15) 2, 186-206.
- Wæraas, A (2015), "Municipal reputation-building in Norway: A reputation commons tragedy?" I Wæraas, A. og Maor, M. (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, A. og Maor, M. (2015), "Understanding organizational reputation in a public sector context". I Wæraas, A. og Maor, M. (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, A. (2014), "Kommunal omdømmebygging som konkurransestrategi". I Johnsen, A. (red.), *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wæraas, A. og Bjørnå, H. (2011), "Kommunegrå eller unik? Omdømmebygging i kommunesektoren". I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angell, S. I. (red) (2011), *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, A. og Maor, M. (red.) (2014), *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.



Ill.: <http://www.vierodalen.no/>

DEMOCRATIC LEGITIMACY BY PERFORMANCE?

Norsk tittel: Demokratisk legitimitet gjennom prestasjon?

Er forhold ved kommunal styring og tjenesteproduksjon blitt en viktigere kilde til legitimitet? Hvordan forholder denne typen legitimitet seg til tradisjonell prosedyrebasert legitimitet? Prosjektet er komparativt, og sammenlikner Norge med Sverige.

Gjennom en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data samlet inn i Norge og Sverige undersøker prosjektet:

- Om det har vært en utvikling i kommunenes legitimitet fra input- til output-basert legitimitet
- Om forholdet mellom input- og outputbasert legitimitet er alternativt eller komplementært

PROSJEKTANSVARLIG

Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord Universitetet

PROSJEKTLEDER:

Asbjørn Røiseland

PUBLIKASJONER

- Gustavsen, A, Pierre, J. og Røiseland, A. (2016), "Participation or Satisfaction? Examining determinants of trust in local government". *Scandinavian Journal of Public Administration*. (in review).
- Gustavsen, A., Pierre, J. og Røiseland, A. (2013). Legitimitet gjennom prestasjon? I Weibull, L., Oscarsson, H. og Bergström, A. (red), *Vägskäl*. Gøteborgs Universitet, Som-institutet.
- Gustavsen, A., Røiseland, A. og Pierre, J. (2014), "Introduction: Toward output legitimacy in local government?". I *Urban Research & Practice* 7(2).
- Gustavsen, A., Røiseland, A. og Pierre, J. (2014), "Procedure or performance? Assessing citizen's attitudes toward legitimacy in Swedish and Norwegian local government". I *Urban Research & Practice* 7(2).

Pierre, J. og Røiseland, A. (2016), "Exit and voice in local government reconsidered: A "choice revolution"?" *Public Administration*. 94(3): 738-753.

Pierre, J., Røiseland, A., Peters, B. G. og Gustavsen, A. (2015), "Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: The cases of Norway and Sweden." *International Review of Administrative Sciences*. DOI: 10.1177/0020852315598214.

Røiseland, A (2014), Kommunestørrelse, tjenestetilbud og demokrati – notat til regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen. Bodø: Nord universitet.

Røiseland, A. (2013). ""Snusk" - en analyse." *Stat og styring*, (1)2013.

Røiseland, A. (2016), "User choice: Blessing or Curse? Exploring democratic participation in Swedish and Norwegian local government." *Scandinavian Journal of Public Administration*. Forthcoming.

Røiseland, A., Pierre, J. og Gustavsen, A. (2015), "Accountability by professionalism or managerialism? Exploring attitudes among Swedish and Norwegian local government leaders." *International Journal of Public Administration*. 38:689-700.



DE-COLLECTIVISATION OF DECISION-MAKING AND THE DECLINE OF A LOCAL MANDATE

Norsk tittel: Lokalpolitisk lederskap i endring?

Prosjektet dreier seg om lokalpolitisk lederskap og styring. Med utgangspunkt i styringsreformer, partnerskapstrender og lokale krav spør prosjektet om lokale lederskapsroller og dermed vilkårene for lokalpolitisk styring er i endring.

Prosjektet skal bidra til økt kunnskap om hvordan ordførere oppfatter og utformer sine lederroller, med utgangspunkt i at de er stilt overfor mange og dels motstridende forventninger og krav. Videre vurderer prosjektet forholdet mellom politisk og administrativ ledelse som avgjørende for kvaliteten på den kommunale styringen, og tar sikte på å kartlegge vilkårene for et produktivt samspill mellom disse nøkkelfunksjonene. Prosjektet har som mål å gi innsikt i hvordan kommunale ledere håndterer reformer og endringer, hvordan de forholder seg til ressurser og utfordringer i omgivelsene, lokale krav og forventninger, og statlig politikk og rammeverk.

