



UNIVERSITETET I AGDER

# Fra vedtak til implementering

En studie av implementering av eierskapsstrategi i fire kommuner

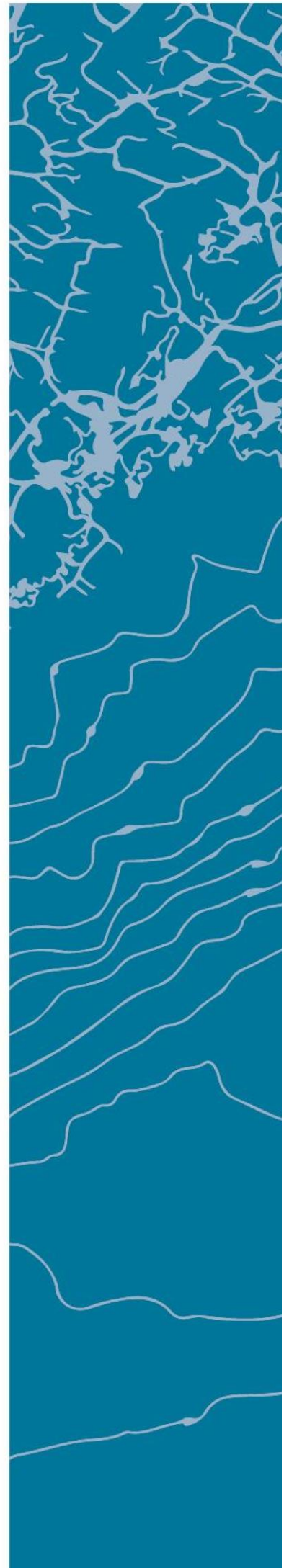
VEBJØRN HOBBSLAND

VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

**Universitetet i Agder, 2017**

Fakultet for samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag





# Sammendrag

De siste førti årene har forskere stilt spørsmål ved hvorfor implementering ofte avviker fra beslutningstakeres mål og intensjoner. Min studie tok for seg implementering og hindringer som kan oppstå. For å gjøre en avgrensning så jeg på implementeringen av et vedtak fra en interkommunal næringsplan for Knutepunkt Sørlandet fra 2008-2011. Knutepunktet er et interkommunalt samarbeid i Kristiansandsregionen. Vedtaket tok for seg utarbeidelsen av eierstrategier for selskaper kommunene var medeiere av. Min studie fokuserte på implementeringen av vedtaket i Kristiansand, Vennessla, Lillesand og Iveland kommune. Problemstillingen som ble undersøkt var hvorfor samme vedtak blir implementert i noen kommuner, men ikke i andre. Det teoretiske rammeverket som ble valgt for å belyse problemstillingen baserte seg i hovedsak på planteori og implementeringsteori. Rammeverket, som baserer seg på modellen til Mazmanian og Sabatier, ble utvidet ved bruk av nyere forskning og forskning på implementering i kommuner i Norge, Danmark og Sverige. Modellen inneholder seks variabler som kan påvirke implementeringen av et vedtak. Variablene er; målsettinger, bakenforliggende teori, bruken av handlingsplaner, ansattes engasjement og kompetanse, interessegrupper og politiske og økonomiske forhold.

For å samle inn data om implementeringen av vedtaket ble det brukt en komparativ casestudie. Implementeringen i kommunene ble studert internt i hver kommune og sammenlignet på tvers. Det ble brukt en snøballmetode. Intervjuene foregikk i to runder der jeg først hadde en samtale med informanter, som kunne gi meg informasjon om aktuelle respondenter. I neste runde ble respondentene intervjuet.

Hovedfunn i studien var at prioritering av andre kommunale oppgaver, kapasitet, personer i kommunen med en pådriverrolle, bruken av handlingsplaner og politisk prioritering påvirket implementeringen av vedtaket i ulik grad i de fire kommunene. Kapasitet ble fremhevet som det viktigste hovedfunnet. Variablen påvirket implementeringen direkte, og indirekte gjennom påvirkning av andre variabler. Kommunenes kapasitet ble diskutert videre med fokus på årsaksforhold, spesialisering, kommunestørrelse og styring på flere nivåer. Utfordringer med modellen og kontekst ble drøftet. Det ble satt fokus på governance og oversetting av organisasjonsoppskrifter. Studien ble avsluttet med fokus på debatten om kommunesammenslåing. Det konkluderes med at debatten om kommunesammenslåing inneholdt mange av de samme utfordringene som ble drøftet i denne studien. En løsning på utfordringene med implementering kunne ha vært å slå sammen kommunene.



# Forord

Arbeidet med masteroppgaven har tatt ti måneder. Det har vært interessant å arbeide med de ulike delene av oppgaven. Jeg har lært mye om planlegging, implementering og kommuners praksis på områdene. Ellers har jeg lært mye med å arbeide med et stort prosjekt over lengre tid. Selv om jeg har jobbet mye alene, er det flere personer som har bidratt i arbeidet. De fortjener en takk.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Dag Ingvar Jacobsen ved Universitetet i Agder. Å skrive masteroppgave er som å kjøre en emosjonell berg- og dalbane, med oppturer og nedturer. Veilederens gode råd og konstruktive kritikk underveis har bidratt til at jeg klarte å stå på gjennom hele prosessen, og at jeg til slutt satt igjen med et godt stykke vitenskapelig arbeid. Takk til alle tidligere og nåværende ansatte i Knutepunkt Sørlandet, Kristiansand, Vennesla, Lillesand, og Iveland kommune som stilte til intervju, og bidro med viktig og interessant informasjon. Jeg vil også takke mine foreldre som har stilt opp med husly, mat og oppmuntring gjennom hele perioden jeg har arbeidet med masteroppgaven. Takk til familie og venner for gode råd, korrekturlesing og motivasjon i løpet av en lang og utfordrende arbeidsprosess.

Hvis oppgaven inneholder eventuelle feil eller unøyaktigheter er jeg selv ansvarlig for dem.

Flekkefjord, mai 2017

Vebjørn Hobbesland



# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	1
<b>2 Planlegging og implementering</b> .....	2
2.1 Planteori.....	3
2.2 Implementeringsteori.....	4
2.3 Modellen.....	7
2.3.1 Klare målsettinger.....	8
2.3.1.1 Forventninger til funn angående målsettinger.....	9
2.3.2 Vedtak basert på teori .....	10
2.3.2.1 Forventninger til funn angående bakenforliggende teori .....	11
2.3.3 Konkrete handlingsplaner .....	11
2.3.3.1 Forventninger til funn angående handlingsplaner.....	12
2.3.4 Engasjerte og kompetente ansatte.....	12
2.3.4.1 Forventninger til funn angående ansatte.....	15
2.3.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse.....	15
2.3.5.1 Forventninger til funn angående interessegrupper og ledelse.....	16
2.3.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	17
2.3.6.1 Forventninger til funn angående økonomiske og politiske forhold.....	18
2.4 Grad av implementering.....	18
<b>3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring</b> .....	20
3.1 Komparativ casestudie .....	20
3.2 Valg av case.....	20
3.2.1 Strategisk næringsplan 2008-2011.....	21
3.2.2 Vedtak om eierstrategi.....	21
3.2.3 Fire kommuner.....	22
3.3 Intervju som metode.....	23
3.4 Utvalg av respondenter.....	24
3.5 Gjennomføring av intervju.....	25
3.6 Fremgangsmåte i analysen.....	25
3.7 Implikasjoner av forskningsdesign.....	26
3.8 Validitet og reliabilitet.....	27
<b>4 Empiriske funn og analyse</b> .....	28

4.1 Beskrivelse av avhengig variabel.....	28
4.2 Empiri og analyse innenfor case.....	29
4.2.1 Kristiansand kommune.....	29
4.2.1.1 Klare målsettinger.....	29
4.2.1.2 Vedtak basert på teori.....	31
4.2.1.3 Konkrete handlingsplaner.....	33
4.2.1.4 Engasjerte og kompetente ansatte.....	33
4.2.1.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse.....	34
4.2.1.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	35
4.2.1.7 Oppsummerende tabell.....	36
4.2.2 Vennesla kommune.....	37
4.2.2.1 Klare målsettinger.....	37
4.2.2.2 Vedtak basert på teori.....	38
4.2.2.3 Konkrete handlingsplaner.....	39
4.2.2.4 Engasjerte og kompetente ansatte.....	39
4.2.2.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse.....	40
4.2.2.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	40
4.2.2.7 Oppsummerende tabell.....	41
4.2.3 Lillesand kommune.....	42
4.2.3.1 Klare målsettinger.....	42
4.2.3.2 Vedtak basert på teori.....	43
4.2.3.3 Konkrete handlingsplaner.....	43
4.2.3.4 Engasjerte og kompetente ansatte.....	43
4.2.3.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse.....	45
4.2.3.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	45
4.2.3.7 Oppsummerende tabell.....	46
4.2.4 Iveland kommune.....	46
4.2.4.1 Klare målsettinger.....	46
4.2.4.2 Vedtak basert på teori.....	47
4.2.4.3 Konkrete handlingsplaner.....	48
4.2.4.4 Engasjerte og kompetente ansatte.....	48
4.2.4.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse.....	48
4.2.4.6 Stabile økonomiske og politiske forhold.....	48
4.2.4.7 Oppsummerende tabell.....	49



4.3 Empiri og analyse på tvers av case.....	49
4.4 Oppsummering av empiriske funn.....	52
<b>5 Kapasitet og implementering.....</b>	<b>56</b>
<b>6 Oppsummering og konklusjon.....</b>	<b>67</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>69</b>
<b>Vedlegg 1; Intervjuguide.....</b>	<b>74</b>
<b>Vedlegg 2; Oversikt over intervjuer.....</b>	<b>75</b>

**Figurer og tabeller:**

Figur 3.1: Grad av implementering i kommunene.....	19
Tabell 4.1: Empiriske funn i Kristiansand kommune.....	37
Tabell 4.2: Empiriske funn i Vennesla kommune.....	42
Tabell 4.3: Empiriske funn i Lillesand kommune.....	46
Tabell 4.4: Empiriske funn i Iveland kommune.....	49
Tabell 4.5: Samlede empiriske funn for de fire kommunene.....	50
Figur 4.1: Påvirkning av kapasitet.....	56

# 1 Innledning

*«Den styggeste politiske krasjlandingen vi noen gang har sett»,* var kommentaren fra Bellona da Stoltenbergs andre regjeringen måtte legge bort planene om et fullskala renseanlegg for CO<sub>2</sub> på Mongstad. Prosjektet var et renseanlegg på oljeraffineriet og varmekraftverket på Mongstad nord i Hordaland. Renseanlegget ble omtalt som Norges «månelanding» da det ble lansert av statsminister Jens Stoltenberg i hans nyttårstale i 2007. Innen sju år skulle det være på plass en teknologi for rensing av klimagasser. Prosjektet skulle være et gjennombrudd for å få ned utslippene og et prosjekt der verden ville følge i Norges fotspor. Da regjeringen Stoltenberg gikk av etter valget i 2013 kom det fram at det ikke var mulig å lage renseanlegget slik det var planlagt. Prosjektet ble ikke gjennomført. (Haugan, Husby, & Einsentrager, 2013)

*«Vi snakker om en budsjettsprekke på nærmere 2000 prosent. To tusen. Det er sannsynligvis rekord - selv i et land med årelang erfaring i budsjettsprekker»,* var en kommentar etter at et nytt stupetårn på Hamar stod ferdig i 2015. Kommunestyret på Hamar sa ja til et nytt stupetårn til 1.5 millioner kroner i 2008. Arbeidet med tårnet tok hele syv år, og prisen ble på over 23 millioner. Befolkningen på Hamar holdt på å gi opp flere ganger, men til slutt stod Norges mest berømte stupetårn ferdig. (Ward & Rognmo, 2015)

*«Jeg tror helsevesenet ofte vet altfor lite om hva de skal bruke teknologi til og at de bruker for mye ressurser på ting som fremstår som nyttige, men som har lite praktisk nytte»,* var en kommentar da Helse Sør-Øst ble nominert til sløseriprisen 2016 for innføringen av nytt røntgensystem til en halv milliard kroner. Systemet hadde flere feil. Blant annet kom det opp feil bilder av pasienter, feil ord og feil informasjon om pasienters allergi. Legene nektet å bruke systemet. Innkjøpsreglene for sykehusutstyr er for kompliserte, og dette har påvirket implementeringen av nytt røntgensystem. (Egeland, 2017)

De tre eksemplene viser at utfordringer med implementering av planlagte tiltak er en vanlig problemstilling i samfunnet. Forskere har lenge vært opptatt av implementering. De har oppfordret til å studere implementering i offentlig sektor nærmere for å vurdere faktorer som kan påvirke implementeringen. Grunnen til dette er at implementering er påvirket av mange faktorer innenfor og utenfor organisasjonen. De siste førti årene har forskere stilt spørsmål ved hvorfor implementering ofte avviker fra beslutningstakeres mål og intensjoner.

Spørsmålet er like aktuelt i dag, og var utgangspunktet for min problemstilling: (Elbanna, Andrews, & Pollanen, 2016, s. 1037; Bredgaard, 2011, s. 764)

*Hvorfor blir samme vedtak implementert i noen kommuner, men ikke i andre?*

Formålet med studien var å bruke en modell for å studere implementeringen av et vedtak i fire kommuner. Vedtaket som ble studert tok for seg utarbeidelsen av eierstrategier for selskaper kommunene var medeiere av. Det var en del av Strategisk næringsplan for kommunene i Knutepunkt Sørlandet for perioden 2008 til 2011. Vedtaket tok utgangspunkt i at det skulle utarbeides felles eierstrategier for selskaper kommunene i det interkommunale samarbeidet var medeiere av. Det ble ikke gjort. Studien tok utgangspunkt i at hver kommune skulle implementere vedtaket på egenhånd. Implementeringen av vedtaket ble studert nærmere i fire av kommunene i det interkommunale samarbeidet. Kommunene som ble undersøkt var; Kristiansand, Lillesand, Vennessla og Iveland. Målet var å finne fram til hindringer som kunne forklare hvorfor vedtaket ble implementert i noen kommuner, men ikke i andre. Modellen som ble brukt som utgangspunkt for å belyse innsamlet data var en modell utviklet av Mazmanian og Sabatier. Denne modellen bygger på klassiske verk innenfor implementeringsteori fra Pressman, Widavsky, Van Horn og Van Meter. Det ble inkludert andre sentrale studier fra Amdam, Blom-Hansen, Donaldson, Egeberg, Hjern og Porter, Hill og Hupe, Mintzberg, Røvik og Rhodes. Forskningen som ble inkludert sammen med modellen ble valgt for å utfylle modellens innhold med nyere forskning. Det ble inkludert studier av implementering i kommuner i Norge, Sverige og Danmark. Jeg brukte en komparativ casestudie som forskningsdesign. Utgangspunktet for studien var at implementeringen av vedtaket kunne studeres internt i hver kommune og på tvers av kommunene. Intervjuer med respondenter i kommunene ble brukt som metode for å samle inn data.

