

## **Lokalmakt i Kragerø: En analyse av erfaringene i møte mellom offentlig sektor og en stor privat investor.**

Hvordan påvirkes de lokale maktforholdene og lokaldemokratiet?  
Hvilke utfordringer og muligheter kan et slikt samarbeid ha?

ODD INGE NILSEN

VEILEDER

Are Vegard Haug

**Universitetet i Agder, 2023**

Fakultet for samfunnsvitenskap

Master

## Innhold

1.0 Innledning .....	4
1.1 Tema .....	4
1.2 Relevans.....	5
2.0 Problemstilling.....	6
3.0 Kontekst – Beskrivelse av case.....	6
3.1 Kragerø kommune.....	6
3.1.1 Befolkningsdemografi i Kragerø kommune.....	7
3.2 Fredensborg AS.....	8
4.0 Teori.....	9
4.1 Innledning .....	9
4.2 Lokalmaktdebatten – «The community power debate».....	9
4.3 Elitister .....	11
4.5 Pluralister.....	12
4.6 Lokalmaktdebatten i Norge.....	12
4.7 Fra Government til Governance.....	14
4.8. utfordringer i et samstyringsregime.....	15
4.9 Muligheter i et samstyringsregime .....	16
4.10 Effekter av samarbeid .....	17
4.10.1 Intenderte effekter – Operative effekter.....	19
4.10.2 Ikke- intenderte effekter – Demokratiske effekter.....	21
4.11 Samstyringsledelse.....	23
5.0 Metode.....	25
5.1 Utvalg av informanter .....	27
5.2 Dokumentanalyse .....	28
5.3 Pålitelighet (Reliabilitet) .....	29
5.4 Validitet .....	31
5.5 Etikk.....	32
6.0 Resultater og analyser.....	32
6.1 Økonomiske effekter .....	33
6.2 Kvalitet og «robusthet».....	34
6.3 Læring .....	39
6.4 Løse «onde problemer».....	40
6.5 Makt og innflytelse .....	43
6.6 Legitimitet.....	44
6.7 Transaksjonskostnader.....	46

6.8 Fragmentering.....	47
6.9 Ansvarsforvitring.....	48
6.10 Uthuling.....	49
6.11 Elitedannelse.....	51
6.12 Samarbeidsklima.....	52
6.13 Hvilke utfordringer og muligheter finnes i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS?.....	54
6.14 Hvordan ledes samarbeidet mellom Fredensborg AS og Kragerø kommune?.....	56
7.0 Drøfting.....	57
7.1 Maktstrukturen i samarbeidet mellom Fredensborg og Kragerø kommune.....	58
7.2 Operasjonelle effekter oppnådd i samarbeidet.....	60
7.3 Demokratiske effekter oppnådd i samarbeidet.....	62
8.0 Konklusjon.....	65
8.1 Veien videre.....	67
9.0 Litteraturliste.....	69
10.0 Vedlegg.....	71
Tabell 1. Kragerø sin attraktivitetsmodell.....	71
Intervjuguide.....	71

## 1.0 Innledning.

### 1.1 Tema

Mange kommuner i Norge har i dag ulike former for samarbeid og interaksjon med ulike aktører. Det kan være både samarbeid med private aktører og offentlige organisasjoner og/eller interkommunalt samarbeid. Dette gjøres i de kommuner det gjelder fordi det er mest hensiktsmessig å ikke tilby et komplett spekter av tjenester og service til sine innbyggere selv, men heller å tilby noe av dette via eller i samarbeid med en ekstern aktør. Noe av dette samarbeidet omtales i litteraturen som offentlig-privat samarbeid (OPS). Jacobsen (2014) skriver om OPS samarbeid: «Offentlig-privat samarbeid (OPS) der offentlige og private (profittsøkende) aktører samarbeider for å løse en oppgave» (s. 22). Et eksempel på et OPS samarbeid kan være søppelhåndtering. Kommune inngår en avtale med et privat selskap som via en anbudskonkurranse inngår en kontrakt av en viss varighet for henting og håndtering av søppel.

Dette studiet skal analysere nærmere en hittil lite omtalt samarbeidsform som mange kommuner i dag har. Om det kan falle innenfor definisjonen av OPS samarbeid er usikkert. Det er dessuten diskutabelt hvorvidt det er et samarbeid også. I denne studien velger jeg å bruke begrepet «samarbeid» mest. Men jeg kommer også til å bruke ordene «dialog» og «interaksjon» også. Grunnen til at jeg kommer til å bruke disse begrepene om hverandre er fordi at denne samarbeidsformen som denne studien analyserer er lite omtalt i faglitteraturen. Dessuten er det opp til de parter i samarbeidet selv å definere hvilke bindinger eller relasjon de har. Hvordan samarbeidet (interaksjonen) mellom partene er definert, er ikke en del av denne studien.

Denne studien skal gjøre en analyse av et eksisterende samarbeid mellom en kommune og en privat investor. I media er denne samarbeidsformen ganske mye omtalt. Mange kommuner har et eller annet formelt og/eller uformelt samarbeid med private investorer som investerer i kommunen. Det kan være alt i fra nybygging eller rehabilitering av eksisterende idrettsanlegg. Eller mer omfattende satsinger som oppkjøp og etablering av næring, nybygging og oppkjøp av hotell og restaurantvirksomhet, eller gjennom stor utbygging av boligområder og/eller hytteområder. Dette gir verdiskapninger i kommunene. Og dette kan i det lange løp igjen skape bedre service og produksjonstilbud til innbyggerne.

## 1.2 Relevans.

Slike typer samarbeidsformer vokser frem naturlig som en del av samfunnsutviklingen ellers. Norges land, kommuner og lokalsamfunn er i stadig endring. Vi tilpasser oss hele tiden et skiftende klima, ny teknologi, endret befolkningsdemografi og nye trusler. Endring og utvikling i kommuner i Norge, her historisk sett, ikke noe nytt. Politikere og folkevalgte arbeider hele tiden frem nye reformer og paradigmeskifter. De arbeider konstant med å tilpasse seg omgivelsene for å gi det aller beste tilbudet til sine innbyggere. Og dette arbeidet er helt nødvendig. Sørensen & Thomsen (2018) skriver om dette:

Det er mange eksempler på at folkevalgte ledere og administrative toppledere i offentlige organisasjoner har lyktes med reformer som har ført til økt effektivitet og bedre tilpasning til borgernes og brukernes behov og ønsker. Sannsynligvis ville det ikke vært mulig å opprettholde en omfattende offentlig sektor uten slike omstillinger. (s. 12)

Å hele tiden arbeide med å tilpasse seg de stadig skiftende omgivelsene er nødvendig for å til enhver tid levere lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester og service til innbyggerne så kosteffektivt som mulig. Kommuner og det offentlige bør hele tiden forvalte skattebetalernes penger på best mulig måte. Noe annet er ikke akseptabelt ifølge Sørensen & Thomsen (2018):

Kostnadseffektivitet betyr at vi ikke bruker mer arbeidskraft, kapital eller naturressurser enn nødvendig for å produsere varer eller tjenester. Det kan ikke være moralsk høyverdig å bruke mer ressurser enn nødvendig for å fremskaffe utdanning eller helsetjenester, veier eller kulturtilbud. (s. 131)

Det er ikke bare samfunnet som endres. Også innbyggerne er i endring. Sørensen & Thomsen (2018) skriver:

Utviklingen har sammenheng med den rekke forhold. Ett vesentlig forhold er utdanningsekspløsjonen. En langt høyere andel av befolkningen har tatt videregående skole og høyere utdanning, noe som gir kunnskap og selvtillit til å stille krav til kvalitet, tilgjengelighet og informasjon. (s. 20).

Den gjennomsnittlige nordmann har blitt klokere og mer opplyst. De stiller nå, mere enn før, høyere krav til servicetilbud og tjenester de får fra det offentlige. Sett dette i sammenheng med at det offentlige også må tenke kostnadseffektivitet og i mange tilfeller ressursbesparelser, fører dette til at flere kommuner må være mere effektive. Måten å oppnå økt effektivitet kan være å initiere ulike former for samarbeid og tettere interaksjon med private aktører og/eller andre offentlige organisasjoner.

## 2.0 Problemstilling.

Å tilpasse seg endringer og evne å samarbeide også på andre måter enn etablerte former som for eksempel et OPS er derfor relevant og nødvendig. Det empiriske nedslagsfeltet i dette studiet er Kragerø kommune. Denne kommunen har de senere år hatt en betydelig investor som har gjort investeringer i kommunen. Jeg skal i dette studiet gjøre en nærmere analyse av de erfaringene som er oppnådd i samarbeidet mellom Kragerø kommune og konsernet Fredensborg AS. Studiet skal analysere hvilke utfordringer og hvilke mulighetsrom partene ser i samarbeidet. Kort til slutt vil jeg studere nærmere hvordan dette samarbeidet blir ledet.

Problemstillingen i denne masteroppgaven er:

**Hvilke positive og negative effekter er det av samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS? Og hvordan ser politikerne/administrasjonen/Fredensborg AS på de utfordringer og muligheter det kan være av å ha et samarbeid?**

## 3.0 Kontekst – Beskrivelse av case.

### 3.1 Kragerø kommune.

Kragerø kommune er en liten kystby med ca. 10 600 innbyggere i Telemark og Vestfold fylkeskommune. Samtidig er det registrert om lag 4000 fritidsboliger i kommunen. Og i sommersesongen stiger innbyggertallet til totalt ca. 40 000 – altså en firedobling. Til sammenlikning er det registrert ca. 5000 faste husholdninger i kommunen. Kragerø er en sommerby, med alt det tilhører. Et yrende liv i fellesferien, og desto stillere omgivelser i vintersesongen. Dette gjenspeiles i Kommuneplanens samfunnsdel: «Opplevelsesnæringen er en viktig del av Kragerøs næringsliv» (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 10).

Videre er følgende sitert fra Kommuneplanens samfunnsdel:

«Kommunens samfunnsutviklerrolle handler om å tilrettelegge, motivere, mobilisere, utvikle og sette strategisk retning for Kragerøsamfunnet. Vi skal bidra til å nå målene vi har satt oss gjennom samarbeid og samskaping mellom innbyggerne, brukere, næringsliv, frivilligheten, politikere og ansatte» (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 6). Kragerø kommune har søkelys på å tilrettelegge for strategisk utvikling i samarbeid med befolkningen og næringslivet. Når dette settes i sammenheng med at Kragerø skal være en besøkskommune, er det nærliggende å tro at opplevelsesnæring og reiselivsnæringen er viktige samarbeidspartnere i den sammenheng.

Det presiseres i Kommuneplanens samfunnsdel at: «Opplevelsesnæringen er en hovednæring i Kragerø, som også skaper store merverdier for annen næringsvirksomhet». (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 17). Det presiseres videre: «... vi skal bidra til at tilgjengelige private og offentlige midler benyttes til å utvikle nye opplevelser og attraksjoner i Kragerø» (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 18).

Kommuneplanen til Kragerø sier tydelig at Kragerø kommune har som mål å tilrettelegge for vekst gjennom å stimulere til at opplevelsesnæringen ekspanderer. Visjonen i kommuneplanen tilsier at kommunen ønsker å bli en attraktiv besøkskommune og et flott turiststed. Dette vil, som kommuneplanen videre sier, skape store merverdier for annen næringsvirksomhet. Dette vil over tid skape vekst for kommunen. Utvikling tar tid, og det må jobbes kontinuerlig og målrettet med dette over en lang periode.

### 3.1.1 Befolkningsdemografi i Kragerø kommune.

Kragerø kommune «forgubbes». Tall fra Kommuneplan tekstlig del viser at antallet innbyggere i aldersgruppa 20-44 år har gått ned med 8,8% fra 2012 til 2018. Antallet barn og unge går ned med 11,32% i samme periode. I perioden fra 2018 til 2030 forventes en økning på hele 25% av antallet innbyggere i aldersgruppen 67+ år. (Kommuneplan tekstlig del, s. 30-31). Tatt dette i betraktning av at kommuneøkonomien også forventes å bli utfordrende i årene fremover, er grunnlaget for positiv vekst i kommunen utfordrende.

I Økonomi- og handlingsplanen 2023-2026 i kapittelet *Status og rammebetingelser* står det (referert til Perspektivanalysen 2023-2032, utarbeidet av kommunens økonomi- og analysesjef) står det: «Kragerø kommune har ikke en bærekraftig kommuneøkonomi». Det

står videre at årsaken er den demografiske utviklingen i kommunen, samt at: «Gjeldsnivået til Kragerø kommune er høyt og belaster driften med finansutgifter til renter og avdrag».

De demografiske endringene i folketallet, og den trange kommuneøkonomien gjør det utfordrende for Kragerø kommune å skape en ønsket langsiktig og bærekraftig utvikling av kommunen. Får å nå dette trenger kommunen å få til en snuoperasjon av utflyttingen av barnefamilier, samt et finansieringsgrunnlag for å finansiere helse og omsorgssektoren for å møte «eldrebølgen». Kommune trenger med andre ord vekst i form av mennesker, kapital fra deres skatteutbetalinger, samt en økning i næring; fortrinnsvis i turist og opplevelsesnæringen. I Kommuneplan tekstlig del drøftes det hvordan slik vekst kan oppnås. Det står skrevet: «Vi må likevel ivareta og støtte det etablerte næringslivet så godt det lar seg gjøre, og det skal arbeides for et godt og fortjent omdømme slik at muligheten for nyetableringer er gode for bedrifter og næringsliv er på leit etter gode bedriftsattraktive områder» (Kommuneplan tekstlig del, s. 49). Dette betyr slik jeg ser det at kommunen søker å legge forholdene til rette for vekst av allerede etablert og kommende næring i kommunen.

### 3.2 Fredensborg AS.

Investor og eiendomsforvalter Ivar Tollefsen investerer for millioner av kroner i Kragerø gjennom konsernet sitt Fredensborg AS. Blant annet vant Fredensborg anbudskonkurransen om å bygge nytt administrasjonsbygg for Kragerø kommune. I anbudet lå det en leieavtale på 30 år. (Fivelstad, 2019). Flere andre bygg i kommunen er også realisert av Fredensborg AS og så leid ut videre til Kragerø kommune.

Ifølge Kragerø Blad Vestmar (KV) bruker lokalpolitikere og kommuneadministrasjonen mye ressurser på å både debattere og forvalte avtaler, konsesjonssøknader, byggesøknader og prosjekter Ivar Tollefsen og Fredensborg AS ønsker å realisere i Kragerø. (Lindhagen Nilssen, (2022)

I følge proff.no («Fredensborg AS», u.å) består Fredensborg AS av et konsern med totalt 133 selskaper. Regnskapstallene fra 2022 viser at de sitter på eiendeler på til sammen over ti milliarder norske kroner. Det er et kommersielt privatdrevet aksjeselskap og har en stor organisasjon med mange medarbeidere. Ivar Tollefsen er styreleder og eier.



Ivar Tollefsen og hans nærmeste familie har i tillegg det siste tiåret investert flere ti talls millioner kroner i private eiendommer i Kragerø kommune (Harnes, 2022). Jeg er foreløpig ikke kjent med hvilket motiv Ivar Tollefsen har for å gjøre dette.

Ivar Tollefsen sine private investeringer og Fredensborg AS sine investeringer i Kragerø berører mange av innbyggerne i kommunen, på mange ulike måter. (Kragerø bys venner, 2022). Det positive er blant annet at denne virksomheten har skaffet Kragerø kommune mange nye arbeidsplasser og økt sysselsetting innen turist og opplevelsesnæringen.

Fredensborg AS eier blant annet Kragerø Resort AS og en rekke restauranter og hotell i Kragerø sentrum. Og konsernet kontinuerlig utvikler Kragerø til å bli en mere attraktiv besøkskommune, ved blant annet etablering av rekreasjonsområder. Han bygger ut for eksempel en rekke nye tur og sykkelstier. (Lindhagen Nilssen, (2022). Han er pr 2023 den største aktøren innen opplevelsesnæringen i Kragerø. Pr. 01.08.2023 sysselsetter Fredensborg AS ca. 250 årsverk i kommunen, og er med dette en av kommunens største bedrifter.

## 4.0 Teori.

### 4.1 Innledning

I det neste avsnittet skal vi se nærmere på hvordan vi kan forstå offentlige - private relasjoner mer teoretisk, inkludert den såkalte «lokalmaktsdebatten». Deretter følger et kapittel om den historiske utviklingen av offentlig styring. Jeg vil ta for meg utviklingen fra «government» til «governance» og videre frem til nettverksstyre og samstyring. Jeg vil deretter gjennom relevant teori gjøre rede for hvilke effekter den offentlige styringsformen interkommunalt samarbeid kan føre til, og de utfordringer og fordeler det er i å være i et samarbeid, - sett med offentlige øyne. Til slutt vil jeg kort gjøre rede for nettverksledelse og hvor viktig den er å sette søkelys på som leder i dagens lokalsamfunn.

### 4.2 Lokalmaktsdebatten – «The community power debate».

«Norske kommuner har tradisjonelt vært styrt i henhold til den såkalte formannskapsmodellen. Modellens grunntrekk er at det utøvende politiske organet i kommunene, formannskapet, velges av og blant kommunestyrerepresentantene» (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2019, s. 153). Christensen et al, 2019 skriver videre:

«Kommunestyret er kommunens øverste styreorgan. I kommuneloven heter det at kommunestyret «... treffer vedtak på vegne av kommunen (...) så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak» (s. 154). Christensen et al, 2019 skriver: «I et stort flertall av sakene som de folkevalgte tar stilling til innstiller formannskapet til kommunestyret. Formannskapet skal etter kommuneloven behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak» (s. 153). Hvem som har myndighet i en kommune, gjennom tillatelse til å fatte vedtak, og delegere myndighet verserer slik mellom formannskapet og kommunestyret. Christensen et al, 2019 skriver om dette: «For øvrig delegeres beslutningsmyndighet fra kommunestyret til formannskapet i mange saker, selv om delegering til formannskapet er blitt sjeldnere» (s. 153).

Det store spørsmålet i lokalmaktdebatten er blant annet hvordan og hvorledes denne maktstrukturen mellom formannskapet og kommunestyret (formannskapsmodellen) fungerer i praksis. I litteraturen er det skrevet mye om den egentlige, faktiske maktstrukturen som er i byer og regioner i dag. Baldersheim (2014) skriver om denne debatten: «Debatten har flere komponenter. Dels er det en debatt om hva som er den *egentlige* maktstrukturen eller maktfordelingen i lokalsamfunnet, dvs. om makten er konsentrert eller spredt på flere hender» (s. 51). Kort oppsummert går debatten ut på at makten er spredt mellom «elitister og «pluralister». Baldersheim (2014) definerer «elitister» og «pluralister» slik: «Elitistene oppfattet maktstrukturene som monopolister av en liten elite, gjerne forretningsinteresser. Pluralistene så derimot makten som spredt mellom konkurrerende eliter, og reddet dermed demokratitempelet for lokalsamfunnet» (s. 51).

Det er gjort mye forskning om «lokalmaktdebatten» («the community power debate»), særlig i land utenfor Norden. Baldersheim (2014) skriver om dette:

Det var i første omgang et ordskifte mellom amerikanske statsvitere fra slutten av 1950-tallet og utover 1960- og -70-tallet. Etter at det stilnet noe i USA, flammert det opp i britiske forskerkretser. I andre europeiske land har det derimot vært mindre ekko av denne debatten (Baldersheim, s. 51).

### 4.3 Elitister

I litteraturen som omhandler forskning på hvordan ulike maktstrukturer styrer maktfordelingen i lokalsamfunnene, står det skrevet at makten i stor grad lå hos elitistene på starten av 1900 tallet. Makten var sentralisert hos enkeltaktører. Som et eksempel på dette, referere Baldersheim (2014) til forfatterne Robert og Helen Lynd som på 1920 og 1930 tallet studerte en liten småby («Middletown») i USA, Indiana. Der var makten tydelig som en maktpyramide, hvor familien X, en sentral aktør i næringslivet i byen. «Denne maktpyramiden hadde kontroll på det meste som skjedde i byen, i politikken, næringslivet og organisasjonslivet ...» (Baldersheim, 2014, s. 52).

Baldersheim (2014) skriver videre om hvordan utviklingen av ulike maktstrukturer i samfunnet, særlig i USA, skred frem ut over på 1900 tallet. De refererer blant annet til Floyd Hunter som skriver at maktpyramiden som refereres til i «Middletown», Indiana, USA, utvides til å omfatte flere parallelle maktpyramider: Baldersheim (2014) skriver:

Hunter gjør den reservasjonen at det kan tenkes å eksistere flere parallelle pyramider, alt etter saksfelt, men bildet han tegner, er av et lagdelt lederskapssystem fra førsterangs til fjerderangs aktører (...). De på toppen er «*policy leaders*», mens de lenger nedover er iverksettere og løpegutter. (s. 53).

Hver maktpyramide representerer et saksfelt eller et prosjekt. På toppen av hver maktpyramide sitter en engasjert leder («*policy leader*»). Hvem er disse *policy leaders*, eller elitistene som sitter på toppen og styrer hver sin maktpyramide? Baldersheim (2014) referer igjen til Hunter for å besvare dette spørsmålet: «*Policylederne utgjør en solidarisk gruppe som har etablert seg over lang tid. Og når gruppen først er etablert, er den selvforsterkende*» (Baldersheim, 2014, s. 53). De skriver videre (med referanse til Hunter) at det som holder dem sammen er: «... felles interesser, synspunkter og verdier mellom topplederne. Økonomiske interesser og penger spiller en viss rolle, men i siste instans er det felles verdisyn og gjensidig tillit utviklet over tid gjennom samarbeid om felles prosjekt» (Baldersheim, 2014, s. 53).