PROSJEKTANSVARLIG

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet

PROSJEKTLEDER:

Nils Aarsæther

HANDLING CONFLICT IN COMPACT CITY/CENTRA DEVELOPMENT: HOW IS LOCAL SUSTAINABLE PLANNING MANAGED THROUGH NEW PLANNING TOOLS AND PRACTICES? (SUSPLAN)

Norsk tittel: Håndtering av motstridende hensyn i kompakt byutvikling

Hvordan kanalisere byer inn og håndtere spenninger og konflikter i kompakt byutvikling gjennom arealplanlegging. Hvordan avveies ulike hensyn– og hvordan blir kjernedimensjoner i bærekraftig byutvikling ivaretatt.

Prosjektets mål er å få mer kunnskap om drivkreftene i byutviklingen, og hvordan planprosesser, nye planverktøy, medvirkning fra lokalsamfunn og politisk styring kan bidra til å nå de overordnede målene for en bærekraftig byutvikling.

PROSJEKTANSVARLIG

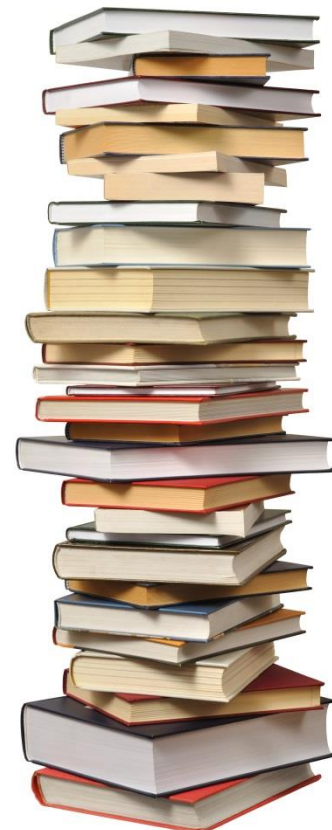
Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR), Høgskolen i Oslo og Akershus

PROSJEKTLEDER:

Gro Sandkjær Hanssen

PUBLIKASJONER

- Bjørnå, H. (2013), "Når kommunestørrelsen blir en utfordring". I Jentoft, S., Nergård, J.-I. og Røvik, K. A. (red), *Hvor går Nord-Norge?* Orkana Forlag. 185 – 196.
- Hanssen, G. S. og Falleth, E. I. (2014), "Market-oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation", *Local Government Studies*, 40 (3), 403-428.
- Hanssen, G. S. (2012), "Negotiating Urban Space: Challenges of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning", *Scandinavian Political Studies*, Volume 35, Issue 1, 22-47. ISSN: DOI: 10.1111/j.1467-9477.2011.00278.x.
- Higdem, U. og Hanssen, G. S. (2014), "Handling the two conflicting discourses of partnerships and participation in regional planning", *European Planning studies*, 22 (7) 1444-1461.
- Torsteinsen, H., Bjørnå, H. (2012), Agencies and transparency in Norwegian local government. *Scandinavian Journal of Public Administration* 2012; Vol. 16 (1), 5 - 25.
- Aarsæther, N. og Mikalsen, K. H. (2015), *Lokalt politisk lederskap i Norden*. Gyldendal Akademisk 2015 ISBN 9788205489394, 169 – 195.
- Aarsæther, N.; Willumsen, T., Bjørnå, H., Buck, M. og Mikalsen, K. H. (2016), "Representantundersøkelsen 2015: Stø kurs i opprørt farvann". Universitetet i Tromsø- - Norges Arktiske Universitet.





Norges forskningsråd

Drammensveien 288
Postboks 564
1327 Lysaker

Telefon +47 22 03 70 00
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no

Utgiver:

© Norges forskningsråd
Demokrati, styring og regionalitet –
DEMOSREG
www.forskningsradet.no/demosreg

Design omslag: Design et cetera AS
Foto omslag: Shutterstock

Oslo, november 2016

ISBN 978-82-12-03555-3 (pdf)

Publikasjonen kan lastes ned fra
www.forskningsradet.no/publikasjoner