## **2 Planlegging og implementering**

Hovedfokuset i teoridelen var først og fremst på den klassiske modellen til Mazmanian og Sabatier. Modellen baserer seg på andre klassiske verk innenfor implementeringsteori. I tillegg til modellen ble det brukt forskning hvor modellen er testet ut. Det ble også brukt forskning innenfor hver av delene modellen omfatter. Studier av implementering i norske, danske og svenske kommuner ble inkludert. Bakgrunnen for at jeg tok med skandinaviske studier var for å sikre at teorien bygger på studier som er relevante for konteksten rundt de

casene jeg studerte. Sammen danner studiene det teoretiske rammeverket som ble brukt for å analysere innsamlet data fra intervjuer i fire kommuner. Før jeg gikk nærmere inn på hver variabel i modellen tok jeg et historisk tilbakeblikk på planteori og implementeringsteori. Klassiske verk innenfor implementeringsteori og en perspektivdebatt la grunnlaget for valg av det teoretiske rammeverket i studien.

## 2.1 Planteori

Planlegging av samfunn har blitt mer utbredt siden 1930-tallet. Man drev med planlegging før den tid, men i mindre grad. Planlegging av byer har blitt gjort siden de første byene vokste fram. Da drev man med planlegging med hensyn til vei, jernbane, militær, brann og sanitære forhold. Senere har man gått fra byplanleggingen til samfunnsplanlegging.

Planleggingsbegrepet har blitt utvidet til å omfatte flere samfunnsområder, som areal, økonomi, politikk og kultur. I Europa ble planlegging en viktig del av samfunnet i mellomkrigstiden etter store konflikter og internasjonale kriser. I etterkrigstiden ble Keynes sin teori om intervensjonisme populær i Europa. Teorien går ut på at staten kan gjøre intervensjoner i markedet for å løse økonomiske utfordringer som kan lede til krise.

Intervensjonismen var en viktig del av Franklin D. Roosevelts 'New Deal' i USA og i planøkonomi, som var viktig for de sosialdemokratiske partiene i Skandinavia. (Amdam & Veggeland, 1991, s. 14-17; Aarsæther, Falleth, Nyseth, & Kristiansansen, 2012, s. 49)

Det var vanskelig å finne en generell definisjon av planlegging. Grunnen var at det finnes ulike faglige og metodiske tilnærminger. To hovedelementer som går igjen i planlegging er bruken av en vitenskapelig analysemetode, og at det ut fra analysen blir besluttet fremtidig handling. Mintzberg sin definisjon av planlegging dekker de to elementene. (Kommunenes Sentralforbund & Miljøverndepartementet, 1990, s. 11-12; Boyne & Gould-Williams, 2003, s. 16)

*«Formalized procedure to produce articulated result, in the form of an integrated system of decisions. In other words, planning is about formalization, which means the decomposition of a process into clearly articulated steps. Planning is thus associated with 'rational' analysis»* (Mintzberg, 1994b, s. 13)

En plan er et medium for kommunikasjon og en enhet for kontroll. Planen skal hjelpe til at alle i organisasjonen drar i samme retning. Den er et viktig styringsdokument for alle organisasjoner. Planleggernes rolle er å lage strategier, drive med analyse og å være en

katalysator. Med katalysator menes det at planleggeren skal oppmuntre til strategisk atferd som passer best til situasjonen som planen legger opp til. (Mintzberg, 1994b, s. 22-29)

Alle kommuner, og andre organisasjoner, driver med en form for planlegging. I kommunene skjer dette med bakgrunn i lov, for å løse problemer eller fordi andre kommuner driver med det. Fra 1965 var kommunene pålagt å lage generalplaner, der bruken av kommunens areal ble planlagt. Kommunene hadde myndighet til å vedta egne planer, selv om de måtte bli godkjent fra statlig hold. Gjenreisningen av Nord-Norge etter andre verdenskrig var viktig for utviklingen av vårt moderne plansystem. Mot slutten av 1970-tallet ble en økonomisk og sosial dimensjon lagt til planleggingen. Planene berørte flere områder og ble kalt totalplaner. På 1980-tallet ble prosessenkning og medvirkning sentrale deler av planleggingen. De siste årene har lokal mobilisering fra grupper og nettverk i arbeidet med planlegging vært i sterkt fokus. (Kommunenes Sentralforbund & Miljøverndepartementet, 1990, s. 11-12; Amdam & Amdam, 1990, s. 13-32; Aarsæther et al., 2012, s. 50)

Planleggingen har flere faser: Analyse av situasjon, fastleggelse av mål, søking etter løsning, utredning av konsekvenser, valg av løsning og gjennomføring. Fokuset i studien ble på valg av løsning og gjennomføring. Jeg studerte et vedtak fra en plan, gjennomføringen av vedtaket og faktorer som kunne hindre implementering. Studien tok ikke for seg effektene av vedtaket, men om det blir satt i verk. Selv om et vedtak blir gjennomført betyr det nødvendigvis ikke at effektene av vedtaket blir slik det var tenkt. Det jeg var interessert i var det som stod i planen og om det var gjennomført eller ikke. (Kommunenes Sentralforbund & Miljøverndepartementet, 1990, s. 3; Kjellberg & Reitan, 1995, s. 134-135)

Implementering av planer ble tidligere sett på som en selvfølge. Fra om med 1970-tallet fikk implementering stor oppmerksomhet innenfor planteori. Grunnen var at mange planlagte tiltak ikke ble gjennomført. Forskere ville finne ut hva som hindret implementering. Pressman og Widavsky gav ut den klassiske boken 'Implementation'. Deres studie tok for seg vedtak som ble fattet i Washington D.C, som skulle implementeres i Oakland på vestkysten av USA. Implementeringen av tiltakene i Oakland ble hindret, og forskere ville finne ut hvorfor. Forskningen og debatten som fulgte fikk store følger utviklingen av implementeringsteori. (Hill & Hupe, 2009, s. 19-21; Pressman & Widavsky, 1984, s. 1-6)

## **2.2 Implementeringsteori**

Implementering er en viktig del av en planprosess. Andre begreper for implementering er iverksetting og gjennomføring. Definisjonen av implementering er at grunnleggende politiske beslutninger blir gjennomført. En kan spore bøker, artikler og doktoravhandlinger om implementering helt tilbake til 1930-tallet. I flere av verkene ble det brukt andre ord for implementering. Fra 1970-årene og utover kom det mye ny forskning som kastet lys over hva som skjer etter at et offentlig vedtak blir fattet. Det ble aktuelt fordi mål ved offentlige tiltak ofte ikke ble oppnådd eller fordreid underveis i prosessen. Forskere prøvde å finne en forklaring på problemet. (Sætren, 2005, s. 569; Kjellberg & Reitan, 1995, s. 131; P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 540)

Pressman og Widavsky sitt verk, 'Implementation', er et av de klassiske bidragene innenfor implementeringsteori. Studien har blitt brukt som utgangspunkt i flere andre forskningsartikler. De tar for seg bestemmelser gjort i Washington D.C, og implementeringen av de i Oakland på vestkysten av landet. Oakland var en by med stor arbeidsledighet, og sosiale utfordringer med raseproblematikk. Flere store prosjekter ble planlagt av føderale myndigheter på 1960-tallet for å få flere i arbeid. Mye ble planlagt og lite ble gjort. Det var et stort gap mellom lovnader og gjennomføring. Man kan ta administrativ, økonomisk og politisk lærdom fra arbeidet med programmet i Oakland. Det var veldig mange aktører fra ulike styringsnivåer innblandet i prosjektet. Mangfoldet av aktører førte til store utfordringer med statlig og lokalt samarbeid, tidsfrister, kapasitet og lovlighet. Faktorene gjorde prosjektene i Oakland utfordrende å implementere. Pressman og Widavsky mente blant annet at gjennomføringen av offentlige tiltak ble hindret på grunn av kjeder av avgjørelsespunkter, som krevde godkjenning fra ulike aktører. Deres studie er et godt eksempel på hvordan flernivåstyring kan påvirke en implementeringsprosess. Styring gjennom nettverk av institusjoner og andre aktører på flere nivåer er aktuelt i tilfeller hvor man studerer nasjonale eller overnasjonale planer og programmer. Det kan være relevant for studien av implementering av en interkommunal plan, fordi det er snakk om et kommunalt nivå og et interkommunalt nivå. (Pressman & Widavsky, 1984, s. 1-89; Kjellberg & Reitan, 1995, s. 139-141)

Mye av den eldre forskning på implementering ble gjort i USA, men etter hvert ble det gjort flere studier i Vest-Europa. De første amerikanske studiene fokuserte på enkelte case og var pessimistiske i sine konklusjoner. Nyere studier har et mer analytisk og komparativt perspektiv. Forskerne ønsket å forklare variasjon i implementering på tvers av statlige enheter ved hjelp av et rammeverk bestående av variabler. Modellen til Van Meter og Van Horn er et

eksempel på et slikt rammeverk. Modellen tar for seg ulike variabler som påvirker implementering. Studien bygger videre på forskningen til Pressman og Widavsky. (P. A. Sabatier, 1986, s. 21; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 462-465; Kjellberg & Reitan, 1995, s. 141-148)

Et annet eksempel på et slikt rammeverk er modellen til Mazmanian og Sabatier. Modellen var ment som en guide for fremtidig forskning. Tidligere forskning innenfor implementering gikk så i detalj på enkelte faktorer at de mistet oversikten over politiske nivåer som strukturerte hele prosessen. Forskerne studerte tradisjonelle statlige reguleringer som forsøkte å påvirke oppførselen til ulike målgrupper. Rammeverket kan brukes for å studere forsøk på å endre byråkraters oppførsel gjennom direktiver. Min studie var innenfor denne kategorien. Jeg studerte implementeringen av et vedtak hvor ønsket var å endre de offentlige ansattes oppførsel og tanker om eierskap i selskaper kommunene er medeiere av. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 538-539)

Mazmanian og Sabatier bygget videre på studien til Van Horn og Van Meter. De mente at Van Horn og Van Meter sitt studie var det mest omfattende rammeverket innenfor implementeringsteori. En utfordring var at det bare kunne brukes på distribusjon av produkter og tjenester. Modellen kunne ikke brukes på programmer som prøver å regulere oppførsel til privatpersoner, for eksempel innen næringsliv og handel. Forskere mente at modellen hadde deler som var for vanskelig å operasjonalisere. Modellen identifiserte ikke hvilke variabler som var kontrollert av ulike aktører. Den ville derfor ikke være så nyttig for de som arbeider med implementering. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 540)

Nye teoretiske bidrag førte med seg en debatt om to ulike perspektiver på studiet av en implementeringsprosess. Med et top-down perspektiv fokuserer man på et vedtak. Deretter studerer man i hvilken grad de ansattes handlinger samsvarer med implementeringen av vedtaket, og hvilke variabler som påvirker prosessen. På den andre siden er bottom-up perspektivet. Man tar da utgangspunkt i problemet som skal løses og nettverket av aktører som er involvert. Det er ikke fokus på et vedtak eller en lov. Her starter man med å identifisere nettverket av aktører involvert i tjenesteproduksjonen. Man studerer deres mål, strategier, aktiviteter og kontakter. Det blir gjort en analyse av aktørene som samhandler på det operative nivået. Kritikken av begge nivåene var at de fokuserer for mye på en ting. Top-down perspektivet fokuserer for mye på vedtaket som skal implementeres. Bottom-down perspektivet fokuserer for mye på nettverket av aktører. Det utviklet seg en intens debatt om normative, metodiske og teoretiske aspekter innenfor implementering. Debatten førte til at

interessen for å forske på temaet sank, og at det gikk av moten på slutten av 1980-tallet. Implementeringsteori er fremdeles relevant i dag, og det er fortsatt nødvendig med teoriutvikling på feltet. (P. A. Sabatier, 1986, s. 21-32; Hill & Hupe, 2009, s. 44-58; Sætren, 2005, s. 572-573)

Mazmanian og Sabatier sitt rammeverk har blitt sett på som et av de mest markante innenfor top-down perspektivet. Modellen tok for seg hvordan statlige overordnede kan kontrollere byråkratene lenger nede i de statlige organisasjonene, og på den måten få implementert vedtaket. Denne modellen inneholdt mange variabler som kunne påvirke implementeringen av et tiltak. Faktisk så mange at modellen ble empirisk uhåndterlig. Forskerne tok til ordet for å redusere modellen til seks variabler. Sabatier lagte en forenklet utgave av modellen seks år etter at Mazmanian og Sabatier sin modell ble laget. Min studie tok utgangspunkt i den forenklete modellen. (P. A. Sabatier, 1986, s. 23; P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 27; Kjellberg & Reitan, 1995, s. 148-152)

Kritikken av top-down perspektivet og modellen til Mazmanian og Sabatier var at fokuset kun var på sentrale beslutningstakere, og ikke på andre aktører. Andre aktørers strategier og aktiviteter kan hindre en implementering. De tok ikke for seg strategiske initiativer som kom fra privat sektor og fra andre byråkrater. Perspektivet var vanskelig å bruke i situasjoner der det ikke var noe dominerende plan eller én ansvarlig aktør. Et eksempel er levering av sosiale tjenester der det er mange aktører og direktiver involvert. Perspektivet tok heller ikke hensyn til målgrupper eller andre offentlige ansatte sine strategier. Ved bruk av bottom-up perspektivet hadde det blitt et større fokus på aktører som samhandler i nettverk for å implementere et vedtak. Selv om det hadde vært interessant å studere et slikt nettverk nærmere var jeg nødt til å gjøre avgrensinger i studien. Top-down perspektivet er først og fremst nyttig i studien av case der det er en dominerende offentlig plan, og at man er interessert i effektiviteten i implementeringen av planen. Hovedfokus i studien ble på top-down perspektivet og modellen til Mazmanian og Sabatier. (P. A. Sabatier, 1986, s. 21-37; Hill & Hupe, 2009, s. 44-58; Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 99)

## **2.3 Modellen**

Jeg brukte de seks variablene i modellen til Mazmanian og Sabatier som et verktøy for å analysere implementeringen av vedtaket om eierstrategier i fire kommuner. Variablene inneholdt flere faktorer som kunne hindre en implementering. Innenfor hver variabel har jeg



redegjort for viktige faktorer. Det ble inkludert nyere forskning innenfor temaene hver variabel omfatter. Jeg har vist til studier hvor modellen til Mazmanian og Sabatier er testet ut. Forskning på implementering i skandinaviske kommuner, og annen relevant teori ble knyttet sammen med modellen. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 29-30)

### 2.3.1 Klare målsettinger

*«Det sentrale kriteriet for vellykket iverksetting er om organisasjonspraksisen samsvarer med målsettingene»* (Baldersheim & Rose, 2005, s. 258)

Klare målsettinger er en viktig del av en implementeringsprosess. Et mål er en formulert tanke som sier noe om en ønsket fremtidig tilstand. Flere faktorer kan påvirke utarbeidelsen av målsettinger. For det første kan et mål formuleres på ulike måter. Målsettingene kan bli formulert på en måte som gjør dem tvetydige. En uklar formulering kan føre til at det blir vanskelig å vurdere oppnåelsen av et mål. Klare og tydelige målsettinger kan brukes som retningslinjer for de som implementerer planer og vedtak. For det andre kan et mål brukes for å kontrollere atferden til ansatte og innbyggere. Organisasjonen må derfor ha felles målsettinger og standarder for å få til en vellykket implementering. For å kunne bruke målene til kontroll må de være nedfelt i en plan, og målene må være spesifikke. Systemet som skal endres må være i fokus, og det må bli satt en tidsfrist for implementering av tiltaket. Det kan være ulik forståelse av tid for aktørene som er involvert i prosessen. For det tredje så kan det være flere målgrupper for et tiltak. Det er viktig å ha klarhet i hvem som er målgruppen. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 545; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 462-464; Bille, 2016, s. 10; Pressman & Widavsky, 1984, s. 93-100; Boyne & Gould-Williams, 2003, s. 117; Morasky, 1977, s. 87-88; Mathiesen & Skoland, 2016, s. 92)