#### 4.5 Pluralister

Baldersheim (2014) referer til Robert Dahl som studerte byen New Haven i delstaten Connecticut i USA. I 1961 gav han ut boken *Who Governs* med sine observasjoner som gjelder maktstrukturen i denne byen. Baldersheim (2014) skriver: «Han fant at maktstrukturen i byen var sterkt fragmentert og langt fra det pyramide, monolittiske bildet tidligere forskning hadde tegnet. Han understreket hvor *spesialisert* makt og lederskap var» (s. 54). Ledelse og makt var spredt ut, avhengig av saksfelt, med ulike ledere fra gang til gang. Makten lå hos dem med spesialistkompetanse og hos dem som evnet å ta initiativ og få til endringer. Baldersheim (2014) skriver at Dahl fant ut gjennom sine observasjoner at: «Liderskap var kjennetegnet av evnen til å *ta initiativ til* eller å kunne *stoppe et tiltak*. (s. 54).

#### 4.6 Lokalmaktdebatten i Norge.

Når det kommer til tidlige studier av lokalmakt i Norge, referer Baldersheim (2014) til den norske statsviteren Francesco Kjellberg, som i 1965 gav ut artikkelen «Politisk lederskap i en utkantkommune i «Tidsskrift for samfunnsforskning». Her skriver Kjellberg at de lokale maktstrukturene i kommunene endret seg fra en sterk maktforankring blant «lokale nessekonger» på tidlig 1920 tallet, til mere profesjonelle politikere utover etterkrigstiden. Baldersheim (2014) skriver:

Ved begynnelsen av det 20. århundret og en tid framover var lokalpolitikken dominert av en lokal nessekonge, en lokal handelsmann og entreprenør. Hans innflytelse hvilte på et diffust autoritetsgrunnlag, der økonomisk innflytelse og avhengighet ble et grunnlag for politisk innflytelse og formell posisjon som ordfører. Skillet mellom privat og offentlig rolle var flytende. (s. 55).

Om tiden i etterkrigstiden skriver Baldersheim (2014):

I etterkrigstiden vokste frem et mere profesjonelt politisk lederskap. Det nye lederskapet bygde sine posisjoner på sine kontakter med omverdenen og på sin ekspertise i å mestre forbindelsene til fylke og stat og derigjennom sikre kommunen andel i de goder som der ble fordelt. (s. 55).

Etterkrigstiden var i Norge og store deler av verden preget av vekst. Dette kan hende henger sammen med de store materielle ødeleggelsene i byene og distriktene etter krigen, og den gradvise fremveksten av velferdssystemet. Fylke og stat hadde på denne tiden betydelige midler, gjerne i form av kapital, som skulle bygge opp igjen landet. Dette ble fordelt ut i kommuner, og det var de lokale politikerne sin oppgave å argumentere for at akkurat deres lokalsamfunn skulle få sin del av disse midlene. Baldersheim (2014) skriver at de lokale maktstrukturene på denne tiden derfor var preget av forretningsinteresser, nettopp fordi dem med økonomiske interesser gjerne ønsket vekst og utvikling mest velkommen. De referer til utenlandsk forskning og forskeren Paul Peterson som belyste dette ved å stille spørsmålet om hvorfor bykommuner ikke lenger førte en radikal omfordelingspolitikk, som jo var kjennetegnet før krigen. Da var stramme budsjetter mere vanlig, og de midlene som fantes måtte fordeles på en rettferdig måte som mulig. (Baldersheim, 2014, s. 59). Baldersheim (2014) skriver om dette: «De fleste byer søker i stedet å føre en samlende utviklingspolitikk som kan gi vekst og arbeidsplasser» (s. 59). Baldersheim (2014) skriver videre at i utviklingspolitikken dreier seg om fordelingspolitikk, i stedet for omfordelingspolitikk: «I den grad det finnes stridstema i lokalpolitikken, dreier det seg om fordelingspolitikk, slik som spørsmål om hvordan offentlige investeringer skal fordeles mellom ulike distrikter i kommunen eller mellom ulike formål på budsjettet ...». (Baldersheim, 2014, s. 59). Byer og regioner ønsker utvikling og vekst. Baldersheim (2014, s. 58) omtaler at regionene i denne perioden var «vekstmaskiner».

Også byer og regioner i Norge har vært preget av å være «vekstmaskiner». Vi finner i dag flere eksempler på at disse debattene er aktuell i dag også. Et godt eksempel er fra Bodø. Baldersheim (2014) referer til Rolf Lyngstad som skriver at Bodø kommune hadde under valgkampen i 1987 samlet alle partier i enighet om at det skulle bygges nytt eldrecenter. Men i årene som fulgte etter valget ble dette skjøvet til side. I ble det vedtatt å bygge nytt kulturhus og idrettshall. Årsaken til dette mener Lyngstad er fordi «vekstmaskinen» som bestod av lokale politikere og næringslivet, og den tette relasjonen de hadde, klarte å få gjennomslag for dette. Dette til tross for at kommunens økonomi forverret seg i perioden, og nytt eldrecenter tross alt var lovpålagt, mens kultur og idrett ikke er det. Baldersheim (2014) skriver at Lyngstad forklarte dette utfallet med bakgrunn i teorien om «vekstmaskin»: «Blant annet var det lokale næringslivet meget aktive pådrivere for kulturhus og idrettshall. Næringslivskretser

hadde gode forbindelser til toppnivået i kommunen. Til sammen utgjorde dette en «vekstmaskin» (Baldersheim, 2014, s. 65).

#### 4.7 Fra Government til Governance.

Lokalmaktdebatten tar i dag ulike former, og studeres i ulike fagfelt. Et gjennomgående tema i litteraturen de siste årene er overgangen fra "government" til "governance". I tillegg er det med utgangspunkt i lokalmaktdebatten (presentert over) tidvis vanskelig å "ringe inn" hvordan maktstrukturene og erfaringene med relasjonen kommune - næringsliv, faktisk kommer til uttrykk. Som vi skal se nedenfor, kan vi i denne sammenhengen trekke vekslers på governancelitteraturen generelt og arbeidene om interkommunalt samarbeid spesielt (Jacobsen 2014).

Som nevnt må kommunene i Norge hele tiden balanserer leveranse av både lovpålagt og ikke – lovpålagt produksjon og servicetilbud med hverandre i den hensikt å skape velferd og vekst. Det er jo gjerne det overordnede målet. Disse prosessene skapes, styres og utføres av kommuneadministrasjon og politisk ledelse gjennom deres profesjon og utøvende lederskap, og gjerne i interaksjon med private samfunnsaktører og styringsregimer og styringsformer basert på koalisjoner.

Det tradisjonelle styringsformen som kommuneledelsen og politisk ledelse bruker for å oppnå dette er gjennom «government». Jacobsen (2014) skriver følgende om denne styringsformen: «Den klassiske måten å betrakte offentlig styring på har vært å fokusere på de institusjonene som angivelig står for styring, og dermed deres struktur, kultur og personale» (s. 22). Organisasjoner ledes og organiseres i denne klassiske formen for styring ut fra prinsippet om at institusjonen er utgangspunktet for styringen og ledelsen. Denne styringsformen preges gjerne av en sterk hierarkisk form med sterke tradisjonelle forankringer hvor toppene i ledelseshierarkiet leder, og dem under dem utfører. Det er gjerne lite takhøyde for å ta selvstendige beslutninger på lavere nivå -, gjerne der den faglige ekspertisen befinner seg. Noen betrakter denne styringsformen for forutsigbar, og enkel å forholde seg til med ryddige og klare definerte beslutningslinjer.

Mot slutten av 1900-tallet ble «government» mindre og mindre relevant som styringsform. Jacobsen (2014) henviser til Rhodes (1996) som skriver at: «... samfunnsendringene som fant

sted på slutten av forrige årtusen, hadde gjort studier av «government» stadig mindre relevant, og at styring beveget seg «fra government til governance» (Jacobsen, 2014, s. 22). Jacobsen (2014) skriver videre om governance: «Helt sentralt i denne tilnærmingen er tanken om at styring er noe «grenseoverskridende», det vil si at den skjer i skjæringsflaten mellom ulike aktører» (Jacobsen, 2014, s. 22). «Governance» er slik jeg leser det, en mere pragmatisk tilnærming til styresettet «government», hvor styring av kommuner nå også skjer utenfor kommuneadministrasjonen og sammen med blant annet private aktører. Og samarbeidet kan være regulert gjennom både formelle avtaler, og som en type relasjon og samarbeid. Sammenliknet med government-tilnærmingen er denne styringsformen mindre forutsigbar, og med mere uklare beslutningslinjer. Jacobsen (2014) skriver om dette at: «Svært forenklet kan vi si at governance-tilnærmingen ser på offentlig styring som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess» (s. 22).

Jacobsen (2014) skriver videre om «governance» som styringsform:

Styring ses altså som en prosess som inkluderer mange til dels svært ulike aktører, der ingen av aktørene alene kan løse problemene man står overfor, på en tilfredsstillende måte. I tillegg vil mange av disse aktørene være helt eller delvis autonome i forhold til hverandre, noe som innebærer at muligheten for bruk av hierarkisk basert makt er begrenset, og dermed at styringen i stor grad må basere seg på dialog og forhandling. (s. 22).

«Governance» er altså en dynamisk og kompleks styringsform som er basert hovedsakelig på dialog og forhandlinger. I boken til Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (2012) oversettes «Governance» til det norske uttrykket «samstyring». Der står det skrevet nærmere om de utfordringer og muligheter som kan oppstå i et slikt samstyringsregime. Jeg vil trekke frem noen teoretiske antagelser herifra også, da jeg også skal undersøke nærmere de utfordringer og muligheter som finnes i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg.

#### 4.8. Utfordringer i et samstyringsregime.

Røiseland & Vabo (2016) referer til Makt- og demokratiutredningen som ble gjennomført av regjeringen (NOU) i perioden 1997 til 2003: «Utredningen skulle ... beskrive tilstanden til det norske representative demokratiet ...» (s. 108). Røiseland & Vabo (2016) skriver videre om

denne utredningen: «Utredningen trakk svært negative konklusjoner om tilstanden for det norske demokratiet, og slo fast at den parlamentariske styringskjeden er «svekket i alle ledd» (s. 109).

Videre står det skrevet at det er samstyring som styringsform som utfordrer den parlamentariske styringskjeden. Røiseland & Vabo (2016) skriver: «Samstyring handler jo om at politikk formes og iverksettes i samarbeid mellom offentlige myndigheter og sivile aktører og/eller markedsaktører, og uten at det offentlige nødvendigvis har noen dominerende posisjon. En slik styreform undergraver selve ideen bak den parlamentariske styringskjeden» (s. 110). Røiseland & Vabo (2016) skriver videre: «I ytterste konsekvens forutsetter den parlamentariske styringskjeden at all offentlig beslutningstaking, politikkutforming og tjenesteyting foregår innenfor det offentlige, og at det ikke skjer noen sammenblanding med frivillige organisasjoner og næringsliv. Samstyring representerer per definisjon det motsatte ...» (s. 110).

Samstyring setter den parlamentariske styringskjeden på en «syretest». Administrasjon og politisk ledelse hos kommunene må balansere denne styringsformen opp mot de demokratiske prinsippene, slik at ikke demokratiet uthules og ansvaret forvitres. I ytterste konsekvens kan det gå ut over folks tillit til det offentlige. For å unngå dette kreves det godt lederskap og at organisasjonen som utøver samstyringen evner å kommunisere godt både internt og innad i samarbeidsklimaet, men ikke minst også ut av organisasjonen. Innbyggerne må føle seg sett og hørt slik at tilstrekkelig tillit oppnås.

#### 4.9 Muligheter i et samstyringsregime.

En forutsetning for å få maksimal effekt av et samstyringsregime er at denne styringsformen er forankret tilstrekkelig godt nok hos politisk og administrativ ledelse i kommunen.

Røiseland & Vabo (2016) påpeker: «Demokratiske forankringspunkter rommer et perspektiv der vi kan akseptere samstyring som demokratisk dersom samstyring er tilstrekkelig kontrollert av valgte politikere» (s. 111). Det er viktig å sørge for at politikerne får et «eierskap» til styringsformen i de enkelte samstyrings sakene som faller på deres bord. Hvis dette kan være en forutsetning, så er kanskje ikke samstyring som styringsform så udemokratisk likevel?



En måte å få til et tillitsverdig samstyringsregime kan være gjennom slik Røiseland & Vabo (2016) beskriver teorien om Prinsipal – Agent: «Dette begrepsparet ble opprinnelig utviklet innen økonomifaget for å belyse forholdet mellom bedriftseiere og bedriftsledere ... . I vårt tilfelle vil agenten typisk være noen som er involvert i samstyring, mens prinsipalen vil være politikere» (s. 122). Røiseland & Vabo (2016) skriver videre: «Når prinsipalen har tilgang til gode kontrollmekanismer – og derigjennom får god informasjon som grunnlag for å evaluere agentens atferd – for å utkreve ansvarlighet, vil agentens atferd fremstå som legitim» (s. 123).

Fokuset må med andre ord ligge på å få prinsipalen til å ha kontroll på samstyringsregime i form av god avklaring inne Roller, Ansvar og Myndighet (RAM) med agenten. Dette fordrer god kommunikasjon og gode forventningsavklaringer før og underveis i samstyringen. Gjensidig tillit er et nøkkelord i denne sammenheng.

Så lenge RAM er avklart internt mellom politikere og administrasjonen og i tillegg opp mot den samarbeidende part, kan et samstyringsregime i en kommune åpne flere mulighetsrom. For et samstyringsregime er som tidligere nevnt uansett, slik samfunnsbildet nå er. En kommune alene kan ikke lede og styre alt «in house». For å kunne tilby tilstrekkelig gode nok tjenester til sine innbyggere, må det en eller annen interaksjon (eller samstyring) til, med enten andre offentlige aktører eller private aktører. Og så lenge rammene innen RAM er drøftet grundig og avklart med alle parter, samt god ledelse av samstyringsregime er etablert, kan samarbeidet bringe suksess og positiv vekst for organisasjonen.

#### 4.10 Effekter av samarbeid.

I utøvelsen av «governance», eller samstyring som styringsform, i et samarbeid med en eller flere aktører, kan det komme ut både negative og positive effekter. Jacobsen har i boken «Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter». skrevet om positive og negative effekter som kommer ut av et interkommunalt samarbeid. Jacobsen (2014) presiserer i boken sin: «Det er også viktig å understreke at interkommunalt samarbeid er vesentlig forskjellig fra ... b) mellom offentlige og private organisasjoner» (s. 16). Han presiserer at det er viktig å skille interkommunalt samarbeid fra det jeg skriver om i denne oppgaven, nemlig relasjonen mellom en privat aktør og en offentlig organisasjon. Grunnen til dette skriver Jacobsen (2014) er: «I enkelte tilfeller, der hensikten med samarbeidet mellom private bedrifter er å oppnå markedsmessig styrke gjennom størrelse, vil også slikt samarbeid

være ulovlig etter lover som skal sikre konkurranse og hindre monopoldannelse» (Jacobsen, 2014, s. 16). Jacobsen (2014) skriver at det hovedsakelig er motivasjonen til å inngå i et slikt samarbeid som gjør at det kan være problematisk: «Når private organisasjoner inngår i et samarbeid, ... vil funksjonell ulikhet ofte være den viktigste drivkraften». (Jacobsen, 2014, s. 16). Jacobsen presiserer med dette at et samarbeid mellom offentlige organisasjoner og private aktører må forvaltes riktig etter regelverket slik at ikke monopoldannelse oppstår, og/eller regler omkring offentlige anskaffelser brytes. Samarbeidet kan i ytterste konsekvens komme på kant med de demokratiske prinsippene blant annet i den parlamentariske styringskjeden omkring «hvem styrer hvem» av det offentlige og de private aktørene i samarbeidet. Dette gjør denne samarbeidsformen kompleks og uhandterlig for mange offentlige organisasjoner. Frykt for å «gjøre noe galt», og komme på kant med lovverket og etiske retningslinjer for offentlig forvaltning kan være utfordrende å jobbe i. Men et slikt samarbeid kan også åpne et mulighetsrom.

Jeg vil i min studie velge å se Jacobsen sin forskning i et litt videre perspektiv. Jeg vil forsøke å undersøke dette mulighetsrommet. Jeg vil få forsøke å få frem at de effektene av interkommunalt samarbeid Jacobsen nevner også kan oppnås i samarbeid mellom en offentlig organisasjon og en privat aktør. Utfordringen i et slikt samarbeid vil være, som Jacobsen påpeker, å balansere dette samarbeidet innenfor lovlighetens grenser og demokratiske grunnprinsipper.

Jacobsen skiller mellom operative effekter, og demokratiske effekter av samarbeidet.

Operative effekter er de positive effektene et samarbeid kan gi. Det er de effektene som kan føre til økt velferd og bedre service og produksjonstilbud til innbyggerne i kommunen. Kort oppsummert, bidra til vekst og utvikling. Jacobsen (2014) skriver: «På samarbeidsnivå vil fokuset settes på de *operative effekter* av samarbeidet, det vil si om samarbeidet klarer å nå sine oppsatte mål og ambisjoner» (s. 56).

De demokratiske effektene er på den annen side de negative effektene som et slikt samarbeid kan føre til. Dette er gjerne de effektene de offentlige lederne og ansatte frykter kan oppnås. Disse effektene kan føre til at organisasjonen bryter lover, regler og etiske retningslinjer for forsvarlig og korrekt forvaltning. Dette er effekter offentlige ledere og offentlige ansatte ikke vil bidra til at skjer. Hvis slikt skjer, kan det bidra til å svekke den enkelte person (og den offentlige organisasjonen de representerer) sin integritet og gode rykte. Jacobsen (2014 referer

til «hollowing-out» hypotesen for å beskrive disse effektene: «Antakelsen er at overflytting av makt og myndighet til nettverk av ulike slag vil «hule ut» de tradisjonelle demokratiske arenaene, i dette tilfellet kommunestyrene. Det samme gjelder for ansvarsforvitring og fragmentering. Dette vil vi kalle for de *demokratiske effektene*» (s. 56).

Jeg vil i min studie, etter inspirasjon fra Jacobsen, analysere både operative og demokratiske effekter oppnådd i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS, på lik linje som Jacobsen (2014) vurderer disse effektene i et interkommunalt samarbeid. Jacobsen referer til seks intenderte konsekvenser (positive effekter) av et samarbeid. Dette er de operative effektene et slikt samarbeid kan ha: Økonomisk effektivitet, kvalitet og «robusthet», læring, løse «onde problemer», makt og innflytelse, legitimitet. Og han referer han til fem ikke- intenderte effekter (negative effekter). Dette er de demokratiske effektene et slikt samarbeid kan ha: Transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse (Jacobsen, 2014, s. 43-56).

#### 4.10.1 Intenderte effekter – Operative effekter.

- **Økonomisk effekt.** Et samarbeid kan gi økonomisk positive og negative effekter. Jacobsen (2014) skriver:

En kommune kan for eksempel være for liten til å produsere en tjeneste i egen organisasjon på grunn av høye produksjonskostnader (smådriftsulemper), samtidig som det å kjøpe tjenester av andre kommuner medfører store utgifter til kontroll og overvåking ... (s. 43).

Et samarbeid mellom en privat aktør og en offentlig organisasjon kan få økonomisk effekt på lik linje som dette.

- **Kvalitet og «robusthet».** Jacobsen (2014) skriver at: «Samarbeid kan være en fornuftig løsning hvis kvaliteten på tjenesteytingen er avhengig av spesielle innsatsfaktorer som er så kostnadskrevende eller vanskelige å få tak at en part ikke klarer det alene» (s. 44). Jacobsen (2014) skriver videre: Gjennom samarbeid kan flere parter «spleise» på produksjonsfaktoren, og dermed oppnå den ønskede (og i mange

tilfeller lovfestede) kvalitet» (s. 44). Ved å inngå et samarbeid kan en felles oppnå ting man ellers ikke kunne alene.

- **Læring.** Jacobsen (2014) skriver at: «Utgangspunktet er at koblinger mellom organisasjoner vil gjøre informasjonsflyten bedre, noe som øker sannsynligheten for at en organisasjon kan lære av hverandre» (s. 45). Jacobsen (2014) skriver at læring også kan betraktes som en mellomliggende variabel: «Det kan hevdes at læring ikke er et mål i seg selv, men at det først og fremst er et virkemiddel for å oppnå de andre effektene vi har diskutert tidligere (effektivitet og kvalitet)» (s. 46). Ved å søke å oppnå læring i samarbeidet kan dette ha en direkte innflytelse på partene ved at de får mere kunnskap om løsning av utfordringer i egen organisasjon. Oppnåelse av læring fører til høyere kunnskap, som igjen kan føre til høyere effektoppnåelse innen andre faktorer som økt effektivitet i organisasjonen, og bedre kvalitet på de tjenester og produksjon organisasjonen leverer.

- **Løse «onde problemer».** Jacobsen (2014) definerer «onde problemer»:

Dette er problemer der det ikke finnes klare løsninger, der det er vanskelig eller umulig å si klart når et mål er nådd, der man aldri kan være sikker på at en valgt løsning vil virke etter hensikten, og der løsninger ofte vil skape nye problemer eller avdekke andre utfordringer. (s. 46).

For å løse slike «onde problemer» kan det være nyttig å samarbeide med andre organisasjoner. Grunnene til det kan være mange. For eksempel for å oppnå effekter som bedre kunnskap, spare penger og bedre kvalitet, som vi allerede har nevnt.

- **Makt og innflytelse.** Et ordtak sier at: «en står sterkere sammen». Jacobsen (2014) referer til kommunene som gjennom interkommunalt samarbeid gjerne står sterkere overfor staten i saker hvor de er avhengige av statens innvirkning for å få ting til: «Interkommunalt samarbeid kan dermed også være en måte å få en sterkere og mer tydelig stemme overfor eksterne aktører, i tillegg til samarbeid med andre aktører som fylkeskommuner og fylkesmannsembetene». (Jacobsen, 2014, s. 48). På lik linje som et interkommunalt samarbeid kan føre til større innflytelse overfor stat og

fylkeskommune, kan et samarbeid mellom en offentlig organisasjon og en privat aktør blant annet bidra til å belyse viktige saker i for eksempel en kommune overfor andre kommuner, staten eller andre aktører.

- **Legitimitet.** Jacobsen (2014) skriver: «I et institusjonelt perspektiv påpekes det at alle organisasjoner – og en kommune kan betraktes som en organisasjon – befinner seg i omgivelser som legger et press på dem, og at de må håndtere dette for å opparbeide seg *legitimitet*» (s. 49). Jacobsen (2014) beskriver tre typer press som kan påvirke en organisasjon slik: Det første er press fra: «... overordnede - statlige eller overstatlige ...» (s. 49). Det andre er press fra: «... omgivelsene som har et sett med normer og verdier som vurderer enkelte organisasjonsformer som gode og viktige» (Jacobsen 2014, s. 49). Jacobsen (2014) skriver videre at det tredje henger litt sammen med den andre. Nemlig at det: «... eksisterer noen tatt-for-gitt oppfatninger av hvordan moderne organisasjoner bør se ut» (Jacobsen, 2014, s. 49). Ved å inngå et samarbeid med en annen organisasjon, kan det øke legitimiteten til sin egen organisasjon ved at det innfrir et eller flere av disse press faktorene nevnt over. Selve håndverket i hvordan samarbeidet i seg selv forvaltes og utøves, kan også være med å påvirke organisasjonens legitimitet i enten positiv eller negativ retning.

#### 4.10.2 Ikke- intenderte effekter – Demokratiske effekter

- **Transaksjonskostnader.** Det kan gjennom å samarbeide med en annen organisasjon, spares en del kostnader slik jeg har skrevet om over om intenderte effekter av et samarbeid. Men det kan også påløpe ekstra kostnader ved å inngå et samarbeid med en annen organisasjon. Slike kostnader kalles transaksjonskostnader. Jacobsen (2014) skriver særlig om tre faser av et samarbeid hvor kan oppstå økte transaksjonskostnader: «Den første er knyttet til etablering av nettverket» (Jacobsen 2014, s. 50). Kostnader til møtevirksomhet, reising, etc for å etablere samarbeidet er eksempler på slike kostnader. Jacobsen (2014) skriver videre: «Det andre er knyttet til styring av samarbeidet» (Jacobsen, 2014, s. 50). Kostnader til møte og reisevirksomhet kan påbeløpe også i denne fasen av samarbeidet, men også utgifter til oppnevning av råd, grupper og eventuelle styringsorganer. Videre skriver Jacobsen (2014): «Det tredje er knyttet til rapportering og overvåking, i praksis ofte knyttet til at samarbeidet må utarbeide egne årsrapporter, forestå egne rapporteringer og lage egne

rutiner for rapportering utenfor kommunens etablerte system» (Jacobsen, 2014, s. 50-51).

- **Fragmentering.** Et samarbeid kan føre til fragmentering av organisasjonens oppbygging og struktur, og det kan oppstå en fragmentering av ansvaret i organisasjonen. Jacobsen (2014) kaller dette for horisontal og vertikal fragmentering: «Horisontalt skjer det en fragmentering ved at det opprettes nye, formelle enheter – ofte med egne styrer, vedtekter, budsjetter og ansatte – i tillegg til enheter man allerede har» (Jacobsen, 2014, s. 51). Jacobsen (2014) bruker en kommune når han forklarer begrepet vertikal fragmentering: «Vertikalt fragmenteres kommunene ved at beslutningsprosesser blir mer sammensatte. Ved oppretting av nye, relativt autonome enheter følger det også vanligvis med nye beslutningsnivåer» (Jacobsen, 2014, s. 52). Jacobsen (2014) skriver videre om to konsekvensene slike fragmenteringer kan føre til:

For det første kan dette være med på å øke uklarheten og minske innsikten i hva som er det kommunale ansvaret og hvem som egentlig har ansvaret. (...). For det andre kan fragmenteringen gjøre det vanskeligere for innbyggerne å vite hvem som egentlig er ansvarlig for et vedtak eller produksjon av en tjeneste. (s. 52).

Denne intenderte effekten av samarbeid er på lik linje som i et interkommunalt samarbeid, sannsynligvis også gjeldende i et samarbeid mellom en offentlig organisasjon og en privat aktør.

- **Ansvarsforvitring.** Denne effekten av et samarbeid henger sammen med fragmentering av ansvar. Jacobsen (2014) skriver: «En bekymring i mye av det som har vært skrevet om framveksten av nettverksliknende strukturer, er nettopp knyttet til hvordan dette påvirker muligheten for å holde noen ansvarlig for det som skjer» (s. 52). Jacobsen (2014) knytter dette til demokratiets grunnprinsipp: «... folket (velgerne) kan holde sine representanter ansvarlig gjennom rutinemessige valg, og at valgte representanter kan holde sin administrasjon og tjenesteyting ansvarlig gjennom hierarkisk relasjon» (s. 52). I en organisasjon med et nettverksliknende samarbeid med andre organisasjoner, kan det være en utfordring å vise velgerne at dette prinsippet likevel gjelder. Å sørge for transparentet og klare ansvarslinjer innad og på tvers av

organisasjonene i nettverksamarbeidet kan være hovedutfordringen, samt løsningen på å unngå ansvarsforvitring.

- **Uthuling.** Jacobsen (2014) henviser til Rodes som: «... ble blant annet kjent for å ha lansert begrepet «uthuling» av staten. Med dette mente han at framveksten av nye, nettverkstilnende institusjoner, og delegering av myndighet til disse, ville føre til en uthuling av statens kjerne» (Jacobsen, 2014, s. 53). Hovedbekymringen til Jacobsen (2014) er: «Hva skjer med den tradisjonelle demokratiske kjernen – kommunestyre og formannskap – i kommunene når myndighet i økende grad tillegges interkommunale samarbeidsordninger?» (s. 54). Uthuling henger sammen med ansvarsforvitring, da det ene kan føre til det andre. Sannsynligvis kan en uthuling unngås ved å sørge for transparentet i samarbeidet, samt en klar ansvarsfordeling, på lik linje med de tiltak som nevnt over, for å unngå ansvarsforvitring.
- **Elitedannelse.** Jacobsen (2014) skriver: «Noen politikere, som regel de med sentrale posisjoner og verv, vil alltid være mer sentrale i politiske prosesser enn andre. Det er både politisk elite og politiske «backbencherne»» (s. 55). Jacobsen skriver at de politikerne som har tid og ressurser til å sette seg godt inn i de politiske sakene, innhente informasjon, og kanskje ikke driver med politikk kun på deltid (som mange jo gjør), er de som gjerne faller inn under kategorien «elite». Når det dannes interkommunale samarbeid eller samarbeid mellom det offentlige og private aktører, er det gjerne «eliten» av politikere som har de nødvendige ressurser og det nødvendige overskuddet til å følge slike prosesser, og ta til seg verv, etc. Slik kan nettverkssamarbeid føre til ytterligere elitedannelser i de politiske kretser, samt plassere «backbencherne» av politikerne enda lenger bak i «politikerhierarkiet» (Jacobsen, 2014, s 55).

#### 4.11 Samstyringsledelse.

Til sist vil jeg redegjøre for hva ledere i et samstyringsregime bør fokusere på i sin utøvelse av lederskapet sitt for å oppnå best mulig effekt av et samstyringsregime. Hvordan dette bør gjøres er godt beskrevet i boken til Røiseland & Vabo (2016). De skriver: «Den tradisjonelle ledelseslitteraturen gir derfor ikke nødvendigvis et godt utgangspunkt for diskusjonen av hva ledelsen i et samarbeid gjør» (s. 86). Men Røiseland & Vabo (2016) forsøker i sin bok å

beskrive nærmere hvordan lede i et samstyringsregime og hva lederens oppgaver i et slik nettverk er. De deler lederoppgaven inn i to. Det å styre og det å lede:

Det gjøres et skille mellom *strukturering* av samarbeidet på den ene siden – altså ulike former for organisering og tilrettelegging for prosesser – og på den andre siden de *relasjonelle funksjonene* som ivaretas av ledelsen. Det førstnevnte vil vi oppfatte som systembaserte forsøk på påvirkning, og dermed definere som *styring*, mens vi i utgangspunktet har definert de relasjonelle elementene i ledelsens oppgaveivaretagelse som *ledelse*. (s. 86).

Ledelse av et samarbeid (samstyring) gjøres derfor gjennom riktig og god styring og ledelse ifølge Røiseland & Vabo (2016). De definerer et klart skille mellom styring og ledelse. Å påvirke et system til endring gjøres gjennom styring. Med dette menes «håndverket» og de praktiske, organisatoriske grep lederne gjør for å få til endringene. De menneskelige relasjonene og hvordan dette påvirker og fører frem til disse endringene, er ikke tatt i betraktning i denne sammenheng. Så i tillegg til styring må det legges til det menneskelige aspektet. Dette fordi styringen gjøres via mennesker og gjennom en eller annen relasjon til andre mennesker i organisasjonen. Røiseland & Vabo (2016) skriver om dette: «De båndene som per definisjon binder aktørene sammen i en organisasjon, må skapes og aktivt vedlikeholdes i et nettverksliknende samarbeid. Dette vedvarende behovet for integrasjon nødvendiggjør en eller annen form for ledelse i samarbeidet» (s. 78).

For å få dette til er stikkordene kommunikasjon, behovet for et felles mål og tillit viktige. Røiseland & Vabo (2016) skriver: «Kommunikasjon mellom deltakerne oppfattes som en grunnleggende forutsetning for samarbeid. Deltakerne må settes i stand til å artikulere egne og ta stilling til andres synspunkter, og på det grunnlag formulere en felles tilnærming» (s. 78). For å få til denne felles tilnærmingen må deltakerne i samarbeidet også ha et felles mål. Det kan være utfordrende å definere et felles mål, da samarbeidet gjerne består av to eller flere organisasjoner som kan ha ulik motivasjon (og mål) for samarbeidet. Men på en annen side er jo også samarbeidet inngått for å nettopp skape noe. Dette «noe» representerer jo i seg selv et mål. Røiseland & Vabo (2016) skriver at: «Varige felles hensikter kan være avgjørende for fremgang i et nettverk, samtidig som det kan være krevende å oppnå akkurat dette» (s. 80). Dette fører frem til at til syvende og sist er tillit avgjørende for å få til et godt samarbeid i nettverket. Det som skiller hierarkiske ledelsesstruktur mot en samstyringsledelse er nettopp tillit. Røiseland & Vabo (2016) skriver: «Behovet for tillit kan oppfattes som et svar på



kompleksiteten i et nettverksliknende samarbeid. Tillit kommer i stedet for de hierarkiske relasjonene i en organisasjon ...» (s. 80). Tillit blir derfor det som binder partene sammen. Tillit er viktigere i et nettverkssamarbeid enn i en mer hierarkisk organisasjon hvor partene er båndet sammen på et organisasjonskart.

Den store utfordringen i å bygge tillit er å få partene til å vise sårbarhet. Røiseland & Vabo (2016) skriver om dette: «Den enkelte deltaker må være villig til å ta den risikoen det er å stole på at de øvrige deltakerne ikke opptrer på måter som ødelegger for samarbeidets mulighet til å lykkes» (s. 81). Slik uønsket eller uheldig atferd kan få store konsekvenser for deltakere i samarbeidet, både i form av økonomiske tap, og/eller tap av politisk anseelse. I en tradisjonell hierarkisk organisasjon ville slik uheldig atferd blitt sanksjonert av lederen, og i verste fall ført til oppsigelse eller omplassering av den personen som forårsaket disse uheldige omstendighetene. Dette er ikke mulig i et samarbeid, da deltakelsen hovedsakelig er basert på frivillighet. Et samarbeid kan derfor falle helt sammen hvis slike tillitsbrudd og uheldige omstendigheter oppstår.

Så hvilke personlige egenskaper må en samstyringsleder inneha for å legge til rette for god kommunikasjon, definere et felles mål og bygge tillit blant deltakerne? Det er mange fine adjektiver som står skrevet i litteraturen som beskriver en god samstyringsleder. Røiseland & Vabo (2016) referer til blant andre Klijn og Edelenbos (2007) som skriver: «... lederens medierende og fasiliterende rolle i et nettverk krever analytiske evner, substantiv kunnskap, blikk for institusjonelt design, grunnlag for å estimere, velge og implementere formålstjenelig nettverksstrategier og evne til å vurdere eventuelle problemer eller kriser i nettverket» (s. 93).

## 5.0 Metode.

Undersøkelsesopplegget i denne studien har en deduktiv tilnærming. Jacobsen (2018) skriver: «En deduktiv tilnærming betyr at man går fra teori til empiri, det vil si søking etter empiri skal være styrt av teoretiske antakelser» (s. 23). Jacobsen (2018) skriver videre: «Den beste framgangsmåten er først å skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og dernest gå ut og samle inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten» (s. 25). I teorikapitlet har jeg redegjort og drøftet omkring de forventninger jeg har til samarbeidsklima (eller relasjon) mellom offentlige organisasjoner og private aktører, samt de positive og negative erfaringer (effekter) som kan komme ut av et slikt

samarbeid. Jeg har i studien samlet inn data fra informanter som kjenner til denne spesifikke relasjonen mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS best mulig.

For å samle inn denne empirien vil jeg benytte kvalitativ datainnsamling. Om kvalitativ datainnsamling skriver Jacobsen (2018): «En kvalitativ studie er som regel intensiv (få enheter) der data samles inn som ord» (s. 145). Jeg har i studien samlet inn data via ord jeg får gjennom intervjuer fra informanter. Intervjumetoden som benyttes er åpne individuelle intervjuet. Jacobsen (2018) skriver følgende om metoden: «Denne datainnsamlingsmetoden er kjennetegnet ved at undersøger og undersøkt – heretter kalt respondent eller informant – prater sammen som i en vanlig dialog. De data som samles inn, kommer inn i form av ord, setninger og fortellinger» (s. 146). Jacobsen (2018) skriver videre at: «Åpne individuelle intervjuer egner seg godt til å få fram enkeltindividers fortolkning av et eller annet fenomen. Vi avklarer den enkeltes forståelse, hva slags mening som legges i ulike forhold» (s. 147). Med disse forutsetningen til grunn, har jeg funnet frem til relativt få antall respondenter, men derimot dem jeg mener kan belyse problemstillingen i denne studien best mulig.

Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, som en åpen samtale. Selve intervjuet planla jeg slik Jacobsen (2018) kaller et intervju for pre- strukturert: «Noen ganger foregår intervjuet som en helt vanlig samtale, dvs. uten noen form for begrensninger eller styring fra intervjuerens side. Vanligvis er det åpne intervjuet til en viss grad strukturert, f.eks. ved hjelp av en liste over temaer som skal tas opp» (s. 149). Jeg laget en liste over temaer jeg ønsket å ta opp i intervjuet i en vedlagt intervjuguide. Denne ble laget med formål om å gjøre spørsmålene så åpne som mulig slik at informanten kunne snakke mest mulig fritt rundt spørsmålene. Jeg gjorde dette slik at ikke informantens meninger og uttalelser skulle bli styrt av mine «fordommer» slik Jacobsen (2018) beskriver dette (s. 149). Jeg styrte delvis samtalen under intervjuprosessen innen temaene som var skrevet i intervjuguiden. Intervjuguiden var hovedsakelig todelt, med spørsmål basert på:

1. De intenderte og ikke- intenderte effektene av interkommunalt samarbeid. Etter inspirasjon av Dag Ingvar Jacobsen.
2. Hvilke utfordringer og muligheter har partene av samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS. Hvordan ledes dette samarbeidet? Etter inspirasjon av Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo.

Intervjuguiden ble sendt ut til informantene senest dagen før intervjuet skulle gjennomføres. På den måten kunne informantene forberede seg til intervjuet.

### 5.1 Utvalg av informanter.

Jeg har i studien valgt ut kandidater til det åpne individuelle intervjuet etter «ryktemetoden». Baldersheim (2014) henviser til ryktemetoden når han skriver om hvordan forskningsmetoder som kan benytte når en skal studere lokale maktstrukturer. Han henviser igjen til Paul Peterson: «Paul Peterson hevder at ryktemetoden har fått et ufortjent dårlig rykte» (Baldersheim, 2014, s. 65). Ryktemetoden går ut på at etter samtaler og/eller andre egne undersøkelser, eller rett og slett basert på rykter, finner frem til hvem som kan belyse problemstillingen best mulig. Siden jeg også er en lokal innbygger i Kragerø, finner jeg ryktemetoden i dette studiet som en nyttig utvalgsmetode. Jeg kjenner godt til interaksjonen Kragerø kommune har hatt (og har) med Fredensborg fra media. Det som veier mot at ryktemetoden er brukt som utvalgsmetode, særlig med bakgrunn i at jeg i tillegg er lokal innbygger i Kragerø, er at det da er en viss fare for at studien får en subjektiv karakter. Det kan føre til at studien blir «farget» av mine «fordommer» omkring problemstillingen. Kragerø er «en liten by» hvor de fleste kjenner hverandre på et eller annet vis. Dette kan være en svakhet med nettopp ryktemetoden som utvalgsmetode. Er kanskje derfor denne metoden har fått et (ufortjent) dårlig rykte slik Baldersheim (2014) skriver. Jeg har derfor vært veldig bevisst denne faren, og har satt søkelys på å belyse problemstilling så objektivt og profesjonelt som mulig,

Jeg startet utvalgsprosessen ved å først ta kontakt med en lokalpolitiker jeg kjenner litt til. Jeg presenterte prosjektet mitt for h\*n, og jeg fikk gode tips om hvem jeg burde intervju for å belyse problemstillingen bredest mulig. Jeg valgte basert på denne samtalen, og fra egne vurderinger, ut seks politikere jeg anså som relevante intervjukandidater. Jeg valgte bevisst intervjukandidater fra både posisjonen og opposisjonen, samt fra både borgerlig og venstre side av politikken. Fra kommuneadministrasjonen valgte jeg ut to kandidater. Den sjettede politiker fikk jeg aldri intervjuet. Jeg fikk aldri svar på mine henvendelser om et intervju fra denne politiker. Jeg sendte gjentatte henvendelser på både mail og SMS. I tillegg forsøkte jeg å ringe på telefonen til vedkommende. Men uten hell.

Til Fredensborg AS sendte jeg en e-post til postmottaket til Fredensborg AS. E-post adressen fant jeg på deres hjemmeside på internett. Jeg fikk raskt svar at henvendelsen var mottatt, og at de ville kontakte meg så snart de hadde funnet en som kunne representere konsernet i et intervju. Jeg fikk til slutt svar som inneholdt telefonnummer og navn til den jeg skulle kontakte for å avtale tidspunkt for intervju.

Ved å gjøre enda flere intervjuer av enda flere informanter, i den hensikt å få et større og om mulig bredere empirisk grunnlag, kunne jeg kanskje fått belyst problemsstillingen ytterligere. Jeg vurderte fortløpende under datainnsamlingen om det var nødvendig å gjøre dette. Jeg vurderte også fortløpende om det kunne være hensiktsmessig å gjenta intervjuene med enkelte eller flere av informantene. For Jacobsen (2018) skriver: «Hvis målet med undersøkelsen er å få en helhetlig forståelse av ett enkelt tilfelle – en person eller en situasjon – bør vi nok forsøke å foreta flere intervjuer med samme person» (s. 154). Men etter å ha gjennomført de planlagte intervjuene valgte jeg å ikke gjøre dette. Svarene jeg fikk fra dem jeg intervjuet var nemlig sammenfallende på ganske mange punkter. Jeg antar derfor at et eventuelt høyere antall informanter, eller å gjenta intervjuene med enkelte eller flere, ikke ville nevneverdig påvirke konklusjonen i denne studien. Men det kan heller ikke utelukkes at det kunne endret konklusjonen noe.

## 5.2 Dokumentanalyse.

I studien er det også benyttet noen dokumentanalyser, primært for å få en bredere forståelse av Kragerø kommune sin helhetlige plan for utvikling og vekst. Hensikten var å forberede meg best mulig til intervjuer og samtaler med informantene. På Kragerø kommune sin hjemmeside ([www.kragero.kommune.no](http://www.kragero.kommune.no)) studerte jeg derfor dokumentene «Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034», «Kommuneplan tekstlig del» og «Økonomi- og handlingsplanen 2023-2026, kapittel Status og rammebetingelser. Ved å ha kjennskap til innholdet i disse dokumentene fikk jeg et grunnlag for å fremstå som en mere troverdig samtalepartner i møte med informantene. Dette kunne bidra til at informasjonen jeg fikk fra informantene ble mere pålitelige og oppriktig.