Påstanden om at offentlige etater har for mange mål som er vage, som er vanskelige å måle og motstridende, er en universell oppfattelse blant forskere og observatører. Det kan forekomme store gap mellom politiske målsettinger og implementeringen. En av grunnene til dette er at omstendighetene rundt målene er komplekse. Håndteringen av kompleksiteten kan føre til at implementeringen ikke blir som planlagt. Planer kan bestå av flere mål som kan være forvirrende. Prosjektene i Oakland på 1960-tallet var først og fremst basert på et mål om å få flere i arbeid. Dette skulle gjøres ved å starte flere nye prosjekter, som bygging og drift av havn og flyplass. Samtidig skulle det utdannes folk som kunne jobbe der. Prosjektet hadde ett mål om bygging og ett mål om opplæring, og det ene kunne hindre det andre om det ikke ble

fulgt opp. En måte å unngå utfordringene med mange komplekse og vage mål er å ha klare mål som ikke er for ambisiøse. (Bredgaard, 2011, s. 768-773; Pressman & Widavsky, 1984, s. 93-111; Bozeman & Rainey, 2000, s. 452)

Bak målene ligger det ofte en visjon om fremtidig tilstand. Visjonen må ha en klar retning. Man må unngå at visjonen blir ubrukelige ord uten mening. Mål og visjon må bli kommunisert på en tydelig måte. En god visjon bør være basert på en organisasjons verdier og vise et klart bilde av en ønsket fremtidig tilstand, som de involverte aktørene skal strekke seg etter. Jo mer passende ledelsen finner visjonen jo sterkere blir deres involvering og reaksjoner. De som skal drive fram endringen har som oppgave å forutse, vurdere og forme overbevisningene til de ansatte. Slik skapes engasjement for endring, som bidrar til implementering av nye tiltak. (Cunningham & Kempling, 2009, s. 334; Armenakis & Harris, 2009, s. 129)

Noen ganger kan det forekomme en målforskyvning. Da endrer målsettingen seg i forhold til det som var utgangspunktet. Forklaringen på forskyvningen kan være uklare mål, svak styring og faglig uenighet om vedtak. I enkelte tilfeller kan det være vanskelig på grunn av planens bredde, kompleksitet og ambisiøse mål. Tillit og enighet om mål blant de ansatte i organisasjonen er viktig for at det ikke skal skje en målforskyvning. Det kan eksistere flere parallelle forståelser om temaet som en plan omfatter. Ulike forståelser kan skyldes politiske verdier som vanskeliggjør enighet om hva som bør gjøres, noe som har fått økende oppmerksomhet i internasjonal litteratur. Implementeringen kan bli hindret hvis målene er tvetydige, ufokuserte og komplekse. Sannsynligheten for implementering er større hos de med lav usikkerhet rundt målsettinger. (Helgesen, 2013; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 462-464; Lundin, 2007, s. 669-670; Lester & Bowman, 1989, s. 738-753; Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 100-104; Indrøy, 2015, s. 6)

### **2.3.1.1 Forventninger til funn angående målsettinger**

Før jeg samlet inn data hadde jeg disse antakelsene angående målsettinger:

- Jo klarere vedtaket er formulert jo større er sannsynligheten for at det implementeres. Med klare mål mener jeg mål som er konkrete og derfor målbare. Dette må være nedfelt i et styringsdokument, og det må være satt en klar tidsfrist for gjennomføring.
- Jo mer tillit og enighet det er mellom de ansatte jo større er sjansen for at vedtaket implementeres.

- Jo høyere prioritet vedtaket har i kommunen jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med høy prioritet menes det at vedtaket ikke har blitt nedprioritert i forhold til andre viktige kommunale oppgaver som for eksempel skole og helse.

- Jo bedre vedtaket er kommunisert jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. God kommunikasjon betyr at alle som er involvert i arbeidet med planen skal ha hatt en klar forståelse av hva som skal gjøres, hvorfor, når og av hvem.

## 2.3.2 Vedtak basert på teori

«Et sentralt kjennetegn ved planlegginga er at den er kunnskapsbasert» (Aarsæther et al., 2012, s. 30)

Uansett hva man planlegger må man bruke kunnskap som andre har arbeidet fram, eller skaffe kunnskapen selv. De fleste store tiltak i Norge blir satt i gang med bakgrunn i offentlige utredninger som skal avdekke årsakssammenhenger. Planer kan inneholde mange mål om mange ulike områder. Kunnskapen bak planens innhold er ofte tverrfaglig. Vedtakene i en plan bør bygge på teori om hvordan de planlagte endringene kan oppnås. Det må være klarhet i forholdet mellom ønskede resultater og det som faktisk skal gjøres. De som er ansvarlige for implementeringen må ha styring over flere faktorer, som kan påvirke implementeringen av et tiltak. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 545; Aarsæther et al., 2012, s. 30-32)

Et eksempel hvor bakenforliggende teori kommer tydelig fram er arbeidet med prosjektene i Oakland på 1960-tallet. Prosjektene skulle bidra til flere arbeidsplasser i byen ved hjelp av bygging av infrastruktur og opplæring av arbeidere. Det var ikke mye som ble implementert slik det var planlagt. Utførelsen av prosjektet viste at det kan være utfordringer om enighet når flere aktører er involvert, noe som igjen kan påvirke og endre vedtaket slik det først var tenkt. Endringer i situasjonen som vedtaket er basert på kan føre til at det må lages et nytt vedtak. (Pressman & Widavsky, 1984, s. 92-111)

En annen studie som viser utfordringene med bakenforliggende teori og kunnskap er studien av en plan for kystforvaltning i Japan. Den bakenforliggende teorien var så kompleks at den påvirket implementeringen av planen. Kystområdene er økologisk varierte, rike på ressurser og natur. Samtidig er det utbredt menneskelig aktivitet i områdene innen industri, shipping, turisme og rekreasjon. For å møte miljømessige, sosiale og økonomiske krav måtte det være en integrert koordinering og ledelse til stede. Denne studien er et godt eksempel på

bakenforliggende teorier som er komplekse, som kan være motstridende og som kan gjøre en implementering vanskelig. (Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 100-104)

### **2.3.2.1 Forventninger til funn angående bakenforliggende teori**

Før jeg samlet inn data hadde jeg denne antakelsen angående bakenforliggende teori og kunnskap:

- Jo mer kunnskap og teori som ligger bak vedtaket jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med kunnskap og teori fra utredninger menes det at det skal være bakenforliggende utredninger for vedtaket, hvor det med bakgrunn i teori og erfaring er gitt råd om innhold. Dette kan måles ved å finne ut om planen og vedtaket var basert på utredninger, og om innholdet i utredningene var tatt med i utarbeidelsen og implementeringen av vedtaket.

## **2.3.3 Konkrete handlingsplaner**

*«Successful implementations require a systematic analysis of who is committed to the idea, who is able and willing to provide resources, and who is willing to carry out and persevere with the new process»* (Cunningham & Kempling, 2009, s. 336)

I modellen blir denne delen betegnet som ‘rettslige insentiver’ eller ‘formelle beslutningsregler’. Med dette menes regler eller praksis i organisasjonen som fører til at alle drar i samme retning. Reglene skal bidra til støtte fra ansatte, og at det ikke blir stor motstand mot den planlagte endringen. Et eksempel på hvor vanskelig det kan være å gjøre endringer i offentlige organisasjoner er da den kanadiske marinen ønsket å endre fargen på sine uniformer fra blå til grønn. Det ble stor motstand mot tiltaket hos marinens ansatte på grunn av sterke kulturelle normer og verdier. Bruken av handlingsplaner i kommunene er en praksis for å få alle ansatte til å dra i samme retning. En handlingsplan sier klart hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det og når det skal gjøres. Handlingsplanen må være godkjent av ledelsen. Nøkkelpersoner som kan drive fram endringen må inkluderes i utarbeidelsen av handlingsplanen. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 546-547; Cunningham & Kempling, 2009, s. 335-336)

Implementeringsprosessen kan gå lettere ved fastsetting av formelle beslutningsregler for institusjonen eller personene som skal implementere planen. Koordinering mellom organisasjoner og forvaltningsnivåer som er involvert i implementeringen er viktig for å

unngå store gap mellom planens målsettinger og faktisk implementering. Muligheten for sanksjoner må være tilstede for å sørge for økt tilslutning til endringen. Man bør gjenkjenne og svare på motstand fra involverte aktører. Motstanden mot endring er en kraft som kan påvirke implementering. Systemet må justeres for å oppnå stabilitet. Det kommer an på hvor stor endringen er, hva den innebærer og eksisterende kultur for endring i organisasjonen. Suksessfull implementering krever ofte institusjonelle mekanismer og prosedyrer der overordnede kan få underordnede til å handle på en konsistent måte i forhold til planens standarder og målsettinger. En handlingsplan er en slik mekanisme, og er derfor et viktig styringsdokument for en organisasjon. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 546-547; Bredgaard, 2011, s. 768-773; Cunningham & Kempling, 2009, s. 333-334; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 466)

*“A commitment plan is a strategy describing a series of action steps devised to secure the support of those people who are vital champions of the change effort”.* (Cunningham & Kempling, 2009, s. 336)

Ledelsen og de ansatte må bli enige om hvordan implementeringen skal foregå. Det er utfordrende å gjøre tekst om til handling, og det er derfor viktig å legge opp til praksis som fører til handling. Ansatte som opplever at prosessen rundt endringer er utført på en rettferdig måte har større sannsynlighet for å forplikte seg til endringen, enn om det ikke skulle være tilfellet. En prosess hvor de ansatte blir hørt og en tydelig handlingsplan kan bidra positivt til implementeringen av en plan. (Cunningham & Kempling, 2009, s. 336; Mathiesen & Skoland, 2016, p. 96; Foster, 2010, s. 30-32)

### **2.3.3.1 Forventninger til funn angående handlingsplaner**

Før jeg samlet inn data hadde jeg disse antakelsene angående handlingsplaner:

- Med en konkret handlingsplan er sjansen større for at vedtaket implementeres. Kommunene bør ha en handlingsplan som viser hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det og når det skal gjøres.
- Jo mer rettferdig og inkluderende planprosessen er jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med rettferdighet og inkludering menes det at de ansatte og interessegrupper skal ha hatt muligheten til å ytre sin mening om vedtaket.

### **2.3.4 Engasjerte og kompetente ansatte**

*«In any change process, a critical mass of people is necessary to assure implementation»  
(Cunningham & Kempling, 2009, s. 336)*

Implementering kan variere som følge av de ansattes kunnskap, utdanning og personlige bakgrunn. Kompetanse og erfaring med planlegging er en stor fordel. Utviklingen av kompetanse er en viktig faktor for å nå målene som vedtaket legger opp til. Med god kompetanse kan de ansatte føle seg profesjonelle og mer trygge på arbeidet som forventes av dem. Størrelsen på staben som implementerer kan ha stor påvirkning på arbeidet.

Organisasjonens kapasitet er en viktig del av arbeidet med implementering. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 547; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 471; Mintzberg, 1994a, s. 13-14; Bille, 2016, s. 12-13; Sunnevåg & Aasen, 2010, s. 89)

Alle ansatte som er involvert i implementeringen må støtte målsettingene. Implementeringen kan variere som følge av de ansattes eierskap til vedtaket, forankring i organisasjonen og de ansattes engasjement. Forankring, eierskap og engasjement er viktige faktorer for at de ansatte skal forplikte seg til endringene. De tre faktorene henger sammen og er en del av organisasjonens kultur. Et vedtak som er forankret i organisasjonen gir de ansatte eierskap til endringen som skal gjøres. Følelsen av eierskap kan bidra til økt engasjement som driver implementeringsprosessen framover. Ansvar for implementeringen bør bli gitt til en avdeling som har eierskap til vedtaket. Avdelingens ansatte må være forpliktet til arbeidet, og de må ha gode ledelsesferdigheter for at implementeringen skal være sannsynlig. De ansattes lojalitet til endringen som skal gjøres er en viktig forutsetning for om arbeidet skal lykkes. Det kan være utfordrende for ansatte på lokalt nivå å være lojale til en plan som kommer fra statlig hold, fordi den ikke tar hensyn til lokal tilpasning. (Sunnevåg & Aasen, 2010, s. 91-98, 115-121; Bille, 2016, s. 12-13; Lester & Bowman, 1989, s. 738-753)

Implementeringsarbeid kan være en svært krevende prosess med økt arbeidspress for de ansatte. Derfor er det viktig med samarbeid mellom organisasjonens avdelinger og andre organisasjoner. Implementeringen av nye vedtak kan føre til at organisasjonen som er ansvarlig gjør strukturelle endringer. Det kan ansettes flere, eller så kan oppgaven bli gitt til en avdeling eller institusjon som er opprettet kun for dette formålet. Opprettelsen av en ny arbeidsgruppe kan være en måte å møte utfordringene implementeringen byr på. Samarbeid kan styrke organisasjonens beslutningsevner, fremme kunnskap og bidra til læring.

Kompleksitet kan skape utfordringer for aktørene som samarbeider. Det kan forekomme motstridende forståelser av egne og andres roller. Prosjektet i Oakland på 1960-tallet viser at implementeringen av planer der mange aktører er involvert kan være svært utfordrende.