Jeg fikk ved å lese disse dokumentene god forståelse for Kragerø kommune sin visjon for utvikling og vekst. Samtidig fikk jeg innblikk i kommunens økonomiske utfordringer. Denne kunnskapen gav meg bedre forutsetninger for å bedømme informantenes troverdighet. Mye av

kunnskapen jeg fikk fra disse dokumentene, sammenfalt nemlig med uttalelser jeg fikk fra informantene i intervjuene. Dette styrket min oppfattelse av at informantene var troverdige. Samtidig styrket det mine antagelser om at det ikke var nødvendig å intervju ytterligere informanter, eller gjenta noen av intervjuene. Videre gav dokumentene meg også bedre grunnlag for å gjennomføre analysen av de erfaringene som Kragerø kommune og Fredensborg har gjort i relasjonen dem imellom. Også de utfordringer, og særlig de muligheter, partene ser i samarbeidet.

Jeg har ikke studert historikken og forarbeidene i utviklingen av disse dokumentene. Ved å ikke ha gjort dette, kan jeg ha mistet noe av den helhetlige forståelsen bak det som står i disse dokumentene. Jeg har heller ikke drøftet dokumentene med utenforstående. Det er kun min subjektive forståelse av innholdet i dokumentene jeg har lagt til grunn i studien. Informantene kan ha antatt at jeg har hatt en bedre forståelse for innholdet i disse dokumentene enn det jeg faktisk har hatt. Det kan ha ført til at vi i intervjuet har snakket sammen på feil eller på ulikt grunnlag.

### 5.3 Pålitelighet (Reliabilitet).

Jeg foretok intervjuene av samtlige kandidater ved personlig oppmøte. Jeg avtalte møte med hver enkelt på deres kontor eller hjemsted. Samtlige intervjuer ble gjennomført i løpet av syv dager. Diktafon appen på [www.nettskjema.no](http://www.nettskjema.no) ble brukt under alle intervjuene. Jeg opplyste før intervjuet at jeg gjorde dette. Det i seg selv gjør intervjusituasjonen litt kunstig, og annerledes enn en vanlig samtale eller dialog, og mer formell enn en «kaffeavtale». Så dette kan ha vært med å påvirke resultatene og funnene gjort gjennom intervjuet på både en positiv og negativ måte. Positivt ved at intervjusituasjonen følte et alvor på at de ville svare så sannferdig og grundig som mulig på mine spørsmål. På en annen side kunne dette føles negativt, da det å ha en samtale over i diktafon, i seg selv kan føre til en uvanlig ramme rundt en samtale. Jeg lot dem jeg intervjuer bestemme både tidspunkt og sted for når intervjuet skulle gjennomføres, håper jeg dette bidro til å gjøre intervjusituasjonen tryggest mulig.

Intervjuene ble automatisk transkribert på [www.nettskjema.no](http://www.nettskjema.no). Når dette var gjort, sammenliknet jeg transkriberingen med lydopptaket fra intervjuet. Jeg rettet opp ordfeil og setningsoppbygging som transkriberingen ikke hadde gjort korrekt.

Jeg foretok en analyse av mine funn ved å sette opp de operative og demokratiske effektene som kan oppnås i et interkommunalt samarbeid, samt utfordringer og muligheter i samarbeidet, og hvordan det ledes i venstre kolonne i et XL-ark. Svarene jeg fikk fra de ulike kandidatene ble klippet ut av de respektive transkriberingene og inn i denne oversikten i kolonnene til høyre. På denne måten kunne jeg sammenlikne og analysere alle svar fra kandidatene på en oversiktlig måte. Jeg klippet mine funn ut av intervjuene på egenhånd. Dette har for eksempel ikke blitt kontrollert eller etter gått av andre enn meg selv. Jeg har tatt vare på intervjuene i transkribert form. Disse kan utleveres hvis behov.

Det er kun jeg som har klippet utsagn fra transkriberingen, og jeg har på egenhånd sammenliknet utsagnene med de effekter oppnådd i et samarbeid, i analysen. Jeg kan ha misforstått kandidater, og feilaktig klippet utsagn ut av en sammenheng som ikke er korrekt i den kontekst det ble presentert. Jeg har forsøkt å unngå dette ved at jeg har spurt respondentene jeg intervjuet spesifikt om hver enkelt effekt er oppnådd i samarbeidet. På den måten er det enklere å unngå en slik misforståelse, da det kommer ganske klart frem i transkriberingen om hva som er sagt når. På en annen side kan respondentene ha misforstått spørsmålene og i tillegg ikke hatt den samme situasjonsforståelsen som jeg har om effekter oppnådd i et samarbeid. Det kan hende at de har svart om resultatene av en eller flere effekter oppnådd i samarbeidet, og ikke forstått om, og hvordan disse har påvirket samarbeidet. For å unngå dette har jeg bevisst valgt ut respondenter som har vært med i politikken i åtte år eller lenger. Jeg har valgt å intervju dem med erfaring innen politikken i Kragerø. Det samme gjelder de to representantene fra administrasjonen i Kragerø kommune som jeg intervjuet. Disse er også erfarne, med god kjennskap til samarbeidet med Fredensborg. Representanten jeg intervjuet fra Fredensborg ble internt hos Fredensborg valgt ut til å bli intervjuet av meg, nettopp fordi h\*n hadde best kjennskap til samarbeidet med Kragerø kommune.

Jeg har i analysen av mine undersøkelser vært bevisst på å ikke gå i fellen med mitt kognitive bias. Ifølge Wikipedia («Kognitivt bias», u.å) blir kognitivt bias definert som:

Et systematisk avvik fra hva som ville vært mest rasjonelle oppfatning, vurdering og beslutning. Kognitive bias er psykologiske tankefeil som oppstår fordi hjernen må forenkle når den sorterer og tolker informasjon. Kognitive skjevoppfatninger skyldes ofte at en må handle spontant basert på intuisjon, for å lete etter mening og mønster hvor det ofte ikke finnes, eller for å velge hvordan handle i en overflod av

informasjon. Kognitive skjevhet fører til en tilbøyelighet til å tolke vekk informasjon som er i strid med ens eksisterende virkelighetsoppfattelse i stedet for å endre mening.

Jeg kan uforbeholdent ha klippet utsagn ut fra transkriberingen ut av sammenhengen for å finne frem til de funn jeg på forhånd ønsket. Jeg har så langt jeg kan, forsøkt å unngå dette ved å forsøke å være så objektiv i dette samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg som mulig. Jeg har mange meninger om utviklingen i Kragerø, da denne utviklingen gjerne berører meg personlig, siden jeg er innbygger, født og oppvokst i Kragerø. Men jeg har forsøkt å være så profesjonell jeg kan, og sett på dette studiet fra et forskers standpunkt. Med disse forbeholdene mener jeg at studiens reliabilitet er god.

#### 5.4 Validitet.

Jacobsen (2015) skriver om en pragmatisk tilnærming til hvordan validitet kan forstås: «... vi stiller spørsmål ved hvorvidt det er samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten» (s. 228). Jacobsen (2015) skriver samtidig: «... mennesker ofte verken kan eller vil avsløre virkeligheten. I tillegg vil det ofte være et åpent spørsmål hvorvidt de man har studert, faktisk representerer den virkeligheten de gir seg ut for å representere» (s. 229). Jeg har basert denne studien på min antagelse om at det er et samarbeid, eller i det minste en dialog mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS. Jeg har i tillegg, på egenhånd og etter ryktemetoden, funnet frem til de kandidater jeg antar kan belyse problemstillingen i studien. Det er mine egne vurderinger som har ført frem til hvem jeg mener kan beskrive denne virkeligheten best mulig. Det kan hende det er andre kandidater som kunne vært mere relevante å intervju. Jeg kunne også fått innspill fra andre på hvordan jeg burde foretatt utvalg av kandidater til intervju, samt valg av forskningsdesign. Fordelen min er at jeg er lokal innbygger i Kragerø, og jeg kjenner en del til interaksjonen som har vært og er mellom Kragerø kommune og Fredensborg fra media. Når jeg fant frem til kandidater for intervju ved hjelp av ryktemetoden, oppdaget jeg at mine forutinntatte antagelser om hvem som kunne være mest egnet, faktisk stemte. Det viste seg at de kjente godt til interaksjonen og samarbeidet som har vært mellom Kragerø kommune og Fredensborg. De overbeviste meg om dette ved blant annet å referer til relasjonen med Fredensborg flere år tilbake i tid. Den store fallgruben i denne sammenheng er at jeg nettopp er en lokal innbygger i Kragerø. Jeg kan med bakgrunn i dette ha vært for lite kritiske i prosessen i å finne frem til hvem som er best egnede intervjukandidater. Jeg har derfor hovedsakelig basert mitt utvalg av respondenter

på ryktemetoden, fremfor mine egne meninger om hvem som er best egnet. Det som kan veie for at mine funn av respondenter er relevante og kan belyse problemstillingen i studien, er at funnene gjort i intervjuene er ganske like på tvers av hverandre. For eksempel er de alle ganske enige i at samarbeidet har ført til en del uro og støy. I sum mener jeg, med disse valgene og forbeholdene, at studiens validitet er god.

## 5.5 Etikk.

Jeg har i studien forsøkt å være så presis og korrekt som mulig i beskrivelsen av mine funn. Som Jacobsen (2015) skriver så har jeg forsøkt å være så nøytral og verdifri som mulig:

Forskeren skal ikke ta noe parti eller legge opp et forskningsopplegg for bevisst å forsøke å få fram et spesielt resultat. Spørsmålene som forskere stiller seg, skal i prinsippet være verdifrie, de skal ikke favorisere verken den ene eller andre (s. 55).

Identiteten til respondentene jeg har intervjuet har jeg forsøkt å skjule. Ifølge Norsk APA manual – Omarbeidet versjon (2018) skal slik personlig kommunikasjon jeg gjør gjennom intervjuer refereres til med navn til den jeg intervjuer. Av hensyn til respondentene og valget mitt om å skjule deres identitet velger jeg å ikke gjøre dette. Jeg har derfor valgt å referer til respondentene mine ved å omtale dem som enten: «politiker», representant fra administrasjonen» eller «Fredensborg» isteden.

Jeg har bevisst ikke tatt parti ved å snakke frem eller snakke ned den ene eller andre part i dette mulige samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg. Jeg har hele tiden forsøkt å kun referer til faktiske funn i intervjuene, og å analysere disse funnene opp mot det teoretiske grunnlaget i denne studien.

## 6.0 Resultater og analyser.

I dette kapitlet presenteres resultatene fra undersøkelsen. Som beskrevet i teorikapitlet, er hovedgrepet at datainnsamlingen forankres i lokalmaktdebatten, men operasjonalisert gjennom arbeidene til Jacobsen (2014) omkring intenderte og ikke-intenderte effekter. Nedenfor følger jeg denne strukturen ved å sammenligne mine funn fra mine dybdeintervjuer



med de effekter Jacobsen (2014) referer til som effekter oppnådd i et interkommunalt samarbeid. Det gjelder de operative effektene et slikt samarbeid kan ha: Økonomisk effektivitet, kvalitet og «robusthet», læring, løse «onde problemer», makt og innflytelse, legitimitet. Og de fem ikke- intenderte effektene (negative effekter) som Jacobsen referer til som de demokratiske effektene et slikt samarbeid kan ha: Transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse (Jacobsen, 2014, s. 43-56). Jeg vil tematisk ta for meg hver enkelt effekt og analysere denne effekten fra Jacobsen opp mot funn gjort mine intervjuer. Det er viktig å understreke at jeg ikke med den valgte strukturen ønsker å sammenligne denne studiet med interkommunalt samarbeid, men finner arbeidene til Jacobsen nyttige som indikatorer også for å evaluere offentlig-private relasjoner i en kommunal sammenheng. Det er også viktig å se at selv om det nedenfor følges en tematisk struktur, så er det ikke tette skott mellom indikatorene. For eksempel fremkommer det momenter under ett tema, som også er relevant for et annet tema.

### 6.1 Økonomiske effekter.

Det politiske miljøet i kommunen var alle enige i at samarbeidet gav en positiv økonomisk effekt for kommunen. En politiker uttalte:

Ja, det ble jo skapt en del arbeidsplasser. Og så har det vært en viss utvikling.

Dessverre så valgte de å legge ned driftene i sentrum, men det kunne jo ha blitt noe mer, og jeg tror det er flere årsaker for at man valgte å legge det ned, men det er klart at et sånn selskap også har det tøft, når det er de økonomiske tidene det er nå.

(Politiker, personlig kommunikasjon, 26 oktober 2023).

Politikerne ser også mulighetsrommet i et samarbeid, og hvilken positiv effekt dette kan føre til for kommunens økonomi:

Jeg tror det er en kjempefordel for Kragerø da. Fordi at vi trenger kapital for å utvikle byen, og det er det ikke så mye av i Kragerø kommune, hverken i kommunen eller hos de folkene som bor her. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Administrasjonen i Kragerø kommune mente at den økonomiske effekten av samarbeidet først og fremst gav utslag i økt eiendomsskatt hvis og når Fredensborg realiserer sine eiendomsprosjekter i kommunen:

Hvilke effekter samarbeidet har økonomisk, så vil jeg si at det er ikke så mye, men hvis du spør om hva Fredensborg betyr for kommunen i å utvikle disse områdene, så kan det ha ganske store økonomiske konsekvenser gjennom eiendomsskatt.

(Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

I mine intervjuer kunne jeg se en klar tendens til at både politikere og administrasjonen så positive økonomisk effekter i samarbeidet med Fredensborg. Fredensborg på sin side så ikke noen umiddelbare positive økonomiske effekter i samarbeidet:

Altså vi har ingen økonomiske fordeler direkte av det samarbeidet, men vi er en veldig profesjonell aktør, og alle kommuner og alle steder hvor vi arbeider, så bruker vi mye ressurser på dette her. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Det sier seg selv at en privat aktør er ute etter økonomisk gevinst i næringsutviklingsprosjekter de involverer seg i. De er avhengig av en økonomisk balanse for å holde driften gående. Det kan virke som Fredensborg har en lang økonomisk tidshorison når det kommer til å realisere økonomiske positive effekter av prosjektene i Kragerø. Når jeg i intervjuet med dem snakket om forutsigbarhet i samarbeidet med Kragerø kommune fortalte dem: «Vi bruker fryktelig mye ressurser, fryktelig mye penger og tid på langsiktige store prosjekter». (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). Funnene omkring dette skriver jeg mere om senere i avsnittet i punkt 4.8 og 4.9 hvor jeg analyserer funn vedrørende de utfordringer og muligheter partene ser i samarbeidet dem imellom.

## 6.2 Kvalitet og «robusthet».

Jacobsen (2014) skriver at: «Samarbeid kan være en fornuftig løsning hvis kvaliteten på tjenesteytingen er avhengig av spesielle innsatsfaktorer som er så kostnadskrevenne eller vanskelige å få tak at en part ikke klarer det alene» (s. 44). For at Kragerø skal kunne opprettholde sine lovpålagte oppgaver og tjenester overfor innbyggerne må de i tiden fremover gjøre strenge prioriteringer og allokeringer innen økonomi. Dette på grunn av den

trange økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i. (Dette skriver jeg mer utfyllende om i avsnittet over punkt 3.1.1, hvor jeg beskriver kommunens økonomiske situasjon). Slikt sett kan en si at kommunen har begrenset tilgang til enkelte innsatsfaktorer (investeringsmidler) som er nødvendige for å skape tilstrekkelig ønsket vekst og utvikling i kommunen. Effektene oppnådd i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg kan bidra til å skaffe kommunen de innsatsfaktorer (økonomiske midler) som trengs for å få til nettopp dette. Dette vises også i funnene jeg beskriver i punktet over (punkt 6.1), hvor representanter fra politikere og administrasjonen forteller at et samarbeid kan gjøre Kragerø kommune mere økonomisk robust.

Det er ikke alltid at et inngått samarbeid med en annen part gjør en sterkere. Det kan også føre til at en utad oppnår motsatt effekt, og det går utover sitt eget gode rykte og det gode kvalitetsstempelen en har i markedet eller samfunnet ellers. For Kragerø kommune sin del har det politiske miljøet vært splittet i synet på hvorvidt et samarbeid med Fredensborg er velkomment eller ikke. Dette har igjen ført til noe turbulens, intern uro i organisasjonen og utad til befolkningen i Kragerø kommune. Enkelte innbyggere har også følt seg urettferdig behandlet, særlig innen saksbehandling av plan og byggesaker. De sammenlikner seg gjerne med Fredensborg, og de prosjekter de får tillatelse til å igangsette. En politiker jeg intervjuet, poengterte at noe av dette kan skyldes uvitenhet og kanskje litt misunnelse:

Jeg tror ikke man klarer å skille helt Fredensborg og Ivar Tollefsen. Hytten han bygde på Tåtøy ble for eksempel veldig negativ. Hvordan kan han gjøre alt dette? Og ingen andre får anledning og den type ting. Men det er jo loven og regelverket vårt som gir muligheter for det. Fordi han er bemedlet, han kan kjøpe seg de tjenestene. Sånn sett har jeg akkurat de samme mulighetene. Men for å få lov til å lage en hytte, så bruker han også penger til å lage en reguleringsplan for å realisere dette. Det koster veldig mye penger. Så det er klart at da opplever folk at det er en forskjellsbehandling mellom Kong Salomon og Jørgen Hattemaker, ikke sant? Men samtidig så er jo mulighetsrommet der for alle, men det er ikke alle som har anledning til å gjøre det sånn. Men regelverk er jo likt. Men det er jo det at kunnskapsnivået for folk flest, å skjønne forskjellen på det, er jo veldig vanskelig, og da blir det at man ser negativt på det, og det gjør også politikere. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Alle jeg har intervjuet av politikere og administrativ ledelse uttrykte at samarbeidet har ført til debattering i det politiske miljøet. Mye av denne debatten kan ha ført til uro som igjen har ført til at Kragerø kommune sitt rykte som en robust kommune med stødig styring og ledelse har blitt noe svekket. En politiker jeg intervjuet uttalte følgende:

... vi har jo en sterk venstreside i politikken, som har vært veldig kritiske til Fredensborg, med god hjelp av kritiske røster både i media og sosiale media, som har gjort at det til tider kanskje heller har hatt en litt negativ effekt. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Noe av denne uroen som samarbeidet med Fredensborg fører til internt og opp mot innbyggerne i Kragerø kan muligens skyldes håndteringen av selve samarbeidet, sett fra kommunen sin side. Det jeg opplever i intervjuene er at Kragerø kommune mangler en enhetlig strategi, styring og ledelse for hvordan de vil ha et samarbeid med Fredensborg eller ikke. En politiker jeg intervjuet fortalte følgende om kommuneadministrasjonen:

Jeg synes på en måte kanskje at administrasjonen burde tatt en litt tydeligere rolle. For hvordan det samarbeidet skulle gjøres, og liksom komme med litt klare anbefalinger. De bør jo på en måte innhente informasjon om hvordan det kan gjøres på en ordentlig måte, som er innenfor for det som er lovlig, og det som er riktig. For politikerne, de er jo litt sånn ... Skjønner litt redde for å trå feil. Så synes jeg at administrasjonen burde lagt noen føringer på hvordan de ønsket det samarbeidet skulle vært. På politisk side er det delt med en borgerlig og en venstreside. Det er litt sånn ulike ideologier der. Og da er det jo viktig at en nøytral part som administrasjonen burde lagt noen tydelige føringer av hvordan ting skal gjøres i forhold til lover og regler. Dette burde de hatt oversikten på. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Administrasjonen i Kragerø kommune på sin side mener samarbeidet med Fredensborg er styrt og ledet aller mest av det politiske miljøet i Kragerø:

Det har jo på en måte gjort samarbeidet vårt enda mer politisk. Og det vil jo si at nå styres det samarbeidet i mye større grad av hvilke planer de har for eksisterende

områder og nye områder, og der er jo politikken ganske splittet. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 26 oktober 2023).