Mange statlige organisasjoner, andre organisasjoner og individer deltok i implementeringsprosessen i Oakland. Aktørenes ulike meninger om mål og tidsfrister skapte utfordringer. Samarbeid og samordning er lettere for personer fra samme profesjonsgruppe, med felles erfaringer og kunnskapsgrunnlag. Samarbeid på tvers i kommuner kan være utfordrende. Mangel på samarbeid og koordinering kan påvirke den helhetlige satsingen planen legger opp til. Arbeidsfordeling som krever samarbeid på tvers av kommunal forvaltning kan vanskeliggjøre implementeringen. Opprettelsen av en prosjektgruppe er en av de viktigste faktorene i en endringsprosess. En avklaring av de samarbeidende aktørenes roller er viktig. Noen må påta seg en pådriver-rolle for at endringen skal bli drevet fram på en god måte. (Bille, 2016, s. 10-11; Sunnevåg & Aasen, 2010, s. 90-97; Mathiesen & Skoland, 2016, s. 92-96; Pressman & Widavsky, 1984, s. 92-94; Cunningham & Kempling, 2009, s. 339-340; Bakketeig, Gording, Madsen, Smette, & Stefansen, 2014, s. 155-157; Indrøy, 2015, s. 96-97; Dale, 2009, s. 36)

Organisasjoner bør ivareta stabilitet samtidig som det skjer endringer. Om organisasjonens daglige rutiner har blitt påvirket er det sannsynlig at endringen ikke har bidratt til en bærekraftig situasjon. Organisasjonen bør finne en balanse mellom implementering av endring og å opprettholde daglige rutiner. I noen implementeringsprosesser kan spørsmålet om hvem som har ansvaret være tvetydig. Det kan variere mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette kan føre til at de ansatte ikke blir engasjerte og ikke får nok kunnskap om planen som skal implementeres. (Meyer & Stensaker, 2006, s. 13-14; Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 100-104)

En utvikling de siste årene er at offentlig administrasjon blir mer fragmentert i flere land. Noe som også er tilfellet i EU. Grunnen er at statene og EU gir oppgaver til direktorater som er mer eller mindre uavhengige. Utviklingen innenfor offentlig administrasjon har gått fra å være hierarkisk til å bli mer desentralisert og fragmentert. Styringen på flere nivåer kan beskrives som styring ved hjelp av flere uavhengige institusjoner. Dette er vanlig i nasjonale politiske systemer og EU. Styring på flere nivåer i EU og nasjonalstater kan sammenlignes med interkommunalt samarbeid og forholdet til kommunene som er involvert. I EU har institusjonene ansvar for å utforme og bestemme innhold i planer og programmer. Medlemslandene har ansvar for implementeringen. Dette kan sammenlignes med praksis i et interkommunalt samarbeid. Nettverkene i samarbeidet hadde ansvar for å utforme planen, og kommunene hadde ansvar for å implementere den. Et system med ansatte på flere nivåer kan

være en utfordring for implementeringen av et vedtak i kommunene. (Egeberg, 2006, s. 86-87)

### **2.3.4.1 Forventninger til funn angående ansatte**

Før jeg samlet inn data hadde jeg disse antakelsene angående ansatte:

- Jo mer kompetanse og erfaring de ansatte har jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med kompetente ansatte menes det at de ansatte som arbeidet med planen og implementeringen skulle ha relevant bakgrunn fra utdanning eller tidligere arbeid innenfor planlegging eller temaet vedtaket omfattet.
- Jo mer kapasitet jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med kapasitet menes det at kommunene skulle ha nok ansatte til å både arbeide med rutineoppgaver og implementeringen av vedtaket.
- Jo mer forankring hos kommunens ansatte jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Vedtaket skal ha vært forankret i kommunene, de ansatte skal ha følt eierskap til vedtaket og det skal ha vært engasjement for endringen blant de ansatte.
- Jo klarere rollefordelingen er mellom de ansatte i kommunene og mellom kommunene jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Noen må påta seg en pådriver-rolle, og det forventes at prosjektgrupper eller enkeltpersoner tar på seg en slik rolle i kommunene. En person med en pådriver-rolle er en som går utover sine daglige oppgaver for å implementere vedtaket.

### **2.3.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse**

*«In one city, a senior citizens initiative was embroiled in conflict for over 15 years. City officials worked with developers to design an assisted-living complex with 50 living units and office space on the ground floor. Everyone agreed in principle that it was a badly needed development. Several plans were submitted and rejected by council because of pressure from a very vocal and organized community association»* (Cunningham & Kempling, 2009, s. 330)

Endring i offentlig sektor tar plass i noe en kan sammenligne med et akvarium. Det er mange aktører involvert, og de mest høylytte er ikke alltid de som er ansvarlige for det som skal endres. Implementering handler derfor om forhandlinger og kompromiss. Offentlige virksomheter kan ikke implementere egen strategi uten å foreta forhandlinger med ulike



interessegrupper. Medvirkning og involvering av interessegrupper i utformingen av planer har blitt en viktig del av utviklingen i et stadig mer komplekst samfunn. I Norge er dette et krav. Demokratisk deltakelse i arbeid med planer må være sikret for at de skal ha demokratisk legitimitet. Innbyggerne kan delta indirekte gjennom valg av representanter til folkevalgte forsamlinger eller direkte ved deltakelse på høringer eller folkemøter. Interessegruppene er målgrupper for tiltakene som skal implementeres. Når det gjelder næringsplaner kan aktørene være privatpersoner, bedrifter eller interessegrupper. De kan påvirke implementeringen ved å forhandle med kommunene som skal implementere vedtaket. Ressurssterke interessegrupper må støtte implementeringen, og støtte fra myndigheter er viktig for en vellykket implementering. (Cunningham & Kempling, 2009, s. 330; Aarsæther et al., 2012, s. 187-188; Bille, 2016, s. 13-14; Lester & Bowman, 1989, s. 738-753; Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 100-104)

Statlige planer kan påvirkes av mange aktører, for eksempel departementer, direktorater, parlament, domstoler og interessegrupper. I denne studien var ikke det statlige nivået relevant, ettersom fokuset var på kommuner og en interkommunal plan. Kommunenes ledelse kan påvirke implementeringen. Ledelsen i kommunene er administrasjonen bestående av rådmann, kommunalsjefer og økonomisjef. Administrasjonen kontrollerer viktige ressurser som økonomi. Ledelsen har en viktig jobb med å få på plass prosjektgrupper, styringsgrupper eller implementeringskomiteer. Gruppene skal bidra med utredninger, informasjonsinnhenting, kontakt med interessegrupper og gjøre justeringer av implementeringen underveis. Ledelsen er ansvarlige for å delegere oppgavene, og sørge for at vedtaket blir implementert. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 547-548; Cunningham & Kempling, 2009, s. 332)

### **2.3.5.1 Forventninger til funn angående interessegrupper og ledelse**

Før jeg samlet inn data hadde jeg disse antakelsene angående interessegrupper og ledelse:

- Jo større mulighet interessegrupper har til å ytre sin mening jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med deltakelse fra interessegrupper menes det at personer, organisasjoner og bedrifter som har interesse for det planen omfatter blir invitert til møte hvor de kan ytre sin mening.

- Jo mer støtte fra kommunens administrasjon jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Vedtaket må være støttet av kommunens administrasjon, og de må bidra til at implementeringen av vedtaket blir gjennomført.

### **2.3.6 Stabile økonomiske og politiske forhold**

*«Det kan ikke være noen planlegging uten evnen til å forårsake andre mennesker til å handle annerledes enn de ellers ville gjort. Planlegging forutsetter makt. Planlegging er politikk»*  
(Boyne & Gould-Williams, 2003, s. 117)

Variasjonen over tid i politiske og økonomiske forhold kan påvirke oppnåelsen av målsettinger. Sosialøkonomiske endringer kan føre til at enkelte felt får mer oppmerksomhet fra politikerne enn andre. Statlige variasjoner i slike forhold har stor påvirkningskraft på implementering. Lokal politikk og økonomi kan påvirke implementeringen av et vedtak. Sosioøkonomiske forhold er demografiske faktorer, sosiale forhold og økonomiske tilstander som påvirker utgiftsnivået til kommunen. Et eksempel kan være hvis kommunen har en stor del eldre i befolkningen. Da kan utgiftene til eldreomsorg øke betydelig, og påvirke fordelingen av økonomiske ressurser til andre økonomiske områder. Slike forhold kan påvirke den politiske budsjettbehandlingen, hvor tildelingen av midler til områder og prosjekter i kommunen blir gjort. Studier viser at sosioøkonomiske forhold påvirker budsjettet i større grad enn politiske prioriteringer. De samme studiene viser at politiske prioriteringer har en signifikant effekt på utgiftsnivået. (P. Sabatier & Mazmanian, 1980, s. 549-550; Van Meter & Van Horn, 1975, s. 471-472; Mintzberg, 1994a, s. 15; Baldersheim & Rose, 2005, s. 133-135, Lester & Bowman, 1989, s. 738-753; Kazumi & Nobuyuki, 2013, s. 100-104)

Aktørene som deltok i prosjektet i Oakland på 1960-tallet drev med andre prosjekter ved siden av, og det ble derfor en prioriteringssak. Prioriteringen av andre saker kan føre til at implementeringen av et prosjekt tar lengre tid. Det kan være uenighet om hvem som har ansvaret for implementeringen, og politisk og administrativ ledelse må ta på seg oppgaven med å fordele ansvaret. (Pressman & Widavsky, 1984, s. 98-100)

Det var ikke relevant å bruke variabelen om stabile økonomiske og politiske forhold fra den klassiske modellen. På den ene siden så er punktet i modellen basert på store sosioøkonomiske og politiske forhold som kan påvirke implementeringen av statlige planer og programmer. På den andre siden så er økonomi og politikk relevant for implementeringen i norske kommuner. Politikere i kommunene tar beslutninger og kan bestemme hva som skal

prioriteres. De avgjør hva som skal prioriteres i arbeidet med kommunens budsjett. Med bakgrunn i konteksten endret jeg derfor fokus i punktet om økonomi og politikk. De fire kommunene var ganske stabile når det gjelder sosioøkonomiske forhold. Derfor fokuserte jeg på lokale forhold som; politikernes støtte, prioritering og økonomiske midler som ble satt av til arbeidet med næringsplanen og vedtaket om eierstrategier. (P. A. Sabatier, 1986, s. 25)

### **2.3.6.1 Forventninger til funn angående økonomiske og politiske forhold**

Før jeg samlet inn data hadde jeg disse antakelsene angående økonomiske og politiske forhold:

- Jo mer støtte fra politikere jo større er sjansen for at vedtaket implementeres.
- Jo høyere politisk prioritet jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Med høy politisk prioritering menes det at vedtaket er høyt oppe på agendaen, og ikke nedprioritert i arbeidet med andre planer og saker.
- Jo høyere tildeling av økonomiske midler jo større er sjansen for at vedtaket implementeres. Nødvendig tildeling av økonomiske midler for implementering av tiltaket må være tilstede.

## **2.4 Grad av implementering**

*«Det gjøres enormt mange forsøk på å overføre kunnskap og idéer mellom organisasjoner. De lykkes i varierende grad» (Røvik, 2007, s. 320)*

Før jeg samlet inn data var det viktig å sette seg inn i grad av implementering. Variablene i modellen kunne bidra til at vedtaket ble helt implementert, delvis implementert eller ikke implementert i det hele tatt. Ulik grad av implementering var bakgrunnen for at forskere ønsket å lage modeller som kunne forklare variasjonen av implementering av planer og programmer. Overføring av idéer mellom organisasjoner kan sees på som en translasjon, eller oversetting av idéer. Å lykkes med overføringer av idéer er viktig for implementeringen. Min studie tok utgangspunkt i at idéen bak vedtaket ble overført fra en interkommunal næringsplan til fire kommuner. Deres oversetting av vedtaket om eierstrategier kan ha påvirket graden av implementering. Oversettelsen kan ha variert mellom kommunene ettersom hvordan vedtaket ble tolket. Tanken er at en idé fra en organisasjon kan kopieres av en annen og gi liknende effekter i denne organisasjonen. Konteksten i kommunene kan ha spilt en viktig rolle. Ulik

kontekst kan skape utfordringer for oversettingen og resultatene av den. (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 445-447; Røvik, 2007, s. 247-257)

I litteraturen er det motstridende oppfatninger av rollen til de som skal oversette idéene. Noen mener at oversetterne må være mer eller mindre usynlige. Andre mener at oversetterne må være synlige og at de tilfører den originale ideen ekstra dimensjoner. Oversetternes muligheter og begrensinger er viktig for oversetting av idé til praksis. Det betyr at de ansatte kan spille en viktig rolle for å få oversatt idéen fra planen til praksis i kommunene. (Røvik, 2007, s. 247-257)

*«Evnen til å indentifisere relevant kunnskap og relevante idéer og til å omforme og tilpasse det til sin egen organisasjon antas å være en meget viktig forutsetning for innovasjon, vekst og suksess»* (Røvik, 2007, s. 248)

I modellen til Mazmanian og Sabatier trekkes det fram flere variabler som kan begrense de ansattes oversetting av en idé. Variablene kan påvirke graden av implementering i kommunene. Med bakgrunn i teorien har jeg laget en tabell som viser hvordan casene kan skilles ved bruken av grad av implementering. Tabellen skiller mellom helt, delvis og ikke implementert. Faktorene som nevnes baserer seg på de seks variablene i modellen til Mazmanian og Sabatier. Graden av implementering i de fire kommunene kan variere som følge av ulik oversettelse av vedtaket. Oversettelsen kan påvirkes av målsettinger, teori, handlingsplan, kapasitet, interessegrupper, ledelse, politikk og økonomi. Jeg forventet at de fire kommunene ville ligge spredd på skalaen over grad av implementering.

**Figur 3.1: Grad av implementering i kommunene.**

<b>IKKE IMPLEMENTERT</b>	<b>DELVIS IMPLEMENTERT</b>	<b>HELT IMPLEMENTERT</b>
- Ikke et mål	- Uklart mål	- Klart mål
- Ikke basert på teori	- Delvis basert på teori	- Basert på teori
- Ingen handlingsplan	- Uklar handlingsplan	- Konkret handlingsplan
- Ingen kapasitet	- Lite kapasitet	- Stor kapasitet
- Ikke møte og høring	- Lite møte og høring	- Møte og høring
- Ledelsen ikke involvert	- Ledelsen involvert delvis	- Ledelsen involvert
- Ingen støtte fra politikere.	- Delvis støtte fra politikere.	- Støtte fra politikere.
- Ingen avsatt økonomi	- Litt avsatt økonomi	- Avsatt økonomi

## **3 Forskningsdesign, metode og gjennomføring**

I dette kapitlet presenteres studiens forskningsdesign, metode og hvordan innsamlingen av data ble gjennomført. En komparativ casestudie ble valgt som forskningsdesign. Det ble valgt ut planområde, et vedtak og fire kommuner. Intervju ble brukt som metode for å samle inn data. Valg av forskningsdesign skapte flere utfordringer, og disse ble drøftet. Gjennom hele arbeidet med studien ble det tatt hensyn til validitet og reliabilitet.

### **3.1 Komparativ casestudie**

Problemstillingen i studien var hvorfor samme vedtak blir implementert i noen kommuner, og ikke i andre. For å svare på problemstillingen ønsket jeg å gå i dybden på fire enheter for å teste ut eksisterende teori innenfor implementering. Målet med studien var ikke generalisering, men å teste om modellen kunne brukes for å se på implementering i fire norske kommuner. Jeg brukte det teoretiske rammeverket som utgangspunkt. Rammeverket ble utvidet med nyere forskning. Ved bruk av teorien har jeg prøvd å forklare hvorfor samme vedtak ble implementert i to kommuner, men ikke i to andre.

Jeg brukte en komparativ tilnærming for å analysere innsamlet data. Denne typen metode kan brukes for å finne empiriske relasjoner mellom variabler. Valget av case tok utgangspunkt i at casene hadde ulik grad av implementering. Andre forventninger var at noen av de uavhengige variablene var like, og at noen var ulike. Variablene kan ha påvirket implementeringen på samme måte eller på ulik måte. Dette kunne kontrolleres med variabler som ble holdt konstant. Et eksempel er hvis implementeringen i de fire kommunene ikke har blitt hindret av målsettinger, bakenforliggende teori eller en handlingsplan, men kun to av kommunene har implementert vedtaket. Da kunne man ha sett bort fra de tre variablene og sett på variasjoner innenfor de tre andre variablene for å forklare forskjellen i utfallet for de fire kommunene. Logikken bak tankegangen var at likhet ikke kan forklare ulikhet. Dermed må man se bort fra variablene som er like for å kunne forklare ulik grad av implementering i kommunene.

(Seawright & Gerring, 2008, s. 299-308; Lijphart, 1971, s. 682-691)

### **3.2 Valg av case**

I studien valgte jeg først ut et planområde, et vedtak og deretter fire kommuner. Planområdet som ble valgt var næringsutvikling. Vedtaket som ble valgt handlet om eierstrategier. Kommunene som ble studert var Kristiansand, Vennessla, Lillesand og Iveland kommune.

### **3.2.1 Strategisk næringsplan 2008-2011**

Jeg valgte næringsutvikling som planområde fordi jeg tidligere har hatt praksis i næringsavdelingen i Kristiansand. Dermed hadde jeg interesse av å studere planområdet nærmere. Flere kommuner i regionen arbeider sammen på flere felt gjennom et interkommunalt samarbeid, som kalles Knutepunkt Sørlandet. Kommunene som deltar er: Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Sogndalen, Søgne og Vennessla. Samarbeidet ble etablert av seks kommuner i 1996, og Iveland kommune ble med i 2006. Næringsarbeidet i kommunene var utgangspunktet for samarbeidet, og ble en av åtte hovedmål for samarbeidsorganet. Knutepunktets strategiske næringsplan for perioden 2008-2011 ble vedtatt i alle by- og kommunestyrene i Knutepunkt Sørlandet i 2007. Bakgrunnen var felles målsettinger om vekst, høy verdiskapning og arbeidsplasser til alle i regionen. Jeg valgte å se nærmere på en eldre næringsplan. Implementeringen av den nye planen skjer nå, og det ble ikke hensiktsmessig å ta for seg denne. Planen ble utarbeidet av en prosjektgruppe bestående av Knutepunktets næringsutvalg, rådmannsutvalg, Oxford Research AS og møter med næringsliv og kunnskapsmiljøene i kommunene. Valget av en interkommunal plan passet bra sammen med valget av et komparativt design. Ved bruk av en slik plan kan man sammenligne implementeringen av vedtaket innenfor flere kommuner, og på tvers av kommunene. På denne måten kan man se om det var sammenheng i hvilke variabler som skapte utfordringer for implementeringen av vedtaket i kommunene. (Knutepunkt Sørlandet, 2012, s.1; Oxford Research, 2008, s. 2)

### **3.2.2 Vedtak om eierstrategi**

Utvelgelsen av vedtak var basert på informasjon fra samtaler med informanter. Det kom fram at noen av vedtakene fra den interkommunale planen hadde vært mer utfordrende å implementere enn andre. Jeg valgte vedtaket om utarbeidelse av eierskapsstrategier for selskap kommunene var medeiere av. Grunnen til det var at jeg fikk opplysninger om at det skulle utarbeides felles eierskapsstrategier for alle kommunene. Dette hadde ikke blitt gjort. Noen av kommunene hadde implementert vedtaket på egenhånd, mens andre ikke hadde fått det til. Valget av vedtaket passet godt med bruken av en komparativ casestudie. Vedtaket jeg

studerte tok for seg utviklingen av felles eierstrategier for tre selskaper kommunene var medeiere av.

*«Kommunene i Kristiansands-regionen utvikler i første omgang en felles eierstrategi for: - Kristiansand Kunnskapspark AS – EVA-senteret – Destinasjon Sørlandet»* (Oxford Research, 2008, s. 10)

Eierstrategiene blir ofte satt sammen i kommunale eierskapsmeldinger. En eierskapsmelding omhandler strategier for verdiene kommunene er eiere av gjennom kommunale foretak, interkommunale samarbeid, interkommunale selskap eller aksjeselskap. Gjennom en slik melding kan kommunene sikre politisk og administrativ oppfølging, at selskapene drives i forhold til vedtekter og at kommunene kan bli aktive og langsiktige eiere. En eierskapsmelding er en oversikt over selskaper og strategier for selskapene som kommunene er eiere av.

Planen og vedtaket er utarbeidet gjennom et interkommunalt samarbeid. Det hadde vært et annet tilfelle om kommunene hadde vedtatt tiltaket hver for seg. Bruken av en interkommunal plan kan skape utfordringer for implementeringen av vedtaket i kommunene siden det er flere nivåer involvert i tillegg til kommunalt nivå. Et slikt system kan være fragmentert, og påvirke implementeringen av felles planer. Aktørene som hadde hovedansvar for planleggingen og implementeringen var Knutepunkt Sørlandet og hver enkel kommune. Fokus på et interkommunalt vedtak gav rom for sammenligning internt i hver kommune og på tvers. Utfordringen med styring på flere nivåer ble tatt med i diskusjonen om empiriske funn.

### **3.2.3 Fire kommuner**

Valg av kommuner ble gjort med utgangspunkt i designet med en komparativ casestudie. Utvalget ble gjort fordi det kom fram at to av kommunene hadde implementert vedtak, og at to ikke hadde. Jeg gikk ut fra at graden av implementering var ulik i de fire kommunene. (Seawright & Gerring, 2008, s. 294-301; Lijphart, 1971, s. 385-391)

Først valgte jeg Kristiansand kommune. Etter samtaler med informantene kom det fram at de hadde implementert vedtaket, og at det var mulighet for at noen av de andre kommunene i samarbeidet ikke hadde gjort det. Etter samtalene undersøkte jeg videre på kommunenes nettsider om jeg kunne finne noe om eierskapsmeldinger. Da fant jeg ut at Vennesla hadde en eierskapsmelding. Jeg fant ingen informasjon om eierskapsmeldinger i Lillesand og Iveland

kommune. Informasjonen tok jeg med videre da jeg kontaktet aktuelle personer i de fire kommunene som hadde vært involvert i arbeidet med planen og vedtaket.

Etter hvert kom det fram at Lillesand kommune hadde en eierskapsmelding hvor selskapene i vedtaket var inkludert. Da ble utgangspunktet for studien at det var tre kommuner som hadde implementert vedtaket, og én som ikke hadde. Sammenligningsgrunnlaget ble ikke så godt som det var tenkt i utgangspunktet. Jeg valgte allikevel å gå videre med forskningsdesignet slik det var tenkt.

### **3.3 Intervju som metode**

Jeg brukte intervju for å samle inn data om implementeringen av vedtaket i de fire kommunene. Personene jeg intervjuet måtte ha arbeidet med planen eller vedtaket, og ha god innsikt i implementeringsprosessen. Jeg brukte noe som kalles for snøballmetode. Da startet jeg med få personer, og spurte meg fram til informasjon om case og hvem jeg burde snakke videre med for mer informasjon.

Forkunnskaper, valg av presise spørsmål og oppfølging var viktig for å få mest mulig ut av intervjuene. Utarbeidelsen av intervjuguiden var svært viktig for gangen i intervjuene og for hva slags informasjon jeg fikk ut av dem. Spørsmålene som ble stilt måtte være formulert på en god måte, slik at jeg faktisk spurte om det jeg var interessert i få mer informasjon om. Noen av spørsmålene var konkrete i hva jeg var på leting etter, og noen spørsmål la opp til en mer generell informasjonsutveksling om aktuelle tema. Grunnen til det var at jeg trengte mer generell informasjon om de seks variablene i modellen for å forstå implementeringen. Spørsmålene ble sendt til respondentene på forhånd. Det ble lagt opp til å stille oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig. (Leech, 2002, s. 665-668; Aberbach & Rockman, 2002, s. 673-676; Andersen, 2006, s. 278-298)

Det var viktig å kontrollere for skjevheter og tilfeldigheter i analysen av dataen. En kombinerende av samtaler og skriftlig dokumentasjon kan utføres for å sikre validiteten i undersøkelsen. Før jeg gikk i gang med intervjuene gikk jeg gjennom viktige saksdokumenter og snakket med informanter. Jeg fant fram til utredninger og saksdokumenter der planen og vedtaket var inkludert ved å lete på egenhånd eller med hjelp fra informantene. For å sikre validiteten var jeg nøye med formulering av spørsmål. Jeg stilte samme spørsmål til flere respondenter for å kontrollere for tilfeldigheter. Da jeg var ferdig med intervjuene i kommunene intervjuet jeg en tidligere ansatt i Knutepunkt Sørlandet for å sjekke om personen



hadde samme oppfatning av situasjonen i kommunene som respondentene. (Andersen, 2006, s. 278-298; Aberbach & Rockman, 2002, s. 673-676)

### **3.4 Utvalg av respondenter**

Jeg ønsket å intervju to ansatte i hver kommune, og ansatte i Knutepunkt Sørlandet. Grunnen til at jeg ønsket å intervju to personer i hver kommune var for å kontrollere for nyanser i svarene fra de ansatte. Ved å stille samme spørsmål til to personer i hver kommune fikk jeg mer nyanserte svar. Jeg ønsket å inkludere ansatte i Knutepunkt Sørlandet for å sjekke at svarene fra kommunene var valide.

I starten av november 2016 hadde jeg samtaler med tre informanter i By- og samfunnsenheten i Kristiansand kommune. Grunnen til at jeg valgte å ha samtaler med ansatte der er at enheten arbeidet med næringsutvikling. Jeg antok dermed at noen av de ansatte hadde kjennskap til arbeidet med næringsplanen for perioden 2008-2011, og vedtaket om eierstrategier. De ansatte hadde mye kunnskap om arbeidet med næringsplanen. Noen av de ansatte jeg snakket med hadde jobbet der lenge og hadde vært involvert i prosessen med utarbeidelsen av næringsplanen. Andre informanter hadde ikke arbeidet der like lenge.

Vi snakket først generelt om planprosessen og vedtakene i planen, om de var gjennomført eller ikke. Samtalene tok for seg aktører som var involvert i arbeidet med de ulike vedtakene. Dermed fikk jeg informasjon om hvem jeg kunne snakke videre med. Jeg spurte om hvor jeg kan finne mer informasjon om hvert vedtak og om prosessen. Samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet ble diskutert. Jeg fikk flere navn og laget en liste over personer som kunne være aktuelle å intervju. Senere fikk jeg tilgang til et saksdokument fra 2007 for hele arbeidsprosessen med planen i Kristiansand kommune. Saksdokumentet inneholdt viktige opplysninger om planprosessen som kunne bli brukt direkte i vurdering av implementeringen av vedtak fra planen. Saksdokumentet var et viktig grunnlag for spørsmålene jeg stilte i intervjuene.

Noen av respondentene ble valgt med bakgrunn i samtalene med informantene. Siden jeg arbeidet med hjelp av en snøballmetode betydde det at jeg ikke hadde oversikt over alle respondentene med en gang. Jeg startet med intervju av to respondenter. De gav meg navn på noen andre aktuelle personer. I intervjuene som etterfulgte var siste spørsmål alltid om de kjente til noen andre aktuelle personer i de fire kommunene som hadde arbeidet med planen

eller vedtaket. Dette resulterte i at jeg til slutt satt igjen med en solid liste over aktuelle respondenter i de fire kommunene, og i det interkommunale samarbeidet.

### **3.5 Gjennomføring av intervju**

Første omgang av intervjuene var med informantene. Intervjuene var mindre formelle sammenlignet med intervjuene i andre runde. Grunnen til det var at jeg var ute etter mye informasjon om planarbeidet og vedtaket, og om mulige respondenter. Jeg stilte åpne spørsmål og tok det mer som en samtale enn et intervju. Ved å ha en lengre samtale kom vi inn på flere viktige områder om planen, vedtaket og kommunene. Jeg gikk dypere inn i informasjonen som ble gitt når jeg intervjuet respondentene. I andre runde intervjuet jeg respondentene. De bidro med dybdeinformasjon om vedtaket og implementeringen. Før jeg gikk i gang med utarbeidelsen av en intervjuguide og kontaktet de aktuelle respondentene tenkte jeg nøye gjennom hvem jeg skulle intervjuer og hva jeg skulle spørre om. Arbeidet med intervjuguiden var omfattende. Jeg brukte mye tid på å lage spørsmål som var basert på det teoretiske rammeverket og på opplysninger fra informanter, utredninger og saksdokumenter. Det resulterte i at samme intervjuguide ble brukt i alle kommunene.

En del av intervjuene ble gjort via telefon. Grunnen til dette er at jeg bor et godt stykke fra Kristiansandsregionen. De første intervjuene var ordinære intervjuer. Etter hvert måtte jeg gjøre noen endringer. Jeg måtte ta noen telefonintervju på bakgrunn av tidsperspektiv, reisetid og eventuelle reiseutgifter. Fordeler og ulemper med bruken av telefonintervju ble vurdert før jeg tok beslutningen om å bruke dette istedenfor ordinære intervjuer.

### **3.6 Fremgangsmåte i analysen**

I analysen av de empiriske funnene tok jeg for meg hver enkelt kommune. Innenfor hver av de fire kommunene redegjorde jeg for funn innenfor hver av de seks variablene i modellen. Jeg analyserte de empiriske funnenes betydning i forhold til problemstillingen og det teoretiske rammeverket. I kapittelet om empiriske funn og analyse blir det presentert en tabell med oppsummering av funn innenfor hver av variablene i modellen. Tabellene med oppsummeringer tok utgangspunkt i tabellen over grad av implementering. Dermed er det en sammenheng mellom innholdet i tabellene. Jeg laget til slutt en samlet oppsummerende tabell med alle kommunene. Tabellen gjorde det mulig å analysere funnene innenfor hver kommune og på tvers av kommunene.

## 3.7 Implikasjoner av forskningsdesign

Valget av forskningsdesign førte meg seg flere utfordringer:

Bruken av kvalitativ metode førte til at utvalget av respondenter ikke var så stort som det ville ha vært i en kvantitativ undersøkelse. Muligheten for unyanserte svar var derfor tilstede.

Denne utfordringen løste jeg ved å stille samme spørsmål til personene jeg intervjuet i hver kommune. Da kunne jeg sammenligne svarene som ble gitt, og kontrollerte dermed for tilfeldigheter. Jeg stilte samme spørsmål i alle kommunene. Siden de fire kommunene deltok i et interkommunalt samarbeid kjente de godt til hverandres organisasjoner, og de ansatte. Svarene fra de ansatte i en kommune kunne kontrolleres med svar fra en annen kommune. Jeg ønsket å intervjué én person som har arbeidet for Knutepunkt Sørlandet, for å bekrefte innholdet i svarene respondentene gav.

Utfordringer med komparativ metode var bruken av få case. I enkelte tilfeller kan en grundig analyse av få case være bedre enn en overfladisk analyse av flere case. For å løse denne utfordringen tok jeg utgangspunkt i fire kommuner. De var sammenlignbare i forhold til variablene i modellen. Tilfeldig utvalg av case er ikke typisk når det er snakk om et mindre antall case. Fokus på bakgrunn for valg av case var derfor viktig.

Studien av et interkommunalt samarbeid var spesielt fordi flere kommuner samarbeidet om en felles plan, istedenfor at kommunene hadde hver sin plan. Det interkommunale systemet førte til at det var flere styringsnivåer involvert i arbeidet med planen. Utfordringen med en interkommunal plan var at det ble satt like forventninger til alle kommunene i arbeidet med eierskapsstrategier, selv om kommunene var ulike. Vedtaket om felles eierskapsstrategier for kommunene i det interkommunale samarbeidet ble ikke gjennomført. Dermed var det opp til hver enkelt kommune å implementere vedtaket uten innblanding fra det interkommunale nivået. Selv om dette var tilfellet kan det interkommunale samarbeidet ha påvirket implementeringen i de fire kommunene. Dette var en utfordring jeg tok hensyn til i arbeidet med oppgaven.