Representanten fra administrasjonen som jeg intervjuet om dette presiserte selv mulighetsrommet og samtidig utfordringen som ligger i å nytte dette mulighetsrommet:

Hovedutfordringen for oss nå som kommune, ligger jo i hvilke krav skal vi på den ene siden stille for videre utbygging og utvikling der ute, og hvordan skal vi kunne stimulere til den veksten som dette vil medføre for kommunen. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

For å finne ut litt mere om hvilke planer administrasjonen har for å møte balansen mellom å stille krav til utbyggere og utvikling, og samtidig stimulere til veksten som det medfører, spurte jeg denne representanten fra administrasjonen: «Hvilken strategi og hvilken plan har du laget for nettopp å møte det arbeidet der? Har dere diskutert det?» Representanten svarte:

Nei, vi har ingen helhetlig plan for å møte det dessverre. Det skulle jeg egentlig ønske at vi hadde, men det har vi ikke fordi at alt det som nå skjer på den siden der er i utgangspunktet utbyggerstyrt. Så det som vi egentlig gjør nå dessverre, det er jo at vi mer eller mindre jobber fra skanse til skanse i den forstanden at når de kommer og legger frem et nytt prosjekt eller en ny utvikling i et prosjekt, så møter vi de med politikere som nesten over bordet lager krav til hvordan samarbeidet skal gå videre. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Det virker for meg at kommuneadministrasjonen og det politiske miljøet i Kragerø ikke klarer å kommunisere om, og enes om hvilke krav de skal stille til Fredensborg. De evner slik å ikke nytte seg optimalt av mulighetsrommet som kan oppstå i dette samstyringsregime. I teorikapittelet punkt 3.7 referer jeg til Røiseland & Vabo (2016) som skriver om hvor viktig nettopp kommunikasjon er for å lykkes i et samstyringsregime: «Kommunikasjon mellom deltakerne oppfattes som en grunnleggende forutsetning for samarbeid. Deltakerne må settes i stand til å artikulere egne og ta stilling til andres synspunkter, og på det grunnlag formulere en felles tilnærming» (s. 78). Skal en kunne kommunisere godt i et samstyringsregime så må en som et utgangspunkt også kommunisere godt internt. Jeg tror mye av disse utfordringene kan løses dersom samarbeidet er forankret tilstrekkelig godt nok hos den politiske ledelsen, og hos

kommuneadministrasjonen. Videre kreves det god kommunikasjon internt i driften av samarbeidet, og at denne samarbeidsformen ledes og styres på en god måte fra enten/eller politisk ledelse eller administrativ ledelse.

Samarbeidet må i tillegg være transparent for innbyggerne i Kragerø. Kommunen sin strategi og mål for samarbeidet må kommuniseres ut til innbyggerne på en god måte, og innbyggernes innspill og meninger til samarbeidet må bli lyttet til på tilstrekkelig god nok måte. Jeg vil poengtere viktigheten av dette ved å referere til det jeg skrev i teorikapittelet i under punkt 4.9 hvor jeg refererer til Røiseland & Vabo (2016): «Demokratiske forankringspunkter rommer et perspektiv der vi kan akseptere samstyring som demokratisk dersom samstyring er tilstrekkelig kontrollert av valgte politikere» (s. 111). En representant fra administrasjonen uttalte at kommunens kommunikasjon med innbyggerne om samarbeidet med Fredensborg bar preg av stillhet fra innbyggerne:

Så det er ganske gjennomførbart her i Kragerø, at man ofte, ja når reguleringsplan og avtaler er laget, og de blir lagt ut til behandling og diskusjon og høring og sånne ting, så er ganske stille. Og når vedtaket er fattet, da begynner krangelen. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

Denne representanten poengterer at innbyggerne i Kragerø ikke tilstrekkelig nok deltar i de demokratiske prosessene kommunen legger opp til i behandlingen av samarbeidet med Fredensborg. Når Fredensborg søker kommunen om endring av reguleringsplaner, byggesøknader, etc., og kommunen legger til rette for en demokratiske prosesser med innbyggerne ved å publisere høringsutkast med tilbakemeldingsfrister, etc., får de lite eller ingen tilbakemeldinger. Er dette en form for «demokratisk tretthetssyndrom» hvor innbyggerne føler seg overveldet og trette av alle disse prosessene og ikke lenger orker å engasjere seg? Eller er Kragerøs innbyggere under snittet samfunnsengasjerte? Hvorfor står ikke folk frem og sier sin mening før vedtakene er fattet? Hvordan kan kommunen møte denne utfordringen? En politiker jeg intervjuet uttalte at hvis h\*n skulle delta i politikken også i neste valgperiode som i foregående valgperiode, så ville h\*n bidra til en mere transparent prosess og større åpenhet omkring samarbeidet med Fredensborg og ellers andre private aktører som ønsker samvirke med kommunen. H\*n ville involvert innbyggerne i prosessene på en mye bedre måte enn h\*n har gjort i denne perioden. Jeg spurte: «Er det noe du generelt ville gjort annerledes om du skulle fått startet på nye fire år?»:

Ja, jeg tror absolutt at vi kunne ha hatt enda mer, og det mener jeg er sunt, - ha enda mer åpne møter, folkemøter med de planene som kommunen og eventuelt Fredensborg og andre utbyggere har. Hvor man kunne starte tidlig i prosess og få litt medvirkning. (Politiker, personlig kommunikasjon, 26 oktober 2023).

Fruktene som gror frem av det samarbeidet som er, og har vært, blir heller til enkeltsaker, istedenfor en del av en helhetlig, strategisk utvikling. Og det blir gjerne debattinnlegg i lokalavisen og i sosiale medier med motstridende meninger og ytringer om samarbeidet. Dette skaper støy og frustrasjon i den politiske og administrative ledelsen, samt blant befolkningen i Kragerø. Disse signalene «snappes» naturlig opp av andre private aktører som ønsker å investere i Kragerø kommune. Og det kan føre til at private aktører og industri «sitter på gjerdet» og i verste fall velger andre steder å investere pengene sine. Jeg vil oppsummere og konkludere som en fra administrasjonen fortalte i intervjuet med meg:

Det er ofte disse her utbyggerne og hvem som helst egentlig, - de ønsker i utgangspunktet en forutsigbarhet. Og de plassene hvor de får forutsigbarhet er ofte hvor du har en sterk administrasjon og en politisk ledelse som er kontinuerlig over tid. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

Samarbeidet mellom Fredensborg og Kragerø kommune har med dette ført til noe støy og uro blant innbyggerne. Kragerø kommune sin administrasjon og politiske miljø kan som en følge av dette mistet litt av sitt kvalitets stempel som en trygg og dyktig kommuneadministrasjon.

### 6.3 Læring.

Begge partene i samarbeidet har god læringseffekt i prosessen de har med hverandre. Fredensborg uttaler: «Det er en fordel for oss å ha et samarbeid med en kommune som Kragerø, fordi det gir oss kompetanse og innblikk i både kommunale prosesser og i forhold som kan overføres til andre prosesser vi jobber med». (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

Representantene fra det politiske miljøet som jeg intervjuet var også entydige i at samarbeidet gav dem nyttig lærdom:

Jeg tror at vi også har lært, jeg tror at administrasjonen har lært mye av det samarbeidet, for at man får et innblikk i hvordan store, private aktører jobber, og det lærer man jo av, på godt og vondt. Så jeg tror det har vært lærerikt for administrasjonen, og jeg tror også det har vært, for noen av oss politikere som har vært litt tett på, at det også vært lærerikt. (Politiker, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

Når en ser disse funnene i sammenheng med funnene i over (i punkt 6.2) ser en at det politiske miljøet har lært at å involvere innbyggerne i langt større grad og på en mer systematisk og strukturert måte kan være nyttig. Å ha en helhetlig plan og strategi for å møte balansen mellom å stille krav til utbyggere og utvikling, og samtidig stimulere til veksten som det medfører er noe administrasjonen i kommunen påpeker at de har lært at kan gjøres bedre. Som nevnt ville en politiker jeg intervjuet involvere innbyggerne bedre med flere åpne folkemøter hvor saker i samarbeidet med Fredensborg ble presentert. Dette må sies å være læring oppstått gjennom samarbeidet.

#### 6.4 Løse «onde problemer».

Jeg skriver over at samarbeidet med Fredensborg hittil har ført til en del uro og støy internt i kommunen, som kan ha gått ut over Kragerø kommune sitt gode kvalitetsstempel som en robust kommune med stødig styring og ledelse. Årsaken til at det har oppstått støy kan være hvordan prosessen som hittil har vært, på å løse Kragerø kommune sitt «onde problem». I min beskrivelse av Kragerø kommune punkt 3.1 viser jeg til Kommuneplanens samfunnsdel: «Opplevelsesnæringen er en hovednæring i Kragerø, som også skaper store merverdier for annen næringsvirksomhet». (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 17). Det presiseres videre: «... vi skal bidra til at tilgjengelige private og offentlige midler benyttes til å utvikle nye opplevelser og attraksjoner i Kragerø» (Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034, s. 18).

I punkt 3.1 viser jeg til kommunens økonomiske situasjon. Den er utfordrende med svært begrensede investeringsmidler. Videre viser jeg til befolkningsdemografien i Kragerø. Trenden viser at antallet barn og unge i kommunen går ned, samtidig som antallet pensjonister og eldre øker. Når kommuneøkonomien forventes å bli utfordrende, samt at



antall barn og unge i kommunen går ned, er grunnlaget for å få til en positiv vekst i kommunen utfordrende. Dette er et «ondt problem», om ikke annet en stor utfordring, som Kragerø kommune står i. For å møte dette problemet, - skape et grunnlag for positiv økonomisk vekst og forsøke å stanse «forgubbingen» blant Kragerøs befolkning, viser Kommuneplan tekstlig del til en «attraktivitetsmodell» (Tabell 1) som kan imøtekomme dette. Ved å fokusere på Kragerø sin identitet og stedlig kultur kan en øke byens attraktivitet som både bedrift, - besøks, - og bostedskommune. Og for å gjøre Kragerø attraktiv som en besøkskommune står det at det skal satses på samarbeid mellom besøksnæringene, samt at det skal drives destinasjonsutvikling. Og det står også at Kragerø kommune skal gjøre seg attraktiv som en bedriftskommune ved å blant annet skape samarbeid mellom næringsliv og kommune.

Jeg velger å definere utfordringen med å få dette til som et «ondt problem» for Kragerø kommune. Hvorvidt det er «ondt» eller er et «problem», så ser jeg uansett på det som en utfordring for kommunen. Midt oppi dette «onde problemet» og Kragerø kommune sin nedfelte strategi i kommuneplanen for å i møte denne utfordringen, har Fredensborg kommet på banen som en reiselivs, - og destinasjonsutvikler, som vil satse i Kragerø. Det kan virke som at Kragerø kommune lider litt av at de ennå ikke har tilstrekkelig avklart roller, ansvar og myndighet (RAM) mellom administrasjonen og politikeren i håndteringen av samarbeidet (eller dialogen) med Fredensborg, sett i lys av visjonen i kommuneplanen og denne «attraktivitetsmodellen».

Samtlige jeg intervjuet var enige i at et samarbeid mellom Fredensborg og Kragerø kommune kunne bidra til å løse Kragerø sitt «onde problem». En uttalelse fra en representant fra administrasjonen var klar på dette: «Fredensborg kan være med å bidra til å utvikle Kragerø, få vekst, turistnæring og besøkskommune ...» (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

I intervjuet jeg hadde med Fredensborg gav de uttrykk for at de var klar over utfordringen hos Kragerø kommune, som jeg kaller «ondt problem»:

Og så er Kragerø kommune, er en kommune med store utfordringer knyttet til at man har negativ befolkningsvekst, man har ikke næringsvekst, man har en næringsmiks der

veldig mye er basert enten på reiseliv, turisme og bygg og anlegg. Det er lite industrivekst. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

De gav også uttrykk for at de ville være med å bidra til å løse denne utfordringen ved å være en sentral destinasjonsutvikler i Kragerø. De har også interne fordeler av å være med i et slikt samarbeid:

Så er det avveiningene mot å ivareta den nåværende næringsstrukturen, hvilke næringer skal man satse på, hvor mye skal man ta hensyn til rikspolitiske føringer knyttet til utvikling og sett i forhold til ønsker om næringsvekst og befolkningsvekst. Derfor er Kragerø en veldig interessant kommune å jobbe i, som gir oss kunnskap som er viktig å ta med, og som vi også kan overføre til andre prosjekter som vi jobber med. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 26 oktober 2023).

Et annet «ondt problem» som Kragerø kommune har, som Fredensborg lider under, er utfordringene Kragerø kommune har hos sin avdeling for Plan og byggesaker. Fredensborg opplever Kragerø kommune som uforutsigbare på grunn av dette. Den har de siste årene vært preget av stor utskiftning av personell, mange vakanser og mye intern uro.

Av den grunn har det vært meget lang behandlingstid på blant annet plan og byggesaker. Dette i seg selv har ikke gjort det enklere for kommunen å ha et samarbeid med en aktør som Fredensborg, da mange av deres saker må innom til behandling hos Plan og byggesaks avdelingen. Fredensborg uttalte:

Men generelt, og det gjelder ikke bare Fredensborg, det gjelder jo hele næringslivet i Kragerø, så er vi alle et offer for at det har vært alt for dårlig saksbehandling i kommunen. Det har skadet oss i likhet med andre næringsliv som skader oss fordi vi får ikke den forutsigbarhet og får ikke den framdriften som er viktig. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Kragerø kommune sitt «onde problem» som kan forbedres og «løses» ved et systematisk samarbeid mellom kommunen og private aktører som for eksempel Fredensborg er paradoksalt også et stort hinder for å få til nettopp dette. Krisen innen Plan og Byggesaksavdelingen i kommunen er nå for tiden denne hindringen. Kragerø kommune bør internt løse denne administrative «krisen» for å få fortgang i prosessen med å løse Kragerø sitt

«onde problem». Hvis ikke vil kommunen fortsatt spre uforutsigbarhet gjennom treg og uforutsigbar saksgang av regulerings-, - og byggesaker. Dette hindrer blant annet Fredensborg i å tørre å investere og utvikle sine prosjekter og næring i kommunen.

### 6.5 Makt og innflytelse.

Når vi i intervjuene snakket om temaet makt og innflytelse, og hvordan dette har påvirket samarbeidet uttalte en politiker:

For di, jeg pleier å bruke det gode norske uttrykket, man har følelsen at kommunen av og til, eller litt for ofte, blir stående med lua litt i handen, når det kommer disse store aktørene. Og at man ikke står helt opp til situasjonen, og ivaretar alle de interesser som man ser at det offentlige skal ta. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Det kan virke som politikerne jeg intervjuet føler en skepsis og dels usikkerhet til hvordan samarbeidet med Fredensborg bør og skal være. De opplever lite strategiske føringer fra administrasjonen på hvordan samarbeidet bør utvikles, og hvilke mulighetsrom kommunen ser for seg å nytte i samarbeidet. Administrasjonen i Kragerø kommune på sin side føler på en politisk splittelse på hvordan Kragerø kommune skal forme samarbeidet med Fredensborg. Borgerlig side i politikken er åpne for et samarbeid. Venstresiden derimot er ikke fullt så åpne for et samarbeid. Slik føler administrasjonen på en usikkerhet på om et samarbeid med Fredensborg i det hele tatt er ønskelig eller ikke fra politisk side. Det kan virke som: 1. Det politiske miljøet i Kragerø ikke har tilstrekkelig diskutert eller vedtatt om at det skal være et samarbeid med Fredensborg. 2. Det har ikke vært tilstrekkelig diskutert eller bestemt i administrasjonen om det skal være et samarbeid med Fredensborg eller ikke. 3. Det har ikke vært godt nok kommunisert mellom administrasjonen og politisk ledelse om hvordan samarbeidet eller dialogen med Fredensborg skal forvaltes og utøves. Heller ikke hvor roller, ansvar og myndighet (RAM) går på tvers av administrasjonen og det politiske miljøet i interaksjonen med private aktører som Fredensborg. På toppen av dette kommer Kragerø kommune sin utfordring innen i Plan og Byggesaksavdelingen. Disse faktorene har ført til en type «tafatthet» eller maktesløshet i kommunen på hvorvidt og hvordan en skal oppføre seg overfor blant annet Fredensborg. Det kan virke som ingen, hverken i administrasjonen eller i politisk ledelse, har tilstrekkelig nok tatt ledelse og styring i samarbeidet. I et intervju jeg

hadde med en politiker, snakket vi litt omkring dette temaet. Når vi snakket om Kragerø Resort, som Fredensborg eier og driver, hvor h\*n uttalte:

... jeg tror det er veldig få av Kragerø kommunes politikere som har vært ute og sett anlegget der, vært på toppen og sett hvordan det egentlig er der ute, med den der stisyklinga og alt det som har kommet der. Jeg tror det er veldig ukjent for veldig mange.

«Hvor tror du grunnen er til det?»

Fordi at det er Fredensborg. Det er det negative som ligger ved det.

«Er det litt for å miste makt og posisjon internt i Kragerø og for dem, tror du?»

Ja, og fordommer. Det tror jeg. Fordi at når man er i politiske debatter, og man sier at de har så mye, de har nok, de skal ikke få noe mer, vi må se til andre, så på en måte så ekskluderer du dem.

Fredensborg på sin side ser og forstår denne negativiteten hos Kragerø kommune: «... vi er ekstra utsatt for å få kritikk fordi vi er en så stor aktør og mange opplever at vi behandles bedre enn andre». (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). I intervjuet jeg hadde med dem fikk jeg inntrykk av at de var klar over dette, og nærmest forventet politisk debattering hvor utfallet ikke alltid ville gå i deres favør:

Vi er opptatt av at vi skal ikke forskjellsbehandles i forhold til andre, men vi skal heller ikke behandles dårligere enn andre. Så vi er opptatt av å ha dialogen og informere om våre prosesser og grunnen til at vi for eksempel setter inn en reguleringsplan eller søker om noe, og hva som er vårt mål med disse prosessene. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

## 6.6 Legitimitet.

Et samarbeid kan være fordelaktig for begge parter i det å bygge kredibilitet, legitimitet og «street cred» overfor konkurrerende organisasjoner, organisasjoner på tvers og/eller overfor kunder eller innbyggere. Kragerø kommune på sin side sier i intervjuene at samarbeidet kan ha svekket, mer enn bygge legitimitet overfor innbyggerne i kommunen. Dette fordi samarbeidet har skapt en del støy og uro. Dette har kommet til syne i media og på ulike kanaler i sosiale medier. En politiker jeg intervjuet beskrev det slik:

Ja, det har skapt uro, og så er det da, kan du si, la oss ta bygg og areal som har ligget med en brukket rygg i ganske mange år nå, og det er jo i øyeblikket det kommer et stort prosjekt som skaffer mange arbeidsplasser, også i utførelsesfasen, hvis den på en måte har fått gjennomslag og blitt behandlet framfor en som har jobbet med noe, og så har det blitt også en negativ greie hos andre utviklere. Man har følt at Fredensborg har hatt et fortrinn. Så da er det litt mer sånn, vil man ha utvikling eller vil man ikke? Det er jo det man må spørre seg. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Fredensborg mener fra sitt ståsted at de er med på å bidra til at Kragerø utvikles til en bedre besøks-, - og bostedskommune. Konsernet kan slik bidra til at kommunen opprettholder og muligens styrker sin legitimitet overfor innbyggerne i Kragerø:

Vi bidrar nok på langt flere måter enn det folk ser. Det vil si at veldig mye av det vi gjør i Kragerø, det er jo ikke økonomisk lønnsomt, men det gjør vi fordi det er med på å gjøre Kragerø til et bedre sted å både leve og feriere og besøke. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

En politiker jeg intervjuet påpekte at økt involvering av innbyggerne i prosesser om utvikling av Kragerø i regi av Fredensborg, kan bidra til å styrke kommunens legitimitet overfor innbyggerne i byen. På denne måten kan politikere sjekke stemningen blant innbyggerne hvorvidt de i det hele tatt ønsker at kommunen utvikles gjennom en type samarbeid med Fredensborg eller ikke. Og hvis det er et divergerende samsvar mellom hva kommunen ønsker og hva innbyggerne ønsker, må det kommuniseres og debatteres på en ryddig og transparent måte:

Så føler vi at administrasjonen har prøvd å levere involvering, men ikke helt fått det til. At man ikke helt har metodene for å involvere lokalbefolkningen på en god måte på riktige tidspunkter i sånne typiske saksløp. Hvis man er heldig så blir det et offentlig møte på kinoen, et informasjonsmøte som man kaller det.

Men det er ofte ikke en veldig god arena for ordentlig involvering. Så igjen, så mener jeg kommunen kunne ha hatt mye klarere kjøreregler og så kunne gjort det lettere både for kommunen og for samarbeidspartnerne. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Men som h\*n forteller, så har Kragerø kommune ikke fått dette helt til. Kragerø kommune har kanskje ikke klart å skape den ryddige, transparente kommunikasjonen og debatten med innbyggerne sine. Dette kan svekke kommunens legitimitet overfor innbyggerne. H\*n forteller jo selv at klarerer kjøreregler for samarbeidet kunne gjort det lettere for både kommunen og for samarbeidspartnere.

### 6.7 Transaksjonskostnader.

Det var i mine intervjuer ikke tvil, fra hverken politikere, administrasjonen og Fredensborg om at samarbeidet ikke førte til vesentlig økte synlige og/eller skjulte transaksjonskostnader i form av økonomiske utgifter. Fredensborg svarte følgende på spørsmålet om det å drifte samarbeidet fra deres side samarbeidet har ført til vesentlige økte utgifter:

Nei, vår organisasjon er bygget opp slik at vi bruker mye ressurser på kvaliteten, på prosessene og på resultatet vårt, og den tiden vi bruker på interaksjon og samarbeid med Kragerø kommune, den er liten i forhold til det store, og det er vel investert tid å bruke på Kragerø kommune. Det er kanskje noe av det nyttigste vi gjør, det er å ha den dialogen med Kragerø og samfunnet, fordi de gir oss så gode tilbakemeldinger som gjør at vi kan korrigere oss underveis. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Fredensborg ser det tvert imot som vel investerte penger å drive et samarbeid med Kragerø kommune.