Utfordringen med å velge en plan, som går helt tilbake til 2008, var å finne aktuelle personer å snakke med. De som jobbet i kommunene på den tiden kunne ha sluttet i sine stillinger, eller så kunne det ha vært omorganiseringen siden den gang. Valget av en eldre plan krevde mye arbeid med å finne personer som hadde vært involvert i arbeidet. Jeg valgte uansett å bruke en eldre plan, siden den nyeste planen er i implementeringsfasen nå.

Kontekst var en utfordring i valg av case og litteratur. Hovedmodellen i studien var basert på implementering av planer på nasjonalt nivå i USA. Det er forskjeller på offentlig sektor i USA og Norge. Forskjellene er ikke så store at modellen ikke er relevant i en norsk kontekst.

Planlegging i offentlig sektor i Norge omfatter mål, bakenforliggende teori, ansatte, interessegrupper, ledelse, økonomiske og politiske forhold. For å sikre at konteksten ikke skulle skape utfordringer brukte jeg skandinavisk litteratur sammen med modellen. De skandinaviske landene er nokså like. Studier fra Danmark, Sverige og Norge ble inkludert sammen med modellen for å sikre at litteraturen var relevant for norske kommuner. På den andre siden var det utfordringer med å anvende modellen på lokalt nivå. De siste årene har nasjonal og lokal styring blitt mer og mer integrert. Grunnen til det er at begge styringsnivåene har fått mer ansvar innenfor flere samfunnsområder. Planleggingspraksisen på nasjonalt og lokalt nivå er ikke så ulik. Modellen og litteraturen var relevant for planlegging og implementering på lokalt nivå. Konteksten i forhold til valg av case har vært i fokus gjennom hele arbeidet med studien. Jeg mener at jeg har tatt viktige avgjørelser i valg av litteratur for å løse utfordringen med kontekst. (Baldersheim & Rose, 2005, s. 255)

Bruken av telefonintervju bød på utfordringer. Fordelen med telefonintervju var at det ikke var så tidskrevende med tanke på reise og intervjuarbeid. En ulempe var at jeg ikke fikk like god personlig kontakt med respondentene. Mangelen på personlig kontakt kunne ha påvirket kvaliteten på intervjuet og dataen som ble innsamlet. For å løse utfordringene tok jeg kontakt med respondentene i god tid før intervjuene, informerte de om studien og sendte de spørsmålene på forhånd. Intervjuene gav gode resultater som følge av forberedelsene.

### **3.8 Validitet og reliabilitet**

Validitet sier noe om systematiske feil som kan gjøres i en undersøkelse. Eksempler på dette er utvelgelse av avhengige og uavhengige variabler. Her må man passe på hvilke variabler man fokuserer på, og om jeg måler det jeg faktisk ønsker å måle i studien. Reliabilitet går ut på hvor nøyaktig man foretar datainnsamling og analyse. Er man ikke nøyaktig kan dette føre til tilfeldige målefeil i undersøkelsen. For å sikre validiteten og reliabilitet i undersøkelsen kan man utføre en kryssverifisering ved hjelp av triangulering. Da brukes det ulike metoder for innsamling av data samtidig, for eksempel observasjon, intervju og dokumentanalyse. På grunn av tidsperspektiv valgte jeg å kun bruke intervju som metode. Jeg gjorde nødvendige grep i utvalg av litteratur, spørsmålsformulering og intervjuene for å sikre validitet og

reliabilitet. Jeg tok utgangspunkt i viktige dokumenter, men gikk ikke så grundig til verks at det kan kalles en dokumentanalyse. (Adcock & Collier, 2001, s. 529-545)

Jeg var nøye med å stille samme spørsmål til respondentene og hadde som mål å ha flere enn én respondent i hver kommune for å få en mer nyansert beskrivelse av virkeligheten. De ansatte i de fire kommunene hadde arbeidet tett sammen gjennom utvalg i det interkommunale samarbeidet. Det betyr at respondentene hadde kjennskap til arbeidet som var gjort i de fire kommunene. Intervjuene med alle respondentene ble brukt for å sjekke at det var gitt nyanserte svar om situasjonen i de fire kommunene. Etter intervjuene i kommunene hadde jeg en samtale med en tidligere ansatte i Knutepunkt Sørlandet. Jeg brukte respondentens svar til å sikre validiteten til funn gjort i de fire kommunene.

## **4 Empiriske funn og analyse**

Datagrunnlaget i studien var primært fra intervjuer gjort i Kristiansand, Vennessla, Lillesand og Iveland. Jeg tok utgangspunkt i dokumentet over saksgangen til den strategiske næringsplanen i Kristiansand kommune, selve næringsplanen, møtereferat fra utvalg i Knutepunktet, eierskapsmeldingene og andre generelle utredninger for planen og vedtaket.

Før jeg satte i gang med redegjørelsen av empiriske funn var det viktig å lage en beskrivelse av den avhengige variabelen. De empiriske funnene ble først studert innenfor hver kommune. Funnene ble satt opp med utgangspunkt i hver av de seks variablene i modellen. De seks variablene var: Klare målsettinger, vedtak basert på teori, konkrete handlingsplaner, engasjerte og kompetente ansatte, støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse og stabile økonomiske og politiske forhold. Etter dette gikk jeg gjennom de empiriske funnene på tvers av kommunene, og analyserte hvordan variablene varierer mellom de fire kommunene.

### **4.1 Beskrivelse av avhengig variabel**

Implementeringen av eierskapsstrategier var den avhengige variabelen. De seks variablene i modellen var de uavhengige variablene som kunne påvirke implementeringen. Vedtaket som skulle implementeres var:

*«Kommunene i Kristiansands-regionen utvikler i første omgang en felles eierstrategi for: - Kristiansand Kunnskapspark AS – EVA-senteret – Destinasjon Sørlandet» (Oxford Research, 2008, s. 10)*

Implementeringen innebar at kommunene skulle utvikle felles strategier for selskapene Kristiansand Kunnskapspark, Etablerersenteret Vest-Agder og Destinasjon Sørlandet. Jeg skulle finne ut om kommunene hadde utarbeidet eierskapsmeldinger hvor selskapene var inkludert. Jeg skulle prøve å forklare hvorfor meldingene var utarbeidet i noen kommuner, og ikke i andre.

## **4.2 Empiri og analyse innenfor case**

De empiriske funnene internt i hver kommune ble delt inn etter de seks variablene fra det teoretiske rammeverket. Etter at funnene i hver kommune var redegjort for ble det laget en oppsummerende tabell med funn for hver enkelt kommune. Denne tabellen hadde sammenheng med tabellen over grad av implementering som ble presentert i teoridelen. Tabellene gav dermed rom for å vurdere graden av implementering i de fire kommunene.

### **4.2.1 Kristiansand kommune**

I Kristiansand kommune ble det intervjuet to respondenter som hadde arbeidet med utarbeidelsen av næringsplanen og implementeringen av den. Én av respondentene hadde jobbet med utarbeidelsen av eierskapsmeldingen i Kristiansand kommune. Respondentene hadde god kjennskap til planarbeidet generelt, og implementeringen av vedtaket om eierstrategi. Respondenter fra de fire kommunene arbeidet tett sammen gjennom utvalg i det interkommunale samarbeidet. Respondentene i de andre kommunene hadde kjennskap til arbeidet i Kristiansand. Intervjuene med de andre respondentene ble brukt sammen med intervjuene i Kristiansand for å få mer nyanserte svar om situasjonen i kommunen og mellom kommunene.

#### **4.2.1.1 Klare målsettinger**

Målet bak vedtaket stod i den strategiske næringsplanen for kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Vedtaket gjelder alle kommunene som deltok i samarbeidet. Kristiansand, Lillesand, Vennesla og Iveland kommune hadde lik målsetting i utgangspunktet. Målsettingen i planen var:

*«Kommunene i Kristiansands-regionen utvikler i første omgang en felles eierstrategi for: - Kristiansand Kunnskapspark AS – EVA-senteret – Destinasjon Sørlandet» (Oxford Research, 2008, s. 10)*

Vedtaket var tydelig på at det skulle utarbeides felles eierstrategier for tre selskaper. Det sa noe om hva som skal endres, hvor det skal endres, men ikke noe om når det skal endres. I et møte i rådmannsutvalget i Knutepunktet i mai 2008 ble det bestemt at alle kommunene skulle bruke samme mal som Kristiansand kommunes eierskapsmelding for sine egne. Det ble bestemt hvordan eierskapsmeldingene skulle se ut. Kristiansand sin eierskapsmelding ble sett på som en slags organisasjonsoppskrift som de andre kommunene kunne kopiere. I rådmannsutvalget ble følgende bestemt:

*«Rådmennene tilrår at knutepunkt kommunene etablerer samme mal for eierskapsmelding som Kristiansand kommune har utarbeidet for felles eierskap» (Knutepunkt-Sørlandet, 2008, s. 4)*

Ut fra det respondentene sa var det en felles enighet om målsettingen og vedtaket internt i Kristiansand kommune og mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Uten enighet hadde ikke vedtaket blitt en del av planen.

*«Det hadde ikke blitt et vedtak om det ikke var felles enighet. Så det tror jeg det var»*

Generelt var det mange gode intensjoner og visjoner som lå bak vedtakene i planen. Respondentene påpekte at det var viktigere å ha et plandokument en å faktisk følge opp det som stod i den. Planen havnet dermed delvis i skuffen i alle kommunene.

*«Jeg tror det var mer viktig å ha en plan enn å følge den opp. Planen var viktig å ha, og alle var enige om at Knutepunktet trengte en felles næringsplan, og alle var fornøyd når den omsider kom på plass»*

Kristiansand kommune sin posisjon i regionen og i det interkommunale samarbeidet ble fremhevet av flere av respondentene. Rådmannens stab og en nedsatt gruppe var ansvarlige for implementeringen i Kristiansand. Flere av medlemmene i denne gruppen var med i arbeidet med selve planprosessen. Samtidig hadde Kristiansand kommune viktige roller i de ulike nettverkene i Knutepunktet. Nettverkene bestod av personer fra ulike kommunale felt, for eksempel næringsutvikling. Dette var en viktig arena for kommunikasjon mellom kommunene. Kristiansand har hatt et stort ansvar for å kommunisere hva som skal gjøres, hvor og når det skal gjøres.

*«Ledelsen i Knutepunktet har stort sett vært ivaretatt av Kristiansand kommune»*

En av utfordringene i samarbeid var at det noen ganger var uenighet om hva kommunene selv skulle gjøre, og hva samarbeidskommunene skulle gjøre i felleskap. En slik utfordring kunne

sette stopper for implementeringen av ulike vedtak fordi kommunene antok at det var en oppgave kommunene skulle gjøre i felleskap. Siden Kristiansand kommune hadde en så stor rolle i samarbeidet kan det være at de andre kommunene trodde at Kristiansand kommune skulle gjøre flere av oppgavene for dem.

*«En problemstilling er grensesnittet i forhold til hva Knutepunktet skal gjøre og hva kommunene skal gjøre selv. Det var det heller ikke klarhet i. Hva var felleskapsprosjektene og hva skal vi gjøre hver enkelt? Det er en utfordring å skille det»*

Kristiansand kommune hadde en del utfordringer med å forankre planarbeidet generelt i sektorene og kommunikasjon mellom kommunens ulike sektorer. Dette kan skyldes størrelsen på kommunen, mangfoldet av sektorer og antall ansatte. Ansvar for implementeringen lå hos assisterende rådmann og en arbeidsgruppe der næringsavdelingen var inkludert. Det aktuelle vedtaket om eierstrategier var ikke et vedtak som krevde et veldig tett samarbeid mellom flere sektorer internt i kommunen. Funn tyder på at vedtaket om eierstrategier var kommunisert på en god måte internt i Kristiansand kommune.

*«Planen var egentlig veldig bra etter min mening, en dette er den store næringspolitikken hvor det kreves tett samhandling mellom nettverkene og kommunene. Så det var ikke jobbet godt nok mot sektorene. Det krever betydelig innsats for å få det til, og den forankringen mot sektorene manglet. Det er en enormt krevende jobb. Det er krevende nok for Kristiansand i seg selv»*

#### **4.2.1.2 Vedtak basert på teori**

Planarbeidet var basert på utredninger gjort av Oxford Research. Det var vanskelig for flere respondenter å huske nettopp dette, og enkelte mente at det ikke var gjort noen utredninger om vedtaket eller planen på forhånd. De mente at planen var et slags skrivebordsprosjekt hvor kommunene ville bestemme hva de skulle satse på innenfor næringsutvikling, når det egentlig er noe markedet bør bestemme.

*«Litt av problemet med denne planen er at det ble som noe som er litt i nærheten av et skrivebordsprosjekt. Du gjør det vanskelig for deg selv når planen inneholder en del spesifikke målsettinger, som spesielt går mot næringsliv, for eksempel offshore»*

Den ene respondente kjente ikke til noen utredninger. Respondente nevnte at et konsulentfirma, som går under navnet Oxford Research, hadde hatt en sentral rolle i arbeidet



med planen. Etter litt diskusjon om konsulentfirmaets rolle, kom det fram at de hadde gjort en del utredninger som var viktige for arbeidet med næringsplanen.

*«Når det er sagt, så hadde Oxford Research flere sånne teoretiske ting i bunn for deres arbeid. Og kommunen bestilte også noe som gikk på suksesskriterier fra kommuner i Skandinavia. Nå husker jeg det. Det var veldig veldokumentert. Da kunne vi se hvem det var mest relevant å sammenligne seg med»*

Utredningen fra Oxford Research hadde identifisert aktuelle kommuner i flere land gjennom ekspertintervju og utførte undersøkelser. Det ble valgt ut ti kommuner til en dybdestudie, og informasjon ble innhentet fra internett, skriftlige dokumenter og intervju med næringssjefer eller andre ansatte. Avslutningsvis ble det utført intervju med ordfører, rådmann eller næringssjef for å utdype og vurdere informasjonen. De norske kommunene som ble undersøkt var Stavanger, Haugesund og Kongsberg. Informasjonen som ble hentet inn tok for seg organisasjonsmodell, økonomi og finansiering, hovedoppgaver for næringsarbeidet, form av satsing, samarbeid mellom politikere og administrasjon, hvem som styrer denne delen av virksomheten, de ansattes kompetanse og erfaring, samarbeid med næringslivet, organisering og kommunens profil. (Oxford Research, 2005, s. 9-12)

Vedtaket om eierskap var basert på nasjonale råd og føringer om eierskapsstrategier, og tok blant annet utgangspunkt i regjeringens stortingsmelding fra 2006 om 'Et aktivt og langsiktig eierskap'. Kommunene var oppfordret til å utarbeide eierskapsstrategier fra statlig hold. Mange kommuner hadde eierskap i selskaper som besitter store verdier. Utredningen var basert på anbefalinger fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES). Næringsdepartementet deltar blant annet i utvalgets eierforum. Formålet med utvalget var å oppdatere den norske anbefalingen for eierstyring og selskapsledelse, og gjøre den kjent blant aktører i Norge og utlandet. Utvalget la fram en oppdatert versjon av Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse den 28. november 2006. Norske anbefalinger om eierskap baserte seg på anbefalinger fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). (Nærings & Handelsdepartementet, 2006, s. 6-22)

*«Norsk praksis for eierforvaltning følger i hovedtrekk OECDs anbefalinger» (Nærings & Handelsdepartementet, 2006, s. 22)*

Oxford Research utførte en stor del av planarbeidet for kommunene, men ansatte i Kristiansand kommune bidro mye i arbeidet. Det kan ha påvirket innholdet i planen, og gjort

vedtakene Kristiansand-fokuserte. Et for stort fokus på Kristiansand kommune kan ha påvirket hvor relevant de ulike vedtakene i planen var for de andre kommunene i samarbeidet.

*«Vi hadde ikke kapasitet til å sette av dedikerte ressurser, men vi gjorde en ganske stor jobb allikevel.»*

### **4.2.1.3 Konkrete handlingsplaner**

I plandokumentet stod det klart og tydelig at det skulle utarbeides konkrete handlingsplaner for hvert av de strategiske satsingsområde. Det ble ikke utarbeidet noen felles handlingsplaner for det interkommunale samarbeidet. Kristiansand kommune har egne handlingsplaner og virksomhetsplaner der vedtaket har blitt tatt inn. Kommunen hadde et styringsdokument for implementering av vedtaket. (Oxford-Research, 2008, p. 2) (Kristiansand-kommune, 2008, p. 27)

*«Det har ikke vært noe felles handlingsplan for alle kommunene. Kristiansand har alltid kjørt på med sine egne ting, og vi har lagt det til grunn i vårt arbeid»*

Det kan være flere grunner til at det ikke ble utarbeidet felles handlingsplaner for planens satsingsområder. Flere respondenter poengterte at planen i noen tilfeller var lite konkret. Det kan ha ført til at det ikke ble utarbeidet noen handlingsplaner, fordi det ikke var klarhet hva vedtakene betydde og hva som skulle gjøres.

*«Jeg tror det skyldes at planen ble for lite konkret».*

Planens forankring i kommunene var en viktig grunn til at det ikke ble utarbeidet handlingsplaner. Forankringen i kommunene kunne blitt påvirket av involvering av ansatte i utarbeidelsen av planen og implementeringen av den. Uten forankring i kommunene følte ikke de ansatte eierskap. Mangelen på eierskap førte til at det ikke ble noe engasjement for endring hos de ansatte. Med lite engasjement for endring så de ansatte heller ikke vitsen i å lage handlingsplaner for næringsplanens satsingsområder. Mangel på forankring i kommunene og deres sektorer ble trukket fram som en viktig grunn til at det ikke ble utarbeidet noen felles handlingsplaner.

*«Det krever betydelig innsats for å få det til, og den forankringen mot sektorene mangler. Det betyr ikke at vi ikke gjorde noen av tingene»*

### **4.2.1.4 Engasjerte og kompetente ansatte**

Kristiansand kommune hadde mange ansatte. De ansatte hadde god kompetanse, blant annet innenfor planlegging og næringsutvikling. Assisterende rådmann, som hadde hovedansvar for implementeringen, hadde juridisk kompetanse. Både plan og juridisk kompetanse var viktig for å få til en effektiv implementering av vedtaket om eierstrategier.

*«Alle som skulle følge opp dette hadde både relevant utdanning og yrkeserfaring, så det står ikke på det»*

Planen var tungt forankret på toppnivå i Kristiansand kommune, fordi saksbehandler i kommunen var assisterende rådmann. Det ble opprettet en prosjektgruppe hvor ansatte innenfor næringsutvikling deltok. Deres oppgave var å lage eierskapsmeldingen og implementere den i organisasjonen.

*«Vi har tung plankompetanse i By- og samfunnseneheten, og det hadde vi også da. Fra Kristiansand sin side kan jeg ikke si at det var noen utfordringer med kompetansen»*

Respondentene la vekt på at engasjementet til de ansatte spilte en viktig rolle i arbeidet med implementering. Eierskap til planen ble trukket fram som et viktig grunnlag for engasjement. Kommunen måtte arbeide strategisk for å få ansatte i sektorer som ikke var direkte involvert i arbeidet med planen til å føle eierskap og engasjement.

*«Engasjement bli litt mer personlig. En plan skal også trigge. Prosessen med å lage en plan er kjempeviktig. En får eierskap gjennom å lage plan. En kan skape engasjement, og hvis en er god så klarer man å få andre til å føle eierskap som ikke var med å lage planen»*

I Kristiansand kommune var det utfordringer med å få alle ansatte i de ulike sektorene til å føle eierskap til planen. Eierskapet blant de ansatte ble dårligere ettersom tiden gikk. Det førte til at planen ikke ble brukt slik det var tenkt, og det kan være en av grunnene til at planen havnet i skuffen.

*«Når du møter folk som leser planen og synes den er dårlig får du selv behov for å ta avstand fra den, hvis ikke du føler veldig eierskap. Det var ei stund der var eierskap til planen i Knutepunktet, og i kommunen, men etter hvert traff jeg mange som synes den var direkte dårlig»*

#### **4.2.1.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse**

Møte med interessegrupper var en viktig del av planarbeidet. I Kristiansand ble det lagt opp til et møte med interessegrupper. Bedrifter, organisasjoner og privatpersoner hadde mulighet til å

komme med høringsinnspill. Respondentene påpekte at det var lite oppmøte blant interessegruppene på møtet og at det kom relativt få innspill til høringen. Interessegruppenes kunnskap om kommunens rolle i næringsutvikling ble nevnt som en forklaring på lite oppmøte og oppmerksomhet for planarbeidet hos interessegruppene.

*«Bedriftene var ikke så engasjerte. Men jeg tror det er større kunnskap hos bedriftene om hva kommunen driver med nå enn den gangen. Kunnskapen om kommunens rolle var liten, og de tenker mer på tilrettelegging av næringsarealer og være en ja-kommune i forhold til tillatelser»*

Oppmøtet i Kristiansand kommune var bra nok. Respondentene påpekte at engasjementet hos interessegrupper og oppmøtet i de andre kommunene var enda lavere. En av grunnene kan ha vært størrelsesforholdet mellom de fire kommunene.

*«Det var ganske bra i Kristiansand, men ikke ute i de andre kommunene»*

De ansatte var skuffet over lite oppmøte. Andre grunner til lite interesse som ble påpekt var at bedriftene ikke hadde så god tid til å møte på slike tilstelninger. Bedriftene var opptatt av å tjene penger, og de så ikke fordelene med å påvirke innholdet i en interkommunal næringsplan.

*«Det er generelt vanskelig å få folk til å stille opp. De skal bruke sin tid og interesse. Dette var en veldig overordnet plan som tok for seg den store næringspolitikken, og ikke det som gikk veldig på bedriftsnivå. Vi var litt skuffet over at det var liten deltakelse»*

Arbeidet med vedtaket var støttet av kommunens ledelse. Implementeringsarbeidet ble gjort i samarbeid mellom rådmannens stab og ansatte innenfor næring og andre sektorer. Vedtaket var forankret og fikk støtte på toppnivå i organisasjonen.

#### **4.2.1.6 Stabile økonomiske og politiske forhold**

Planarbeidet og vedtaket fikk høy politisk prioritering i Kristiansand kommune. Planen ble vedtatt enstemmig uten lite diskusjon. Det samme ble saken om utarbeidelse av en eierskapsmelding for kommunen. Respondentene påpekte at det var en utfordring å holde politiske saker varme etter at de hadde blitt behandlet og vedtatt av bystyret. Det ble arbeidet med mange forskjellige saker i kommunen generelt. Innenfor næringsutvikling var det mange saker. De ansatte hadde derfor en viktig rolle med å holde politikerne oppdatert på hva som skjedde.

*«Planen fikk høy oppmerksomhet blant politikerne da den ble vedtatt, men så er det akkurat som 'da er vi ferdig med den saken', så går vi videre med nye saker vi skal se på»*

Selskapene som kommunen var eier av rådet over store verdier. Vedtaket om eierstrategier var derfor viktig for Kristiansand kommune. Det var viktig å utarbeide klare retningslinjer for hvordan kommunene ville styre selskapene, og hva de skulle få ut av selskapene. Politikerne gav vedtaket høy prioritet.

*«Det er mye verdier som ligger i kommunens eierskap. Da er det viktig at kommunene kan utøve det eierskapet på en god måte og at styrene i selskapene har noen klare retningslinjer å gå ut fra.»*

Respondentene påpekte at næringsaker var svært viktig for politikerne i alle de fire kommunene, og at de ble høyt prioritert.

*«Næringsaker har høy prioritet, det er ikke noe å lure på. Vedtaket vi snakket om er tungt forankret i Kristiansand sin kommuneplan. Jeg kan ikke si noe annet om nabokommunene heller»*

Eierskapsmeldingen kostet ikke penger i seg selv, men økonomi kan sees i sammenheng med prioritering av saken. De ansattes fokus ble satt på vedtaket. Det betyr at de ansatte hadde mindre tid til å arbeide med andre oppgaver. Ansattes fokus kan ha betydning for kommunenes økonomi. Kommunenes økonomiske bidrag til nærings samarbeidet var viktig. Flere respondenter påpekte at det var satt av midler fra hver kommune, men at Kristiansand kommune var den som bidro mest.

*«Det som var vanskeligst var felles prosjekter i Knutepunktet. Det ble satt av litt midler fra Kristiansand til prosjekter, men jeg føler ikke vi kom godt nok i gang med samarbeidsprosjekter. Vi ble ikke enige om hva vi skal gjøre»*

#### **4.2.1.7 Oppsummerende tabell**

Tabellen viser en samlet oppsummering over empiriske funn i Kristiansand kommune. Funnene fokuserer på i hvor stor grad de uavhengige variablene har hatt en påvirkning på implementeringen. Den oppsummerende tabellen for Kristiansand kommune viser at deres implementeringsarbeid ikke har hatt noen betydelige utfordringer med variablene. Ingen av variablene fra modellen har påvirket Kristiansand kommunes oversettelse av idéen om en eierskapsmelding i betydelig grad. Dermed ble ikke graden av implementering i kommunen

påvirket. Med utgangspunkt i modellen om grad av implementering fra teoridelen kan man konkludere med at vedtaket har blitt implementert i Kristiansand kommune.

**Tabell 4.1: Empiriske funn i Kristiansand kommune**

Uavhengig variabel/kommune	Klare målsettinger	Vedtaket basert på teori	Konkrete handlingsplaner	Engasjerte og kompetente ansatte	Støtte fra interessegrupper og ledelse	Økonomiske og politiske forhold
Kristiansand	Klart mål	Basert på teori	Konkret handlingsplan	Stor kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Støtte fra politikere. Ok økonomi

## 4.2.2 Vennesla kommune

I Vennesla kommune ble det intervjuet to respondenter som hadde arbeidet med utarbeidelsen av næringsplanen og implementeringen av den. Én av respondentene hadde jobbet med utarbeidelsen av eierskapsmeldingen i Vennesla kommune. Respondentene hadde god kjennskap til planarbeidet generelt, og implementeringen av vedtaket om eierstrategi. Respondenter fra de fire kommunene hadde arbeidet tett sammen gjennom utvalg i det interkommunale samarbeidet. Det betyr at respondentene i de andre kommunene hadde kjennskap til arbeidet i Vennesla. Intervjuene med de andre respondentene ble brukt sammen med intervjuene i Vennesla for å få mer nyanserte svar om situasjonen i kommunen og mellom kommunene.

### 4.2.2.1 Klare målsettinger

Respondentene i Vennesla var enige i andre respondenter synspunkter på at planen ikke ble brukt på en god nok måte. Det ble en plan som havnet i skuffen i de fleste kommunene. Arbeidet med planen fikk heller ikke veldig stor oppmerksomhet ellers i samfunnet.

*«Jeg føler at denne, som andre planer, ble litt stemoderlig behandlet. Så hvert fall ikke noen store avisoverskrifter og slike ting»*

Arbeidet med vedtaket ble prioritert i Vennesla kommune. Deres eierskapsmelding var ferdig i 2012. Meldingen hadde store likheter med den Kristiansand kommune har utarbeidet. I rådmannsutvalget i Knutepunktet var det gjort et vedtak om at alle kommunene skulle lage

eierskapsmeldinger med mal etter Kristiansand sin eierskapsmelding. Noen av respondentene påpekte at de ikke hadde hørt om vedtaket som var gjort i rådmannsutvalget. De mente at Kristiansand sin eierskapsmelding var basert på noen andre kommuner sine eierskapsmeldinger. En av respondentene i Vennesla uttalte følgende om deres melding og om vedtaket fra rådmannsutvalget i Knutepunktet i 2008;

*«Vedtaket i rådmannsutvalget har jeg ikke hørt om før. Også Kristiansand sin mal er basert på en tilsvarende fra en annen kommune så det er litt tilfeldig at jeg valgte denne, men også fordi vi har felles eierskap i mange virksomheter»*

I Vennesla kommune ble eierskapsmeldingen arbeidet med i ledige stunder i perioder fra 2011 til 2012. Arbeidet var ikke like høyt prioritert som i Kristiansand kommune. De hadde heller ingen klar tidsfrist for når arbeidet med eierskapsmeldingen skulle være ferdig. Det var enighet om at Vennesla kommune trengte en eierskapsmelding internt i kommune, og det var enighet om at det måtte gjøres noe med selskapene som er nevnt i vedtaket i Knutepunktet. Det var stor enighet om vedtaket og om planen generelt i Knutepunkt Sørlandet.

*«Jeg tror ikke det var noe uenighet i det hele tatt, vi hadde jobbet ganske mye med planen»*

Vennesla kommune hadde ikke veldig mange ansatte sammenlignet med Kristiansand. I kommunen var det kun næringssjef, rådmannens stab og ordfører som arbeidet med eierskapsmeldingen. Kommunikasjon internt i kommunen var ikke noe problem.

*«Jeg hadde veldig god kontakt med sektorene i kommunen. Gikk inn og ut av møter med ordfører og sektorledere, det var aldri noe problem»*

#### **4.2.2.2 Vedtak basert på teori**

Planen og vedtaket var basert på samme bakenforliggende teori i alle kommunene.

Respondentene påpekte at Oxford Research hadde gjort viktige utredninger før arbeidet med planen startet. Oxford Research hadde møter med interessegrupper og ansatte, og baserte planarbeidet på innspill derfra.

*«Ja, vi brukte jo Oxford Research som arbeidet med planen hele tiden. Det var input fra næringslivet og alle kommunene, så ble det samlet i rapporter etter hvert»*

I tillegg til utredningen var vedtaket om eierskapsstrategier basert på anbefalinger fra Kommunenes Sentralforbund (KS), og meldinger fra andre kommuner.

### 4.2.2.3 Konkrete handlingsplaner

Noen respondenter var usikre på om det ble utarbeidet handlingsplaner for næringsplanen i Knutepunkt-Sørlandet. De var også usikre på om Vennesla kommune hadde det som en del av interne handlingsplaner.

*«Jeg kan ikke si om det vi hadde en handlingsplan, men det var jo vedtak. Planen innhold veldig mye. Men jeg kan ikke si hvordan det ble arbeidet med. Hvis en ser fra 2008 var det vekst i næringslivet hele veien. Om næringsplanen var årsaken til det skal være usagt»*

Vennesla kommune hadde ikke et konkret styringsdokument for implementeringen av vedtaket. Det kan ha ført til usikkerhet om hvem som skulle gjøre arbeidet og når det skulle gjøres.