Jeg rettet det samme spørsmålet til politikere og administrasjonen i Kragerø kommune. Jeg fikk fra alle et entydig svar. En politiker uttalte:

Nei, det tror jeg ikke. Det er klart det at det vil gå noen timer, noen ressurser hos administrasjonen til å holde dialogen, men det er jo småpenger. Og i forhold til politiske møter, så tenker jeg at det ikke vil føre til noen ekstra kostnader, fordi man har jo fast møte, og dette vil jo bare bli en egen sak på de aktuelle møtene. Sånn at kanskje det blir snakket om en befaring, eller noen sanne ting, men det er veldig små

kostnader forbundet med det. Det er håndterbart. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

## 6.8 Fragmentering.

I denne casen mellom Kragerø kommune og Fredensborg identifiserte jeg ingen klar, åpenbar fragmentering. Hverken: «Horisontalt fragmentering ved at det opprettes nye, formelle enheter – ofte med egne styrer, vedtekter, budsjetter og ansatte – i tillegg til enheter man allerede har» (Jacobsen, 2014, s. 51). Eller: «Vertikalt fragmenteres kommunene ved at beslutningsprosesser blir mer sammensatte. Ved oppretting av nye, relativt autonome enheter følger det også vanligvis med nye beslutningsnivåer» (Jacobsen, 2014, s. 52).

Grunnen til dette kan være at samarbeidet i liten grad er formalisert og forankret hos politisk og administrativ ledelse i Kragerø kommune. Hadde det vært et veletablert samarbeid, som har pågått over tid, så kunne en kanskje sett tendenser til fragmentering. En politiker uttalte i et intervju:

Nei, jeg ser ikke noen utfordringer der. Det eneste er jo det at det er veldig viktig at man ikke kommer i en sånn situasjon der et konsern, at det oppleves at de får noen fortrinn i forhold til andre. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Politikere og administrasjonen i Kragerø kommune uttrykte i intervjuene jeg hadde med dem, at Fredensborg skulle behandles likt som alle andre private aktører som hadde interaksjon med kommunen. Det virket for meg at samtlige var veldig bevisste de demokratiske farene det er å binde seg for mye til kun en aktør i et slikt samarbeid. De mener at dialogen og samarbeidet skulle gå i samme sporet som dialogen er opp mot alle andre samarbeidende aktører i daglig drift ellers. Flere politikere presiserte flere ganger i intervjuene jeg hadde med dem at Fredensborg ikke skulle få noe fortrinn i forhold til andre aktører som ville samarbeide med kommunen innen reiselivsnæringen.

På en annen side ser jeg i mine funn en form for skjult fragmentering av makt når det kommer til beslutningsprosesser og «hvem som snakker om hva med Fredensborg». Jacobsen (2014) skriver om to konsekvenser fragmentering kan føre til:

For det første kan dette være med på å øke klarheten og minske innsikten i hva som er det kommunale ansvaret og hvem som egentlig har ansvaret. (...). For det andre kan fragmenteringen gjøre det vanskeligere for innbyggerne å vite hvem som egentlig er ansvarlig for et vedtak eller produksjon av en tjeneste. (s. 52).

Det fremstår i funnene at det er noe uklart hvordan samarbeidet med Fredensborg forvaltes, om det i det hele tatt er et samarbeid og hvem i kommunen (politikere eller administrasjonen) som faktisk fører dialogen med Fredensborg. Det kan være betimelig å spørre hva som snakkes om når ordfører, kommunedirektør og formannskapet har møter med Fredensborg. Hvordan er beslutningsprosessen som fører frem til hva kommunen skal føre på agendaen på disse møtene? En politiker jeg snakket med følte seg lite involvert i slike prosesser opp mot privat næringsliv som kommunen har dialog(er) med. En årlig arena for interaksjon med det private næringslivet er blant annet Vestmar konferansen som arrangeres av den lokale Skagerrak Sparebank. Når vi snakket om dette uttrykte politikeren:

Det handler om kunnskap da. Det handler om å forstå handlingsrommet, forstå det politiske håndverket, liksom profesjonalisere politikerne litt. Og det handler om at nå har det vært helt på sparebluss bestandig. Et eksempel, sånn som Vestmar konferansen igjen nå, der tror jeg bare ordfører reiser. Formannskapet er jo næringsrådet til Kragerø kommune, men vi får ikke lov til å delta der fordi det koster penger. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

## 6.9 Ansvarsforvitring.

Jacobsen (2014) skriver: «En bekymring i mye av det som har vært skrevet om framveksten av nettverkstilnende strukturer, er nettopp knyttet til hvordan dette påvirker muligheten for å holde noen ansvarlig for det som skjer» (s. 52). Det virket for meg at slik ansvarsforvitring var noe politikere og administrasjonen i Kragerø kommune var svært opptatte av at ikke skulle skje. En politiker fortalte i et intervju:

Men det er jo klart at når man har en så stor aktør, så er det jo naturlig at man må ha en annen kontakt med denne aktøren enn den aktøren som ikke gjør noen ting her i byen.



Men det er veldig viktig at man sørger for at det er åpenhet, og at andre aktører har muligheten til å komme inn på markedet her. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Å holde samarbeidet transparent for innbyggerne, samt involvere dem i prosessene vedrørende samarbeidet med Fredensborg, fremstod for meg at var noe politikerne var veldig fokuserte på å gjøre. De ville vise at alle ledd i prosessen ble ansvarliggjorte og ikke glemt i prosessen. Men som jeg har nevnt tidligere, så har de ikke vært så flinke til nettopp å gjøre dette. Dette kan, som nevnt, ha skapt en del uro og negative ytringer i media og på sosiale media plattformer. Det virker ikke for meg at dette fremstår som ansvarsforvitring, men heller en mild form for klønete håndtering av samarbeidet. Dette bringer meg over på en uttalelse jeg fikk fra administrasjonen:

Og så er det viktig for meg at vi, som jeg sier, skal legge til rette igjennom planene, og så skal vi legge til rette igjennom å skape gode rammebetingelser. Men vi skal ikke gjennomføre mye av det som står i strategisk næringsplan, det er det faktisk andre som skal gjøre. (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Her referer representanten til strategisk næringsplan som er under utarbeidelse. Jeg aner en mild tafatthet, snarere enn en ansvarsforvitring i dette utsagnet. H\*n har helt rett i at næringsplanen ikke direkte skal gjennomføres av dem selv. Men jeg savnet at h\*n overbeviste meg om at h\*n skulle tilrettelegge og ha en enhetlig plan for rolle, ansvar og myndighet (RAM) for iverksetting og implementering av denne næringsplanen. En ting er å ha en plan, men jeg mener det er viktig i tillegg å ha en plan for hvordan iverksette eller implementere planen. Jeg spurte også mer konkret om dette senere i intervjuet, da h\*n fortalte at de dessverre ikke hadde en plan for dette, da mange av disse initiativene i samarbeidet kun var utbyggerstyrte.

#### 6.10 Uthuling.

Samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg er ikke forankret og definert som et samarbeid hos Kragerø kommune. Derfor er også faren for uthuling av kommunens ansvar og myndighet mindre, slik jeg ser det. Jacobsen (204) definerer uthuling: Jacobsen (2014)

henviser til Rodes som: «... ble blant annet kjent for å ha lansert begrepet «uthuling» av staten. Med dette mente han at framveksten av nye, nettverkslignende institusjoner, og delegering av myndighet til disse, ville føre til en uthuling av statens kjerne» (Jacobsen, 2014, s. 53).

Kragerø kommune sin milde form for klønete håndtering av samarbeidet med Fredensborg AS kan likevel føre til en form for ubevisst demokratisk uthuling. Dette fordi Kragerø kommune mangler en helhetlig plan og strategi for samarbeidet med Fredensborg. Kommuneadministrasjonen uttalte i intervjuet med meg (ref. punkt 6.2) hvor h\*n sier at: «samarbeidet med Fredensborg AS er som å jobbe fra skanse til skanse, fra et nytt prosjekt til et annet, hvor da politikere som nesten over bordet lager krav til hvordan samarbeidet skal gå videre derfra». (Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). Dette viser for meg at Kragerø kommune egentlig ikke har en helhetlig plan og strategi for hva de vil med samarbeidet. Fredensborg på sin side uttrykte at de bruker mye ressurser i samarbeidet, og at de gjør det «med hjertet, og ikke hjernen». (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). En slags indre motivasjon for å ha et samarbeid med Kragerø kommune. Dette viser for meg at de i hvert fall har en strategi for samarbeidet. En langt klarere strategi og tydeligere motivasjon for et samarbeid enn det Kragerø kommune har. Det i seg selv kan over tid føre til en form for demokratisk uthuling, da Fredensborg over tid, nærmest fritt, kan utvikle en betydelig institusjon med stor uformell myndighet overfor Kragerø kommune, slik Jacobsen referer til uthuling (Jacobsen, 2014, s. 53). Med sine økonomiske midler, og gode evne til å planlegge og prosjektere utbyggingsprosjekter, kan de påvirke lokaldemokratiet til sin fordel. Dette bør Kragerø kommune være bevisste, og møte med en klar strategi for samarbeidet.

Men på lik linje som med fragmentering og ansvarsforvitring, er politikere og representanter fra administrasjonen bevisste på at slikt ikke skal skje i samarbeidet med Fredensborg. En politiker uttalte under intervjuet når vi snakket om demokratisk uthuling:

Vi har alltid snakket om det, om å være påpasselige så det ikke blir skjevheter.

Men jeg har vært veldig trygg på at både administrasjonen og vi politikere har vært så bevisste på at ikke det må skje ... (Politiker, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

Så får tiden vise om Kragerø kommune evnet å gjøre dette i praksis.

### 6.11 Elitedannelse.

Jacobsen (2014) skriver: «Noen politikere, som regel de med sentrale posisjoner og verv, vil alltid være mer sentrale i politiske prosesser enn andre. Det er både politisk elite og politiske «backbenchere»» (s. 55). Konkret opp mot samarbeidet med Fredensborg, har det, og er det ikke en elitedannelse blant politikerne i Kragerø slik jeg ser det, etter hvordan Jacobsen beskriver «eliten». En politiker uttalte dette i intervjuet når jeg spurte om dette var tilfellet i samarbeidet med Fredensborg:

Nei, det føler jeg ikke. For igjen er det jo formannskapet som har hatt den dialogen. Der er det jo bredt sammensatt av de politiske partiene. Og jeg opplever at partiene i Kragerø er flinke til å ha dialogen innad i sine egne partigrupper. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Ifølge politikerne og administrasjonen i Kragerø kommune er det formannskapet med ordfører og kommunedirektør som har vært ansvarlige for dialogen med Fredensborg. Det har vært gjennomført regelmessige møter. En politiker uttalte:

Så inntil Fredensborg valgte å avslutte sine restauranter og drifter i sentrum, og begynte å selge ut, så har det vært jevnlige møter. Ordfører har vel deltatt på to møter i året, hvor også Ivar Tollefsen selv har deltatt. Sånne dialogmøter hvor vi har diskutert ulike planer fremover. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

En annen politiker fortalte:

Og så tenker jeg at vi har jo tradisjonelt hatt et samarbeid hvor Fredensborg har hatt møter regelmessig, mer eller mindre regelmessig i hvert fall, med jevne mellomrom, med kommunedirektør og ordfører, mer enn med andre aktører i kommunen. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Ut fra intervjuene jeg har gjort kan jeg ikke se at det har oppstått en klar elitedannelse hos politikere og administrasjonen i Kragerø kommune som en følge av samarbeidet med

Fredensborg. Men jeg ser et elitistisk preg på maktstrukturen og hvordan samarbeidet forvaltes og styres. I teorikapittelet punkt 4.3 referer jeg til Baldersheim (2014) og jeg skriver om hvordan elitister (policy leaders) var på toppen av makthierarkiet i byene i USA på starten av 1900 tallet. Makten var sentralisert hos enkeltaktører og i såkalte «maktpyramider», ledet av «policy leaders» (elitister). Hver maktpyramide representerte et saksfelt eller et prosjekt. På toppen av hver maktpyramide satt en engasjert leder («policy leader»). Disse elitistene var ifølge Baldersheim (2014), som igjen referer til Hunter: «... en solidarisk *gruppe* som har etablert seg over lang tid. Og når gruppen først er etablert, er den selvforsterkende» (Baldersheim, 2014, s. 53). De skriver videre (med referanse til Hunter) at det som holder dem sammen er: «... felles interesser, synspunkter og verdier mellom topplederne. Økonomiske interesser og penger spiller en viss rolle, men i siste instans er det felles verdisyn og gjensidig tillit utviklet over tid gjennom samarbeid om felles prosjekt» (Baldersheim, 2014, s. 53). I Kragerø kommune kan en se tendenser til en maktpyramide ledet av ordfører, kommunedirektør som leder samarbeidet og dialogen («prosjektet») med Fredensborg. Det virket for meg at det resten av det politiske miljøet og administrasjonen ikke var særlige delaktige i samarbeidet/dialogen. En av de to representantene fra administrasjonen uttalte også dette:

Jeg har opplevd det at for min del så har vi gitt ønske om å være tettere på, og vi har tatt initiativ til det, og da snakker jeg på mitt nivå. Jeg opplever at det har vært et nivå hvor man har gått inn på mer ordfører- og kommunedirektørnivå, og snakket med de, og da blir vi på en måte, og jeg ser på næringen, litt mer koblet vekk.

Jeg føler at vi treffes på noe, men vi har ikke hatt et godt formelt samarbeid.

(Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Jeg har i mine funn ikke sett årsaken til hvorfor det er slik. Men årsaken til at det er slik kan henge sammen med at samarbeidet med Fredensborg ikke er tilstrekkelig forankret hos den politiske og administrative ledelsen i kommunen. At maktpyramiden blir elitistisk kan være av ubevisste årsaker, da den mer eller mindre uformaliserte dialogen mellom Fredensborg og Kragerø kommune tilfeldigvis kun har foregått med ordfører, kommunedirektør og/eller formannskapet.

## 6.12 Samarbeidsklima.

Kandidatene jeg intervjuet kunne ikke samlet sett komme med en entydig beskrivelse av samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg. Det var delte meninger om hvorvidt det var et samarbeid mellom partene. Kandidatene stilte seg også undrende til hva en kunne definere som et samarbeid i dette tilfellet. Representanten fra Fredensborg uttalte det slik:

Nei, det er jo ikke noe samarbeid, for det er ingen samarbeidsavtale, men det er jo en relasjon mellom et privat selskap og kommunen som offentlig administrasjon. Så det er jo ikke noe formalisert samarbeid, men gjennom at vi er en veldig stor næringsaktør i Kragerø, så er det jo en viss grad av interaksjon mellom Fredensborg og Kragerø kommune. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Fredensborg hadde frem til ca. 2021 store planer for utbygging, restaurant og hotelldrift i Kragerø sentrum. Disse planene ble på dette tidspunktet skrinlagt. Ifølge konsernet var det først og fremst økonomiske årsaker til dette. Fredensborg uttaler:

Mye av det som er gjort i Kragerø er jo gjort basert på avgjørelser i hjertet og ikke hjernen, det vil si at det har ikke vært lønnsomhet i prosjektene. Så er det alltid et mål om at man kan skape lønnsomhet over sikt, men hvis man over tid ser at hverken kvaliteten er bra nok eller lønnsomheten er god nok, så mister man litt motivasjon. Samtidig så kan man også miste noen motivasjon dersom man opplever at kommunen ikke er en medspiller, altså hvor kommunen oppleves som en motspiller, ikke en medspiller. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

I intervjuet med Fredensborg uttrykker de ettertrykkelig at de vil være en medspiller med Kragerø kommune. De vil oppfattes som profesjonelle, og de overbeviste meg om at de var klar over at de kunne bli møtt med både negativitet og positivitet hos Kragerø kommune og innbyggerne i Kragerø for sine prosjekter i Kragerø. De uttrykker sterkt at de vil ha dialog med kommunen og innbyggerne for å ha en kommunikasjon rundt disse ulike meningene. De uttrykte at de var opptatte av å lytte til kommunens behov og ønsker innenfor deres filosofi som gjelder utviklingen av Kragerø kommune. Fredensborg uttalte:

Når det gjelder Fredensborg, så er jo dette basert på primært sett igjennom Ivar Tollefsen som da er største eier i Fredensborg. Han tok tidlig en beslutning på å satse i Kragerø, basert på hjertet og ikke hjernen. Av kjærlighet til Kragerø så hadde han lyst

til å være med og skape aktivitet til Kragerø. Og så ser vi, vi har en organisasjon som består av mennesker som har jobbet ganske lenge med denne type prosesser, - vi ser at man må jobbe langsiktig skal vi få det til å lykkes med det. Og derfor ønsker vi å være med og både lytte til det lokalsamfunnet sier, men også at vi kan komme med innspill til lokalsamfunnet i forhold til hvilke retninger Kragerø kommune skal utvikle seg videre. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Det kan jo tenkes at de sier dette for å fremstå politisk korrekte i intervjuet med meg. Eller på annet vis fremheve seg selv som «noe bedre enn andre». Eller gjør virkelig Ivar Tollefsen dette av «hjertet», og mest det? Kragerø kommune på den annen side har utfordringer i å møte denne aktøren på dette. Det virker som dette temaet er lite snakket om i samarbeidet. Og det gjenspeiles i en politisk splittelse i byen på hvorvidt Fredensborg skal få lov til å utvikle og «skape» så mye som de kanskje ønsker i byen. Og det virker som administrasjonen i Kragerø kommune har en mangelfull helhetlig plan og strategi for å møte denne aktøren.

### 6.13 Hvilke utfordringer og muligheter finnes i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS?

Det største mulighetsrommet Fredensborg ser i samarbeidet, er å bidra til at Kragerø blir en attraktiv helårsdestinasjon. De ser muligheten i å investere i en utvikling som drar i den retningen:

Det største mulighetsrommet vi jobber med er at Kragerø skal bli en attraktiv helårsdestinasjon som både skal være god å bo i og god å reise til.

Da må vi få et bedre næringsmiljø. Vi må bedre handels-, overnattings- og forretningsmiljø. Vi må skape gode attraksjoner som er åpne hele året. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Den største utfordringen Fredensborg har i dette samarbeidet er uforutsigbarheten de opplever i samarbeidet med Kragerø kommune.:

Den største utfordringen er forutsigbarhet. Vi bruker fryktelig mye ressurser, fryktelig mye penger og tid på langsiktige store prosjekter. Vi er helt avhengige av forutsigbarhet. Det er det viktigste for oss i dialogen med Kragerø. De kan gi oss den

nødvendige forutsigbarhet til at vi kan jobbe med langsiktige prosjekter. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Politikere jeg intervjuet ser også et mulighetsrom i samarbeidet med Fredensborg. De ser mulighetsrommet i forhold til kommuneplanen og «attraktivitetsmodellen» jeg referer til i punkt 6.4. De kobler samarbeidet til kommuneplanen og næringsplanen som snart er ferdigstilt. Slik sett virker det som at Kragerø kommune har gjennom disse planene, sammenfattet en visjon og strategi på hvordan Kragerø kan og skal utvikles:

Mulighetsrommet er jo åpenbart. Sett i lyset av kommuneplanen da. Det er kjempestort, fordi man har, kommunen har et helt uttrykt ønske om et bærekraftig reiseliv, og man skal satse på boligbygging. Og vi har en del områder som er mulige å utvikle. Så det er helt åpenbart at kommunen i årene framover vil ha godt av å ha tydelig og godt samarbeid med sånne aktører som vi snakker om her. (Politiker, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

De kanskje største utfordringene i samarbeidet er at kommuneadministrasjonen og det politiske miljøet sammen har et kommunikasjon dem imellom, samt en mangelfull enhetlig plan for hvordan iverksette, implementere og forvalte visjonen og strategien som er skrevet i kommuneplanen og den nye næringsplanen. I tillegg lider Kragerø kommune nå for tiden av at Plan og Byggesaksavdeling ikke klarer å behandle mengden av saker tilstrekkelig raskt nok. Som et resultat av dette opplever Fredensborg en uforutsigbarhet som vanskeliggjør deres langsiktige plan for investering(er) i Kragerø kommune. Denne uforutsigbarheten som Fredensborg opplever, ser det politiske miljøet. De ser også at dette påvirker samarbeidet negativt. At kommunen oppleves uforutsigbar, ser også administrasjonen i kommunen. De ser også at dette påvirker samarbeidet med Fredensborg negativt. Men det som er påfallende er at det virker som politiske miljøet og administrasjonen ikke jobber tilstrekkelig godt nok sammen om å møte disse utfordringene. Administrasjonen påstår at denne uforutsigbarheten oppstår som en følge av de politiske motsetningene mellom borgerlig side og venstre side av politikken i Kragerø. En representant fra administrasjonen fortalte meg:

Er det en ting jeg kan love deg, så er det at samarbeidet med Fredensborg, mellom politisk ledelse og Fredensborg, hadde vært vidt forskjellig avhengig av hvilken av de to ytterkantene som får det politiske ledelsen. Når Rødt fikk det nå, så får dette

samarbeidet en valør. Hadde FRP fått det, så hadde det fått en helt annen valør.  
(Representant fra administrasjonen, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Og en politiker jeg intervjuet uttalte:

Jeg synes på en måte kanskje at administrasjonen burde tatt en litt tydeligere rolle, da. For hvordan det samarbeidet skulle gjøres, og liksom komme med litt klare anbefalinger. For det at ... Ja, for de bør jo på en måte innhente informasjon om hvordan det kan gjøres på en ordentlig måte, som er innenfor for det som er lovlig, og det som er riktig. For de politikerne, de er jo litt sånn ... Skjønner litt redde for å trå feil, og så litt sånn veit vi ikke helt, så synes jeg at administrasjonen burde lagt noen føringer på hvordan de ønsket det samarbeidet skulle vært da. (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).

Det kan virke som administrasjonen og politikerne skylder på hverandre når det kommer til utfordringen med å gjøre kommunen til en mere forutsigbar næringsutvikler. «Noen» bør ta styringen og ledelsen for å rydde opp i dette og sette en kurs og fart på Kragerøs utvikling.

#### 6.14 Hvordan ledes samarbeidet mellom Fredensborg AS og Kragerø kommune?

Det ser ut som samarbeidet kun styres hos hver enkelt part i samarbeidet, uten felles styring og ledelse av samarbeidet. Fredensborg har organisert seg på sin måte, og Kragerø kommune på sin måte. Det er ikke en omforent styring og ledelsesstruktur i samarbeidet. Fredensborg blir behandlet likeverdig som alle andre private aktører som ønsker å investere i kommunen. Og Fredensborg oppfører seg overfor Kragerø kommune kun som en av de flere andre kommunene de også driver utviklings og investeringsprosjekter i.

Fredensborg sier at de har organisert kontakten og arbeidet opp mot Kragerø kommune slik:

Så vår dialog er etter behov. Noen ganger kjører vi en prosjektleder som har dialog hvis det skal være møte med saksbehandlere og virksomhetsledere som gjelder konkrete saker på reguleringsplaner og byggesaker. Så kjører vi de inn. (Fredensborg, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023).



Kragerø kommune sitt politiske miljø sier at samarbeidet er organisert og styrt på denne måten:

Ja, hva skal jeg beskrive det? Vi har jo i en 6-7 års periode nå drivet med omstillingsprogram. Og vi har hatt et så godt sammensatt styre som også har hatt dialogen med utviklingen for Fredensborg. Derfor så er det litt sånn, men vi har vært litt planløse her, for vi har ikke hatt noen strategisk næringsplan før, for eksempel. (Politiker, personlig kommunikasjon, 24 oktober 2023).

Kommunen har delegert mye av samarbeidet med Fredensborg (og andre næringslivsaktører) til omstillingsprogrammet som er etablert i kommunen. Jeg spurte en politiker på hvordan samarbeidet med Fredensborg var ledet. Jeg spurte h\*n om h\*n visste om samarbeidet på noen måte blir ledet av og/eller hos Kragerø kommune. H\*n svarte:

Nei, vi har jo vært interessert i det, så hvis det hadde vært veldig god ledelse på det feltet, så hadde vi nok sett det. Men jeg tror noen har tenkt at de hadde en slags styring på det, men at det ikke har vært rotfesta i det politiske miljøet ordentlig da. (Politiker, personlig kommunikasjon, 25 oktober 2023).

En annen politiker jeg intervjuet savnet større involvering, styring og ledelse av samarbeidet fra administrasjonen sin side. H\*n ønsket: «Mye mer tydelig, mye mer direkte, mye mer avstand mellom politikk og administrasjon ...» (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). H\*n etterlyste en klarere og sterkere ledelse av samarbeidet. H\*n ønsket at administrasjonen kunne tale med en langt sterkere røst enn de gjør nå. H\*n dro frem en sammenlikning med den foregående administrasjonen som ledet kommunen før den som er nå: «Han var jo, han leverte jo da ferdigstilt saker som han la et faglig grunnlag for, og på en måte sto på det». Videre uttalte h\*n at nå er det heller: «Mangel på ledelse, virkelig mangel på ledelse. Og det ser vi jo nedover i organisasjonen vår også, når vi ser den turnover, når vi ser hvordan ting er, så er det klart at det her er det store utfordringer». (Politiker, personlig kommunikasjon, 27 oktober 2023). H\*n henviste til de utfordringer som blant annet er hos Plan og byggesaksavdelingen, som jeg har omtalt tidligere i oppgaven.

## 7.0 Drøfting.

## 7.1 Maktstrukturen i samarbeidet mellom Fredensborg og Kragerø kommune.

Hvordan skal vi forstå disse observasjonene fra et teoretisk ståsted? Først vil jeg vende tilbake til studiens teoretiske utgangspunkt og se nærmere på lokalmaktdebatten («the community power debate») og på hvordan maktstrukturen i samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS ser ut.

Fredensborg uttrykker for det første at de ikke skal behandles ulikt fra andre aktører, - hverken bedre eller dårligere. Dette er en ydmyk uttalelse, samtidig som en veldig «politisk korrekt» uttalelse sett med forretningsmessige øyne. En litt mindre ydmyk tilnærming kan over tid være mindre fruktbart for samarbeidet, da det kan svekke Fredensborgs integritet og tilliten mellom Fredensborg og Kragerø kommune. For det andre har Fredensborg uttrykt at deres satsing i Kragerø er først og fremst gjort av «hjertet og ikke hjernen». Dette er en form for strategi, om ikke annet er det en helt klar motivasjon for hvorfor de vil satse og investere i Kragerø.

Kragerø kommune på sin side har, i intervjuene jeg har hatt med politikere og administrasjonen, uttrykt at de ikke skal behandle Fredensborg ulikt fra andre aktører, - hverken bedre eller dårligere. Men kommunen har for det første en manglende eller utvilsomt en svak helhetlig plan på hvordan samarbeidet skal forvaltes og utøves. Det virker for meg at de også har en sprikende motivasjon på hvorfor og om de i det hele tatt skal samarbeide med Fredensborg. Politikere og representantene fra administrasjonen ser mulighetsrommet som er i et samarbeid. De ser at det kan bidra til å løse kommunens «onde problem» ved å snu trenden med negativ eller stagnerende økonomisk vekst ved å gjøre Kragerø til en mer attraktiv bosteds, - og besøkskommune. Men meningene er delte, særlig i det politiske miljøet, at de ikke klarer å omforenes om en felles strategi og plan for samarbeidet. For det andre har kommuneadministrasjonen utfordringer inne Plan og byggesaksavdelingen. Dette medfører at Fredensborg oppfatter Kragerø kommune som uforutsigbare. Og som de sier i intervjuet med meg, er de helt avhengige av forutsigbarhet for å kunne drive langsiktige prosjekter i kommunen. Fredensborg sitter nærmest «på gjerdet» med sine økonomiske muskler og «venter» på at Kragerø skal bli enige og stake ut en kurs for samarbeidet. Spørsmålet er bare hvor lenge de gjør det før de eventuelt trekker seg fullstendig ut av Kragerø. Fredensborg har allerede avvirket en del av sine prosjekter i Kragerø sentrum. Disse prosjektene kunne vært med i bidraget om å nå kommuneplanens mål om å bli en mer

attraktiv bosteds, - og besøkskommune. På denne måten kan en si at Fredensborg har en form for økonomisk makt over Kragerø. Denne typen maktforskjell (eller Kragerø sin mangel på økonomisk makt i relasjonen med Fredensborg), kan være utfordrende å akseptere for noen politikere i Kragerø. Det er slik jeg ser det hovedsakelig to måter å møte denne «maktkampen» på: 1. Kragerø kommune vedtar at de ikke ønsker et samarbeid med Fredensborg som en av flere reiselivs, og destinasjonsutviklere i Kragerø. 2. Kommunen vedtar rammer og kriterier, og blir enige om en intern strategi for et samarbeid med Fredensborg som en reiselivs, og destinasjonsutvikler i Kragerø. Det kan bidra til at Fredensborg får den forutsigbarheten de trenger, ikke bare innen saksbehandling hos Plan og byggesaksavdelingen. Slik jeg oppfatter situasjonen nå, sitter Fredensborg med en passiv makt over Kragerø. De sitter «på gjerdet» og observerer uroen blant politikere, administrasjonen og innbyggerne og evaluerer fra dag til dag hvorvidt og hvor mye de «av sitt hjerte» skal fortsette med å engasjere seg i Kragerø.

Det politiske miljøet er opptatt av at Fredensborg skal behandles på lik linje med andre private aktører som viser interesse for investering og utvikling av sin næring i kommunen. Men det er stor avstand mellom standpunktene mellom borgerlig side og venstre side i politikken i Kragerø. Slik vil det sannsynligvis hele tiden være. Det ligger i demokratiets natur å være slik. Så for at en kommune som Kragerø i denne casen med Fredensborg ikke skal oppfattes som uforutsigbare, er det desto viktig at dialoger med private aktører som blant annet Fredensborg snakkes presist slik at en oppfattes så forutsigbar som mulige. At kommunen har en god kommuneplan og næringsplan som det faktisk styres etter vil bidra til at forutsigbarhet skapes. For å få dette til, så må det ledes. «Noen» må ta styringen og lede debattene først og fremst internt i kommunen, men også utad. Lederen må evne å samle synspunktene, få eventuelt divergerende synspunkter debattert og avklart. Lederen må ut ifra dette evne å kommunisere kommunens standpunkt til private aktører som har interesser i kommunen. I tillegg må denne dialogen med disse private aktørene føres transparent overfor innbyggerne i Kragerø, slik at prinsippene bak den parlamentariske styringskjeden ikke forvirrer. Innbyggernes synspunkter må lyttes til. Lederen må evne å være både samarbeidstjener, interessemegler og samarbeidskatalysator (ref. Røiseland & Vabo (2016)). I tillegg må alle parter (administrasjonen, politikere, private næringsaktører og innbyggerne) være tro mot kommuneplanen og næringsplanen. Disse planene må hele tiden ligge til grunn når debatter skal utøves, og dialoger skal gjennomføres. Selvsagt er slike planer «levende dokumenter». Kommuneplanen skal ifølge Lov om planlegging og byggesaksbehandling

(plan- og bygningsloven) § 11-1 (u.å) på Lovdata.no revideres hvert år. Dette for til enhver tid følge kommunens økonomiske utvikling, kommunens demografiske utvikling og samfunnsutviklingen generelt. Men det er viktig at også da slike endringsprosesser av planene generelt kommuniseres og gjøres transparent og ryddig, slik at ikke dette også skaper uro og at kommunen fremstår som uforutsigbar.

Sett i lys av «lokalmaktdebatten» viser dette viktigheten av å ha en klar og tydelig visjon, samt utføre presis kommunikasjon internt og med samarbeidende aktører. Om samarbeidet er formalisert eller ikke, eller kun er gjort gjennom uformelle dialoger, må det uansett være slik. Hvis ikke kan maktforholdet i relasjonen gå i ens eget dis favør. Og erfaringer som gjøres i samarbeidet kan ende med å ikke nyttes, eller også spille i ens eget dis favør. Dette vil bli drøftet i studiens neste to kapitler.

## 7.2 Operasjonelle effekter oppnådd i samarbeidet.

Kragerø kommune og Fredensborg har nok oppnådd både positive og negative operasjonelle effekter (økonomisk effektivitet, kvalitet og «robusthet», læring, løse «onde problemer», makt og innflytelse, legitimitet) av samarbeidet dem imellom. Kragerø kommune har først og fremst oppnådd **økonomisk effektivitet** i form av positive økonomiske effekter av samarbeidet. De har fått økt sysselsetting og flere arbeidsplasser. Dette igjen har ført til skatteinntekter. Inntekter som kommer som et resultat av at Fredensborg trekker en del besøkende og turister til Kragerø er ikke iberegnet og heller ikke spurt om i de intervjuene og samtalene jeg har hatt med respondentene i dette studiet. Hva inntekter og økonomiske effekter samarbeidet har på dette punktet, kan det spekuleres meget i. En annen ting det kan spekuleres i er hvilke inntekter prosjektene Fredensborg har og har hatt i Kragerø har brakt til konsernet. Fredensborg uttalte i intervjuet at de ikke kunne se at samarbeidet umiddelbart har gitt noen positiv økonomisk effekt.

Innen **kvalitet og «robusthet»** har Kragerø kommune derimot oppnådd en mer negativ effekt. Samarbeidet har ført til noe uro og støy hos innbyggerne i Kragerø. De har i tillegg blitt oppfattet som noe uforutsigbare av Fredensborg. Alt dette kan ha gått ut over Kragerø kommune sitt kvalitetsstempel som blant annet en attraktiv industrikommune. På grunn av dette fremstår kanskje Kragerø kommune som lite «robust» med en trygg og stødig politisk og administrativ ledelse. I et samarbeidsklima kan dette føre til en negativ effekt i et maktforhold

i et samarbeide. Et godt kvalitetsstempel er gjerne bygget på tillit. Det tar lang tid å bygge tillit, og det skal lite til for å svekke oppnådd tillit. Fredensborg har i denne casen en maktfordel i form av økonomisk makt. De er trygge på at de kan bidra til økt turist-, og besøksnæring i Kragerø. De har kapital og motivasjon til å realisere prosjekter som kan bidra til dette. De «venter» kun på at Kragerø sine politikere og administrative ledelse skal bli enige og hjelpe dem med realiseringen(e).

For Fredensborg sin del, så er det **læring** som først og fremst er størst oppnådd effekt i å samarbeide med Kragerø kommune. De lærer om prosesser som gjelder utvikling og prosjektering av utbyggingsprosjekter. De sier at de lærer av disse samarbeidsprosessene (dialogen) de har med Kragerø kommune. Og de tar dette med seg inn i andre prosjekter de har i konsernet. Kragerø kommune uttaler i intervjuene at de også har fått læringseffekt i samarbeidet. Både politikere og administrasjonen uttaler i intervjuene at de har lært av samarbeidet med Fredensborg. Hvorvidt de har klart å effektivisere den lærdommen på en god nok måte er diskutabelt. Noe av utfordringene for å få til en effektivisering ligger nok i manglende næringsplan, og en kommuneplan som ikke er tilstrekkelig vedtatt enda. I tillegg den store avstanden mellom borgerlig og venstre side i politikken om et samarbeid er nyttig eller ikke. Og ikke minst utfordringene i Plan og Byggesaksavdelingen i kommunen.

Disse utfordringene som hindrer at lærdom i samarbeidet ikke blir effektivisert, er noen dem jeg også beskriver som Kragerø kommune sine «**onde problemer**». Disse hindrer Fredensborg i realiseringen sin av mange prosjekter i Kragerø. Ved å løse disse utfordringene kan dette bidra til at kanskje Fredensborg realiserer flere av sine prosjekter og deres ønske om å bidra til å gjøre Kragerø til en bedre bosteds-, og besøkskommune. Kragerø kommune mangler investeringsmidler for å realisere mesteparten av dette selv. Men utfordringen med å løse dette ligger nok i den lite etablerte og klare kommunikasjon mellom kommuneadministrasjonen og det politiske miljøet hvorvidt og hvor meget det skal være et samarbeid med Fredensborg i disse planene. Hvis det ikke gjennom denne kommunikasjonen debatteres og vedtas form og farge for et samarbeid, kan samarbeidet flyte fritt «fra skanse til skanse» og til slutt ende opp med lite eller ingenting. Samlet sett kan en si at disse tingene er et «ondt problem» både for Kragerø kommune og Fredensborg. Begge parter har kanskje nytten av å få oppklart dette og få en klarere fart, retning og forutsigbarhet med samarbeidet.

Ved å få en bedre avklaring på dette, kan en få en bedre oversikt over **makt og innflytelse** i samarbeidet. Fredensborg har nok en viss andel skjult makt over Kragerø i form av kapital og en tydelig motivasjon for å realisere prosjekter i Kragerø. Samtidig sier de at de ikke skal behandles ulikt andre aktører som også ønsker å realisere liknende prosjekter i Kragerø. Kragerø kommune på sin side er også svært opptatt av å ikke forskjellsbehandle Fredensborg i forhold til andre aktører. Kragerø kommune har på sin side ikke de investeringsmidler de gjerne sårt trenger for å realisere dette som Fredensborg kan realisere for dem. Det kan føre til en viss maktesløshet og frykt for å bli overkjørt av Fredensborg og derav miste sin makt og integritet overfor blant annet innbyggerne i kommunen. Når samarbeidet ikke er forankret politisk og administrativt med en klar strategi og helhetlig plan for utførelse av samarbeidet kan kanskje dette forsterke nettopp denne maktesløsheten.

Denne maktesløsheten kan føre til at Kragerø kommune kan miste sin **legitimitet** overfor innbyggerne og lokalsamfunnet. Eller snarere mangelen på å ikke styrke legitimiteten overfor innbyggerne i Kragerø kan Kragerø kommune svekke sin legitimitet overfor innbyggerne sine. Politikerne har tatt initiativ til åpne informasjonsmøter hvor innbyggerne kan få informasjon og komme med innspill til planene kommunen har med Fredensborg. Men flere politikere etterlyste mere involvering. De fortalte selv at de burde tatt mere initiativ til å holde samarbeidet mere transparent overfor innbyggerne og lokalsamfunnet. Fredensborg på sin side bygger legitimitet ved å ta til seg den læringen de får gjennom samarbeidet. De lærer av prosessen(e) og dialogen(e) med kommunen og bringer denne kunnskapen inn i organisasjonen og til samarbeidet med andre kommuner hvor de har tilsvarende type prosjekter. En kan på en måte si at de bygger en sterkere markedsposisjon ved en større kunnskapsbase og en sterkere «kunnskapsmakt» overfor konkurrerende selskaper og/eller konsern.

### 7.3 Demokratiske effekter oppnådd i samarbeidet.

På lik linje med operasjonelle effekter har Kragerø kommune oppnådd både positive og negative effekter (transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse) av samarbeidet med Fredensborg. Jeg har i intervjuet med Fredensborg ikke spurt dem om demokratiske effekter oppnådd hos dem, fordi de ikke er en offentlig organisasjon. Det kunne likevel vært betimelig å forske på dette hos dem også, men dette er ikke fokusområde i denne studien.

Når det gjelder **transaksjonskostnader** har jeg kun studert økonomiske transaksjonskostnader oppnådd i samarbeidet. Slik samarbeidet forvaltes og utøves i dag, ser hverken Kragerø kommune og Fredensborg nevneverdige store økonomiske utgifter med dette. Det virker som at økonomi ikke er et hinder for at et samarbeid kan eksistere.

I og med at samarbeidet ikke er tilstrekkelig forankret og vesentlig godt organisert hos Kragerø kommune er det ikke nevneverdig fare for demokratisk **fragmentering** av makt heller. Møtene og dialogen med Fredensborg har fortrinnsvis vært ført av ordfører, kommunedirektør og formannskapet. Men de politikerne jeg intervjuet fortalte at de ikke fryktet fragmentering av makt. Jeg fikk inntrykk av at debattene i forbindelse med samarbeidet ble hørt, og innspill ble lyttet til. I og med at samarbeidet er så lite formalisert, kan det være en skjult fragmentering. En politiker uttalte nemlig at h\*n ønsket mere interaksjon med private aktører for å utforske mulighetsrom for felles prosjekter i utviklingen av Kragerø. H\*n nevnte spesielt at formannskapet ikke kunne delta på den årlige Vestmar konferansen fordi det ikke var økonomiske midler nok til å dekke deltakelsen for dem. Dette kan være en form for ubevisst fragmentering som kan skape en ubalanse i maktbalansen i kommunen.

«Noen» burde ta tak og styre og lede samarbeidet med Fredensborg og andre private aktører som ønsker mye av det samme i Kragerø. I mine intervjuer ser jeg en tendens til at samtlige peker på hverandre når det kommer til hvem som faktisk har ansvaret for å følge opp dette. Dette kan være en form for ansvarsløshet, men også en type **ansvarsforvitring**. Ansvaret pulveriseres i organisasjonen og ingen riktig vet lenger hvem som styrer og leder disse prosessene opp mot private aktører. Dette kan være frustrerende for både Fredensborg og ikke minst innbyggerne i Kragerø. Jeg har i mine funn sett at det er en del uro blant innbyggerne når det gjelder samarbeidet med Fredensborg. Og Fredensborg har som nevnt flere ganger tidligere uttalt at de opplever Kragerø kommune som uforutsigbare.

Hvis «noen» tar styringen og ledelsen vil faren for demokratisk **uthuling** også minske. Hvis kommuneplanens og næringsplanens visjon iverksettes og brukes som styrende dokumenter slik de er ment til, kan det føre til at Kragerø kommune utvikler en strategi for samarbeidet. Og det kan kanskje vokse frem en intern enhetlig motivasjon for et mer formalisert samarbeid med Fredensborg og/eller andre private aktører. Fredensborg virker å ha en klarere

motivasjon og strategi for samarbeidet med Kragerø kommune. I og med at Fredensborg har dette mye klarere enn Kragerø kan det over tid føre til en type demokratisk uthuling. Det er som i et sjakkspill. En bør tenke langsiktig og helhetlig for å vinne. På en annen side er Kragerø kommune veldig bevisst på å ikke forskjellsbehandle Fredensborg opp mot andre aktører som også vil satse sine penger i Kragerø. Dette igjen kan være med på å motvirke denne effekten av demokratisk uthuling.

Det er som nevnt ordfører, kommunedirektør og formannskapet som hovedsakelig har hatt dialogen med Fredensborg. Og som jeg skriver i analysen (punkt 6.11) kan dette bære preg av en viss elitistisk maktpyramide i Kragerø kommune. Mest sannsynlig er dette ubevisst, sett fra kommunen sin side. Maktstrukturer og slike maktpyramider oppstår kanskje ubevisst også. Eksempelet som Baldersheim (2014) viser til i studiet av forfatterne Robert og Helen Lynd, hvor det litt tilfeldig oppstod en elitistisk maktpyramide i byen Middletown i USA tilfeldig:

Mellom 1925 og 1935 var familien blitt enda mer sentral og kontrollerte enda større deler av næringslivet enn før, uten at Lynd ville si at dette var en bevisst strategi. Det var snarere slik at depresjonen hadde sanert næringslivet ellers i byen, slik at familien satt igjen som mer dominerende (s. 52)

I Middeltown oppstod denne elitistiske maktpyramiden på grunn av depresjonen («de harde trettiåra») som oppstod i første del av 1930 åra. USA ble særlig hardt rammet av denne økonomiske nedgangstiden ifølge Wikipedia («Den store depresjonen», u.å). Ikke på grunn av en depresjon, men heller som et resultat av manglende styring og ledelse av samarbeidet med Fredensborg, kan det ha vokst frem en elitistisk maktpyramide i Kragerø kommune også. Det har blitt ubevisst naturlig at det er ordfører, kommunedirektør og formannskapet har ført dialogen med Fredensborg. Det kan være en gryende start på en **elitedannelse** av politikere. Men siden samarbeidet er løst forankret hos den politiske og administrative ledelsen i Kragerø er nok ikke maktforholdet og maktpyramiden veldig etablert. I tillegg er samtlige politikere jeg intervjuet meget bevisste på at Fredensborg sin interaksjon med Kragerø kommune ikke skal behandles annerledes enn andre aktører som har liknende interaksjon(er) med kommunen.



Det virker som de demokratiske effektene (transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse) av samarbeidet for Kragerø kommune oppstår som noe ubevisst implisitt av samarbeidet.

Denne studien viser at samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS har gitt effekter. Mine funn viser at interaksjonen har gitt både operasjonelle og demokratiske effekter. Det er interessant at på lik linje som i interkommunalt samarbeid (slik som Jacobsen (2014) referer til effekter i et interkommunalt samarbeid), kan disse effektene også komme i andre typer samarbeid offentlige organisasjoner har. I min studie har jeg sett nærmere på samarbeid mellom offentlig organisasjon og privat aktør (investor). Om samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg kan kalles et samarbeid eller ikke, er et definisjonsspørsmål. I denne studien er dette egentlig uvesentlig.

## 8.0 Konklusjon.

Hvis vi ser tilbake på utgangspunktet for problemstillingen i denne studien, så var den todelt. For det første skulle studien kartlegge og analysere de positive og negative effekter av samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS. Studien viser at det har oppstått både operasjonelle og demokratiske effekter, med både positive og negativt fortegn. Effektene er belyst blant både politikere og representanter fra administrasjonen i kommunen og hos Fredensborg. Noe av det mest positive er at både Kragerø kommune og Fredensborg har lært og lærer mye av prosessene de har sammen. Fredensborg tar med seg mye lærdom inn i prosesser med liknende prosjekter i andre deler av Norge. Kragerø kommune lærer viktigheten av å være en forutsigbar kommune innen næringsutvikling for aktører som for eksempel Fredensborg. De lærer i tillegg at det er viktig å drive transparente demokratiske prosesser i samspillet med slike aktører. Blant de mer de negative effektene samarbeidet har medført er noe støy og uro internt i samhandlingen mellom politisk og administrativt miljø i kommunen. Samarbeidet har også, for Kragerø kommune sin del, ført til mange debatter med innbyggerne som kunne vært dempet noe ved for eksempel tettere og tydeligere involvering og kommunikasjon med innbyggerne i Kragerø på prosessene med Fredensborg.

Det andre spørsmålet som skulle studeres nærmere var hvordan ser politikerne/administrasjonen/Fredensborg AS ser på de utfordringer og muligheter det kan

være av å ha et samarbeid. Kragerø kommune ser mulighetsrommet i samarbeidet med Fredensborg. De ser at samarbeidet kan bidra til å iverksette kommuneplanens visjon om å gjøre Kragerø til en bedre bosteds, - og besøkskommune. Fredensborg sier samtidig at de ønsker å bidra til dette. Den største utfordringen i samarbeidet er uforutsigbarheten Fredensborg opplever på grunn av den store utfordringen Kragerø kommune har på administrativt nivå hos Plan og byggesaksavdelingen. De klarer ikke å saksbehandle saker tilstrekkelig raskt nok. I tillegg mangler Kragerø kommune en helhetlig plan, visjon og ledelse av samarbeidet med Fredensborg og liknende aktører som ønsker å gjennomføre prosjekter i Kragerø. De har riktignok en kommuneplan og en næringsplan, men en klarere strategi og plan for å effektivere, styre og lede nettopp disse planene virker i denne studien at ikke er helt klart.

Samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg er ikke formalisert på noen måte. Jeg har i løpet av studien forstått at det er ulike oppfatninger hos dem jeg har intervjuet på hvordan relasjonen mellom partene kan defineres. Kragerø kommune er opptatt av å ikke behandle Fredensborg annerledes enn andre aktører som også ønsker å investere og gjennomføre byggeprosjekter og næring i kommunen. De forteller at de i utgangspunktet ikke behandler Fredensborg ulikt andre aktører som også ønsker liknende utvikling i Kragerø. Fredensborg på sin side er klar over dette, og forventer å bli behandlet på lik linje som andre aktører, hverken mer eller mindre. Fredensborg leder samarbeidet med Kragerø kommune på prosjekt-basis. Det vil si at de utnevner en prosjektleder for hvert enkelt prosjekt som skal gjennomføres i Kragerø. Denne prosjektlederen følger opp og leder prosjektet i deres organisasjon sammen med tilsvarende ansatte i Kragerø kommune. I Kragerø kommune leder dialog(er) og samarbeid med private aktører hovedsakelig av ordfører, kommunedirektør og formannskapet. Enkeltsaker som kommer frem i samarbeidet med Fredensborg, gjerne i form av behandling av reguleringsplaner eller byggesaker, blir debattert, og vedtak blir fattet fra sak til sak. Det er en lite utarbeidet helhetlig plan og strategi for samarbeidet, ut over det som står skrevet om generell utvikling av Kragerø kommune i kommuneplanen og næringsplanen.

Mulighetsrommet i et samarbeid med en aktør som for eksempel Fredensborg er stort. Kragerø har et «ondt problem» i form av lite eller ingen investeringsmidler i sitt budsjett. I tillegg er det liten næringsvekst og Kragerø kommune har en utvikling innen befolkningsdemografien hvor befolkningen nå for tiden «forgubbes». Fredensborg kan bidra til å løse disse «onde problemene». De kan bidra til økt næringsvekst, særlig innen turist og

opplevelsesnæringen. De kan også på sikt være med å bidra til å snu «forgubbingen» av Kragerøs befolkning ved at for eksempel flere unge flytter til kommunen for å arbeide innen den næringen Fredensborg er med på å skape. Utbyggingsprosjektene Fredensborg gjennomfører kan også bidra til økte skatteinntekter i form av eiendomsskatter. Sekundæreffekten av dette kan være flere besøkende til kommunen, gjennom hele året; som kan gi positive økonomiske ringvirkninger for også annen næring i Kragerø. For eksempel butikk, restaurant og hotellnæringen.

### 8.1 Veien videre.

Det teoretiske grunnlaget i denne studien er hovedsakelig basert på Dag Ingvar Jacobsen sine studier av effekter oppnådd i interkommunalt samarbeid. Studien jeg har foretatt i dette forskningsprosjektet viser at det er en sammenheng mellom Jacobsen sine funn om effekter oppnådd i interkommunalt samarbeid, med mine funn i effekter oppnådd i samarbeid mellom offentlige organisasjoner og private aktører (investorer).

Denne studien viser også en sammenheng til den tradisjonelle lokalmaktdebatten ved å vise til samarbeidet (interaksjonen) mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS. Fredensborg har en mulig skjult makt over Kragerø kommune i form av kapital og kunnskap. Kragerø kommune blir oppfattet som uforutsigbare. utfordringene i Plan og Byggesaksavdelingen bidrar til å forverre denne situasjonen. Disse to tingene påvirker maktforholdet i samarbeidet på en bevisst og kanskje mest ubevisst måte. Kragerø kommune har med dette om mulig en lavere rangering på maktstigen, sett i forhold til Fredensborg. Maktstrukturen internt i Kragerø kommune påvirkes også av samarbeidet med Fredensborg. Samarbeidet forvaltes mer av enkeltpersoner, fra sak til sak (vedtak til vedtak), mer enn fra en type helhetlig plan og strategi. Den blir noe elitistisk preget, ved at «noen» og ikke «alle» er med å forme samarbeidet og utviklingen. Kommunen har riktignok utarbeidet en kommuneplan og næringsplan som skal ivareta en slik helhetlig plan. Men det bør styres og ledes mer tydelig etter disse planene for å unngå demokratiske utfordringer et slikt samarbeid kan medføre. At det i tillegg er stor avstand mellom venstre og borgerlig side i politikken i meningene om hvordan interaksjonen med Fredensborg skal være, gjør at dette arbeidet blir enda mere utfordrende.

Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo sin beskrivelse av samstyringsledelse og samstyringsregimer samsvarer også med de funn jeg har gjort i denne studien. En klar og tydelig ledelse som evner å både styre og lede på samme tid, både internt og utad, er viktige egenskaper som ledere i en slik type samstyringsregime bør ha, ifølge Røiseland & Vabo (2012). Mine funn sammenfaller med denne tenkningen. Den viser at Kragerø kommune har utfordringer med håndtering av ledelsen og styringen av samarbeidet. De har et forbedringspotensiale i å fremstå tydeligere og mer forutsigbare overfor private aktører som Fredensborg. De har også et forbedringspotensiale i å utvikle bedre og mer transparente demokratiske prosesser opp mot innbyggere og samarbeidende aktører. Å legge forholdene bedre til rette for systematisk(e) dialog(er) vedrørende samarbeid med private aktører bør være et fokusområde. Flere åpne dialogmøter er et eksempel på et tiltak som kan forbedre dette. Dette blir også kommentert som et forbedringspotensiale av informanter jeg har intervjuet i denne studien.

## 9.0 Litteraturliste.

Baldersheim, H. & Rose, L.E. (Red.). (2014). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2019). *Forvaltning og politikk*. 4 utgave. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Den store depresjonen. (u.å). I Wikipedia. Hentet 23. november 2023 fra

[https://no.wikipedia.org/wiki/Den\\_store\\_depresjonen](https://no.wikipedia.org/wiki/Den_store_depresjonen)

Fivelstad, Jon (2019, 19. august). Debatt etter kjente linjer da B13 vedtatt i kommunestyret.

Hentet fra: <https://www.kv.no>

Fredensborg AS. (u.å). På [www.proff.no](http://www.proff.no). Hentet 21. november 2023 fra

<https://proff.no/regnskap/fredensborg-as/oslo/eiendomshandel-og-utleie/IFDA5RO10MV/>

Harnes, Nils H. (2022, 31. juli). Tollefsen eier trolig eiendommer for nærmere milliarder.

Hentet fra: <https://www.kv.no>

Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Jacobsen, D.I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. 3

Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Kognitivt bias. (u.å). I Wikipedia. Hentet 29. november 2023 fra

[https://no.wikipedia.org/wiki/Kognitiv\\_skjevhet](https://no.wikipedia.org/wiki/Kognitiv_skjevhet)

Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034. (u.å). Hentet fra:

<https://www.kragero.kommune.no/tjenester/lokaldemokrati/horinger-planer-reglementer/planer-og-rapporter/vedtatte-planer/kommuneplanens-samfunns-og-arealdel.1815.aspx>

Kommuneplan tekstlig del. (u.å). Hentet fra:

<https://www.kragero.kommune.no/tjenester/lokaldemokrati/horinger-planer-reglementer/planer-og-rapporter/vedtatte-planer/kommuneplanens-samfunns-og-arealdel.1815.aspx>

Kragerø bys venner (2022, 22. oktober). Ja til Kragerøs særpreg! (Hentet fra:

<https://www.kv.no>

Lindhagen Nilssen, Sondre (2022, 6. juni). Fredensborg vil fjerne krav om dispensasjon for enklere lage tur- og sykkelstier. Hentet fra: <https://www.kv.no>

Lindhagen Nilssen, Sondre (2022, 10. oktober). Havneavtalen har utløpt og Fredensborg trekker seg fra alle resterende byggeplaner: Naturlig stopp. Hentet fra:

<https://www.kv.no>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71). På [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no). Hentet 21. november 2023 fra:

[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL\\_2-4-2#KAPITTEL\\_2-4-2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-2#KAPITTEL_2-4-2)

Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sørensen, Rune J. & Thomsen, Carlo (2018). *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Økonomi- og handlingsplanen 2023-2026, kapittel Status og rammebetingelser. (u.å). Hentet fra: [https://pub.framsikt.net/2023/kragero/bm-2023-vedtatt\\_%C3%B8kplan/#/](https://pub.framsikt.net/2023/kragero/bm-2023-vedtatt_%C3%B8kplan/#/)

## 10.0 Vedlegg.

Tabell 1. Kragerø sin attraktivitetsmodell.

Attraktivitetsmodellen er interessant for lokal utvikling fordi den bygger på teorien om at stedlig vekst i folketallet ikke nødvendigvis skjer selv om det er et mål «i seg selv», men kommer som en konsekvens av lokalsamfunnets ulike kvaliteter – og satsninger som forbedrer disse kvalitetene. Eller for å si det slik; - modellen har først og fremst fokus på kvalitet på viktige områder for å framheve stedlig attraktivitet. Og spørsmålet er; - hvilke områder er viktigst for oss relatert til vår visjon og målet om et bærekraftig lokalsamfunn?

Som nevnt beskriver attraktivitetsforskningen tre typer attraktiviteter; attraktivitet for **bosetting**, attraktivitet for **besøk** og attraktivitet for **bedrifter**. For alle disse typene framheves fire områder som bestemmer den stedlige attraksjonen. Disse, og kombinasjonen mellom disse, vises med stikkordsbeskrivelser slik:

Attraktivitets-områder:	ATTRAKTIVITET som		
	Bedriftskommune	Besøkskommune	Bostedskommune
<b>Omdømme</b>	Omdømme som sted å drive næringsliv	Omdømme som sted å besøke	Omdømme som sted å bo
<b>Areal og bygninger</b>	Næringsarealer, Lokaler, Næringshager,	Areal til hytter, Eksisterende hytter, Overnattingskapasitet	Tomteareal, Boliger, Tilgjengelighet,
<b>Goder, tilbud, tjenester (ameniteter)</b>	Tilgang til forretningstjenester, Service i kommunen, Kompetanse-institusjoner, Tilgang på kompetent arbeidskraft,	Naturherligheter, Tilrettelegging for friluftsliv, Kulturtilbud, Sport og fritidstilbud, Varehandelen,	Kommunens tjenester, barnehage, skole etc. Naturherligheter, Friluftsliv, Kulturtilbud, Sport og fritidstilbud
<b>Identitet og stedlig kultur</b>	Nettverk mellom bedrifter, Klynger, Innovasjonsklima, Samarbeid mellom næringsliv og kommune,	Gjestfrihet, Serviceholdning, Samarbeid mellom besøksnæringene Destinasjons-utvikling,	Lokal identitet, Gjestfrihet, Toleranse, Samarbeidsånd, Utviklingskultur,

Figur 6: Lokale forhold som både enkeltvis og sammen påvirker hvor attraktivt det er å bo, å besøke eller å drive næring.

(Kommuneplan tekstlig del, s. 14).

### Intervjuguide.

Problemstilling:

**Hvilke positive og negative effekter er det av samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS? Og hvordan ser politikerne/administrasjonen/konsernet på de utfordringer og muligheter det kan være av å ha et samarbeid?**

Sekundære problemstillinger/spørsmål blir:

- Hvilke effekter oppnås i samarbeidet mellom Fredensborg AS og Kragerø kommune?
- Hvilke utfordringer og muligheter er det av å ha et samarbeid mellom Fredensborg AS og Kragerø kommune?

## TEMA: SAMARBEIDSKLIMA

- Hvordan vil du beskrive samarbeidet mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS?

### STIKKORD FOR MULIGE OPFØLGINGSPØRSMÅL:

- Har Fredensborg AS/Kragerø kommune en klar strategi og en definert hensikt med samarbeidet?
- Har dere regelmessige møter med Fredensborg AS/ Kragerø kommune? Er det ad-hoc eller ingen møter i det hele tatt?
- Hvilken part (Fredensborg AS eller Kragerø kommune) mener du tar mest initiativ til samarbeidet?

## TEMA: POSITIVE EFFEKTER SOM OPPNÅS I SAMARBEIDET.

- **Hvilke positive effekter tenker du samarbeidet fører til:**

Økonomisk effektivitet: Hvordan kan samarbeidet påvirke Kragerø kommune/ Fredensborg AS positivt i deres økonomiske utvikling?

Kvalitet og «robusthet»: Hva kan Kragerø kommune/ Fredensborg AS oppnå av effekter de ellers ikke hadde klart hvis samarbeidet ikke var en realitet?

Læring: Hva kan Kragerø kommune/ Fredensborg AS lære av hverandre i et samarbeid? Tenker da særlig innen positiv utvikling av egen virksomhet/organisasjonsutvikling og strategier.

Løse «onde problemer»: Hvilke komplekse problemer eller utfordringer står Kragerø kommune/ Fredensborg AS overfor som de kunne løst bedre ved et samarbeid?

Makt og innflytelse: Hvilke fordeler/ulempes kan Kragerø kommune/ Fredensborg AS ha av å være i et samarbeid, sett i et politisk perspektiv? Tenker da særlig innen eventuell økt innflytelse og påvirkningskraft overfor fylkeskommune og stat, og for Fredensborg AS sin del; overfor andre konsern/bedrifter.

Legitimitet: Hvordan vil et samarbeid mellom Kragerø kommune og Fredensborg AS øke «street cred» og anseelse hos innbyggerne i Kragerø, og hos kundene til Fredensborg AS? Vil det føre til en større anseelse for kommunen og/eller Fredensborg AS?

## TEMA: NEGATIVE EFFEKTER SOM OPPNÅS I SAMARBEIDET.

- **Hvilke negative effekter tenker du samarbeidet fører til:**



Transaksjonskostnader: Hvordan vil samarbeidet føre til økte utgifter for Kragerø kommune/Fredensborg AS? Fører driften av samarbeidet til økte utgifter for kommunen/konsernet?

Fragmentering: Hvilke organisatoriske endringer og ansvarsforhold innad i Kragerø kommune sin organisasjon og i Fredensborg AS sitt konsern kommer som en konsekvens av samarbeidet. Hvordan påvirker disse endringene organisasjonen negativt?

DISSE TRE SPØRSMÅLENE STILLES KUN TIL POLITIKERE ELLER REPRESENTANTER FRA ADMINISTRASJONEN I KRAGERØ KOMMUNE:

Ansvarsforvitring: Hvordan kan et samarbeid med Fredensborg AS holdes transparent og tydelig overfor velgerne (innbyggerne) uten at velgerne (innbyggerne) opplever at kommunen ikke tar ansvaret og taler deres sak i dialogen med Fredensborg AS? Dette sett i lys av de demokratiske prinsippene om et åpent demokrati med høy grad av informasjonsflyt ut til velgerne (innbyggerne).

Uthuling: Hvordan kan et samarbeid med Fredensborg AS føre til en eventuell uthuling av det demokratiske styresettet i Kragerø? Hvordan kan det klart og tydelig komme frem «hvem styrer utviklingen i Kragerø»?

Elitedannelse: Hvordan kan et samarbeid føre til en type elitedannelse i de politiske kretser i Kragerø? Vil det være slik at enkelte politikere kommer til å engasjere seg mer enn andre, på grunn av større interesse for samarbeidet, større arbeidskapasitet og/eller bedre kunnskap eller ressurser til å nettopp å gjøre dette?

#### **TEMA: UTFORDRINGER OG MULIGHETER I SAMARBEIDET.**

- Hvilke utfordringer og muligheter finnes i samarbeidsklimaet med Fredensborg AS/Kragerø kommune?

#### **STIKKORD FOR MULIGE OPPFØLGINGSPØRSMÅL:**

- Hva mener du Fredensborg AS/Kragerø kommune har av muligheter i et samarbeid med Kragerø kommune/Fredensborg AS?
- Hvilke utfordringer mener du det er med et samarbeid mellom Fredensborg AS og Kragerø kommune?

- Hvordan mener Fredensborg AS at de kan bidra positivt inn i samarbeidet/eller et eventuelt samarbeid med Kragerø kommune?
- Hvordan mener Kragerø kommune at de kan bidra positivt inn i samarbeidet/eller et eventuelt samarbeid med Fredensborg AS?

#### **TEMA: LEDELSE**

- Kan du beskrive hvordan samarbeidet med Fredensborg AS/Kragerø kommune ledes?

#### **STIKKORD FOR MULIGE OPPFØLGINGSPØRSMÅL:**

- Kan du beskrive nærmere strategien/målet som Fredensborg AS/Kragerø kommune har med samarbeidet/interaksjonen?
- Kan du beskrive nærmere den politiske forankringen dette samarbeidet/interaksjonen har i den politiske ledelsen i Kragerø kommune?
- Hvordan ser du for deg at Fredensborg AS/Kragerø kommune sin fremtid i dette samarbeidet/interaksjonen – sett i et lengre perspektiv?

#### **TEMA: AVSLUTNING**

- Er det noen dokument du mener jeg bør lese som kan belyse problemstillingen/saken ytterligere?
- Er det noe du vil legge til som ikke jeg har nevnt, som du mener kan belyse problemstillingen/saken ytterligere?