### 4.2.2.4 Engasjerte og kompetente ansatte

De ansatte som arbeidet med planen og vedtaket i Vennesla kommune hadde ulik bakgrunn når det gjelder arbeidserfaring og kompetanse. Medlemmene i Knutepunktets næringsutvalg hadde også ulik bakgrunn.

*«Vi hadde forskjellig bakgrunn. Jeg var næringslivsmann, og jobbet for et AS eid 80 % av næringslivet i Vennesla. Jeg var ikke kommuneansatt»*

Planen og vedtaket var godt forankret internt i Vennesla kommune. De ansatte arbeidet bra sammen og var engasjerte i arbeidet ifølge respondentene. Det tyder på at vedtaket var godt forankret i kommunen, at de ansatte følte eierskap og at det påvirket de ansattes engasjement.

*«Vi som jobbet innen næring hadde et godt engasjement. Jeg synes vi jobbet veldig bra sammen.»*

Det påpekes at det var et godt samarbeid mellom sektorene i Vennesla kommune, og at ordføreren hadde en aktiv rolle på den tiden planen ble utarbeidet. Knutepunktets administrasjon var liten. De hadde mange andre samfunnsområder å fokusere på i tillegg til næringsutvikling. Det førte til at Knutepunktets administrasjon ikke tok en aktiv rolle i arbeidet med planen og vedtaket.

*«Ja, vi hadde møte med ordførere et par ganger i året, og ordførerne den gangen var opptatt av næringsarbeid. Det kunne kanskje vært noe mer engasjement hos administrasjonen i Knutepunktet, men de var en liten administrasjon og hadde vel alle mulige sektorer å jobbe*



*med. Jeg hadde veldig god kontakt med sektorene i kommunen. Gikk inn og ut av møter med ordfører og sektorledere, det var aldri noe problem. Det var ikke alltid vi var enige. Jeg mener at organiseringen av næringsarbeidet i Vennesla med et AS fungerte veldig bra»*

Respondentene la vekt på at det var store forskjeller mellom kommunene i samarbeidet i forhold til antall ansatte. Kristiansand kommune var mye større enn de tre andre og hadde flere stillinger innenfor næring og generelt i kommunen. I Lillesand og Vennesla var det én person som var ansvarlig for næringsutvikling i tillegg til ordfører og rådmann. I Iveland var det kun en liten prosentstilling innenfor næringsutvikling. Personen som arbeidet med næring i Iveland hadde mange andre arbeidsoppgaver innenfor andre samfunnsområder.

*«Kristiansand hadde mange flere ansatte, mens i Vennesla var vi én og Iveland hadde kun en prosentstilling innenfor næring»*

#### **4.2.2.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse**

I Vennesla ble det arrangert møte med interessegrupper. Oppmøtet blir betegnet som brukbart, og det ble påpekt at oppslutningen i noen av de andre kommunene ikke var særlig bra.

*«Vi hadde møter rundt i alle kommunene, og inviterte næringslivet til å komme med innspill. Jeg mener å huske at det var en brukbar oppslutning i forhold til møtet i Vennesla, litt blanda drops i de andre kommunene, men det kom gode innspill»*

Respondentene i Vennesla kommune hadde samme synspunkt som respondentene i Kristiansand på næringslivets engasjement i planarbeidet. Næringslivet var opptatt av å tjene penger. De prioriterte derfor ikke å delta på møter om en plan som ikke påvirket bedriftenes forhold direkte.

*«Næringslivet er ikke så kjempe interessert i kommunale planer, selv om det var en næringsplan. Næringslivet er interessert i å tjene mest mulig penger, og de klarer ikke å se at å være med å påvirke en plan kan være en stor fordel. Det var ikke det store engasjementet fra næringslivet»*

Det var et tett samarbeid mellom næringsrådgiver, ordfører og rådmann om arbeidet med planen og vedtaket. Arbeidet med planen og vedtaket fikk støtte fra kommuneledelsen i Vennesla.

#### **4.2.2.6 Stabile økonomiske og politiske forhold**

I Vennesla kommune var det et politisk ønske å lage en eierskapsmelding for selskapene kommunen var medeier av.

*«Hos oss har det vært et politisk ønske å få laget en eierskapsmelding»*

Respondentene mente at arbeidet med planen og vedtaket ble tatt på alvor av kommunens politikere og administrasjon. Det ble uttalt at vedtaket ikke hadde høy prioritering sammenlignet med andre saker. Skole og helse fikk høyere prioritering enn arbeid med en eierskapsmelding. Vedtaket om eierstrategier ble jobbet med i ledige stunder fra 2011 til den ble slutført i 2012.

*«Jeg føler vi ble tatt på alvor, og hadde jo møter med ordførere, rådmenn og hele greiene underveis. Men for kommuner så er det jo skole, omsorg og veier og all verdens, men vi ble satt på lik linje med alt annet»*

Det ble bevilget penger til arbeidet med planen fra alle kommunene. Pengene gikk blant annet til å leie inn Oxford Research. De var ansvarlige for utarbeidelsen av plandokumentet sammen med kommunene i Knutepunktet. Det ble påpekt at kommunene kunne ha fått arbeidet med planen til å bli mer effektivt om de hadde satt av mer penger.

*«Penger ble bevilget til Oxford Research. Så det var lagt penger i det og det ble prioritert. Hadde det vært mer midler så hadde nok jobben til Oxford gått fortere, så en kan si at det ikke var tilstrekkelig»*

#### **4.2.2.7 Oppsummerende tabell**

Tabellen viser en samlet oppsummering over empiriske funn i Vennesla kommune. Funnene fokuserer på i hvor stor grad de uavhengige variablene har hatt en påvirkning på den avhengige variabelen. Implementeringen av vedtaket i Vennesla kommune hadde noen utfordringer. Politikerne og administrasjonen prioriterte andre saker høyere enn arbeidet med eierskapsmeldingen. Målsettingen ble ikke prioritert. Det var uklart om kommunen hadde en handlingsplan der vedtaket var inkludert. Kapasiteten i kommunen var for liten. Påvirkningen fra variablene har ikke ført til at implementeringen ble hindret. Man kan hevde at variablene har ført til at det tok lengre tid å implementere vedtaket i Vennesla enn i andre kommuner. Enkelte av variablene fra modellen påvirket Vennesla kommunes oversettelse av idéen om en eierskapsmelding i betydelig grad. Dermed ble også graden av implementering i kommunen påvirket. Med utgangspunkt i modellen om grad av implementering fra teoridelen kan man konkludere med at vedtaket har blitt delvis implementert i Vennesla kommune.

**Tabell 4.2: Empiriske funn i Vennesla kommune.**

Uavhengig variabel/kommune	Klare målsettinger	Vedtaket basert på teori	Konkrete handlingsplaner	Engasjerte og kompetente ansatte	Støtte fra interessegrupper og ledelse	Økonomiske og politiske forhold
Vennesla	Uklart mål	Basert på teori	Uklar handlingsplan	Lite kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Lite støtte fra politikere. Ok økonomi

### 4.2.3 Lillesand kommune

I Lillesand kommune ble det intervjuet to respondenter som hadde arbeidet med utarbeidelsen av næringsplanen og implementeringen av den. Én av respondentene hadde jobbet med utarbeidelsen av eierskapsmeldingen i Lillesand kommune. Respondentene hadde god kjennskap til planarbeidet generelt, og implementeringen av vedtaket om eierstrategi. Respondenter fra de fire kommunene hadde arbeidet tett sammen gjennom utvalg i det interkommunale samarbeidet. Det betyr at respondentene i de andre kommunene hadde kjennskap til arbeidet i Lillesand. Intervjuene med de andre respondentene ble brukt sammen med intervjuene i Lillesand for å få mer nyanserte svar om situasjonen i kommunen og mellom kommunene.

#### 4.2.3.1 Klare målsettinger

Lillesands første eierskapsmelding ble utarbeidet i 2010. Kommunen hadde ingen egen handlingsplan for vedtaket eller planen, og det ble ikke satt noen klar tidsfrist for implementering av vedtaket. Det var en felles enighet internt i Lillesand kommune om at det var nødvendig med en eierskapsmelding med strategier for selskapene kommunen er medeiere av. Respondentene påpekte at vedtaket og planen generelt var svært Kristiansands-fokusert.

*«Det er vanskelig å dra i samme retning når det gjelder dette, men slik er det og det må vi forholde oss til»*

I Lillesand kommune var det i hovedsak rådmann og økonomisjef som arbeidet med implementeringen av vedtaket. Kommunikasjonen internt i kommunen har ikke vært noe problem.

*«Vi har valgt å la penger til næring gå inn i noe som kalles Lillesand Vekst. Der er det en full stilling. En del av arbeidet ligger hos rådmann, og som ordfører har jeg en koordinerende rolle»*

Kristiansand kommune sin rolle i arbeidet med planen og vedtaket har vært stor sammenlignet med de andre kommunene. Respondentene mente at størrelsen på kommunen var en naturlig grunn til at Kristiansand tok på seg en slik rolle i regionen. Kristiansand kommune var en regional motor som drev fram arbeidet.

*«Kristiansand kommunes rolle var stor i forhold til de andre kommunene, men den var naturlig stor. Jeg er glad for at Lillesand samarbeider med Kristiansand og at de tar sin motorrolle i regionen veldig alvorlig. Det setter vi pris på, fordi vi får jo drahjelp. Enkelte ganger har jeg lurt på hva vi skulle gjort om vi ikke fikk hjelp av Kristiansand»*

#### **4.2.3.2 Vedtak basert på teori**

Respondenter i Lillesand uttalte at vedtaket om eierstrategier var basert på anbefalinger fra regjeringen. De la fram sin egen eierskapsmelding over statlig eierskap i 2006. I denne meldingen var det anbefalinger om at kommunene burde lage en liknende melding med strategier for selskapene de var involvert i. Alle de fire kommunene hadde samme kunnskap og teori som grunnlag for utarbeidelsen av eierskapsmeldinger.

#### **4.2.3.3 Konkrete handlingsplaner**

Det ble ikke laget noen felles handlingsplaner for kommunene i Knutepunkt Sørlandet med henhold til den strategiske næringsplanen. Vedtaket var heller ikke en del av interne planer i Lillesand kommune.

*«Det har ikke blitt gjort hos oss»*

Lillesand kommune hadde ikke et konkret styringsdokument for implementeringen av vedtaket. Det kan ha ført til vedtaket ikke hadde noen klar tidsfrist, og at eierskapsmeldingen ble utarbeidet ett år etter Kristiansand kommune var ferdig med sin.

#### **4.2.3.4 Engasjerte og kompetente ansatte**

Lillesand kommune hadde ikke noen ansatte innenfor næring i perioden planen ble laget. I ettertid har kommunen opprettet sitt egen næringsselskap.

*«Det var tidligere, men nå har vi jo fått vårt eget næringssselskap kan du si. Fram til 2008, da kommunen ikke hadde noe nærings sjef, representerte jeg kommunen inne i det strategiske næringsarbeidet»*

Ordføreren var kommunens frontfigur innen næring fram til 2008. Kommunen har i ettertid fått ansatte innenfor næring, men ordfører og rådmann har hatt betydelige roller i næringsarbeidet og arbeidet med eierskapsmeldingen.

*«Vi har valgt å la penger til næring gå inn i noe som kalles Lillesand Vekst. Der er det en full stilling. En del av arbeidet ligger hos rådmann, og som ordfører har jeg en koordinerende rolle for å få tak i kunden og de som måtte være interessert. Men det er ikke mange stillinger på næring i Lillesand kommune»*

Respondentene påpekte at det ofte er administrasjonen og økonomisjefen i kommunene som har ansvar for arbeidet og implementeringen av eierskapsmeldinger. Dagens rådmann i Lillesand var økonomisjef på tiden da kommunen lagte sine første eierskapsmeldinger. Rådmannen hadde erfaringer og kompetanse fra arbeid med eierstrategier.

*«Eierskapsmeldinger utarbeides ofte som gruppearbeid i kommunene, men ansvar ligger i dag hos økonomisjef. Jeg var økonomisjef i de første årene på 2000-tallet da vi lagte de første eierskapsmeldingene»*

Det var ingen med en pådriver-rolle i kommunen innenfor næringsarbeid. Kommunestyret i Lillesand bestemte at ordføreren skulle bruke mye av sin tid på arbeidet med næring. Han ble en viktig pådriver i arbeidet med næring generelt, og i arbeidet med vedtaket.

*«Da jeg kom inn i det her hadde vi ingen dedikerte på næringsutvikling. Det nærmeste som lå på det var ordføreren, som hadde et vedtak bak seg i kommunestyret den gangen, som sa at han skulle bruke minst 20% av sin tid på næringsutvikling. Ellers hadde vi ingen fast dedikerte på næringsutvikling. Jeg kom over fra næringslivet, så for meg var det naturlig å begynne å jobbe med det. Jeg hadde ikke det som særrområde for å si det sånn»*

Lillesand kommune har i ettertid organisert arbeidet med næring på en annen måte. Grunnen til dette var at mange av de ansatte i kommunen var generalister. De hadde ikke spesiell faglig kompetanse innenfor næring. Kommunen gjorde endringer for å få et bedre fagmiljø innenfor næring i kommunen.

*«Organiseringen endret seg i 2010 med Lillesand Vekst. Årsaken til at vi laget det på den måten er at vi er kommunalt ansatte, og kommunalt ansatte i små kommuner er ikke spesielt faglig orientert om næringsutvikling»*

Ansatte i kommuner må ha kunnskap om mange ulike tema, og det kan være vanskelig å ha riktig kompetanse innenfor næringsutvikling i en relativt liten kommune som Lillesand. Kommunen har de seneste årene utviklet sin kompetanse innenfor næring med å etablere et næringssselskap med en ansatt, samtidig som de har en ordfører som er svært opptatt av næringsutvikling.

*«Det er en av utfordringene for små kommuner. Vi kan ikke ha spesialkompetanse på områdene. Vi utvikler generalister. Vi har jo en ordfører som er ekstremt aktiv på den måten og kan vise til ganske bred erfaring fra næringslivet. Som rådmann har jeg vært direktør i ganske mange selskaper i det private næringsliv, så jeg kan en del. Så har vi Lillesand Vekst ved siden av»*

Mangelen på kompetanse og kapasiteten i de mindre kommunene ble trukket fram som en utfordring av respondentene. En liten kommune har ikke et like stort fagmiljø, med spesialiserte ansatte, som større kommuner har.

*«Men generelt for kommuner på den størrelsen så er det utfordringer med kompetanse om næringsutvikling. Det er en av de svake sidene med å være liten»*

#### **4.2.3.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse**

I Lillesand hadde de ikke egne møter med næringslivet. Respondentene uttalte at bedrifter og andre interesserte fra Lillesand deltok på møtet som ble arrangert i Kristiansand.

Vedtaket om eierstrategier ble støttet av kommunens ledelse. Både rådmann og ordfører var involvert i arbeidet med eierskapsmeldingen.

#### **4.2.3.6 Stabile økonomiske og politiske forhold**

Respondentene mente at vedtaket hadde høy prioritering internt i Lillesand kommune. Nærings saker har generelt hatt en høy prioritet i kommunen.

*«Næringsplanen har hatt høy prioritet hos oss. Alle nærings saker er hos oss prioritert planmessig og byggesaksmessig foran alt annet. Det er det første vi griper tak i. Det har vært politisk vilje til å prioritere dette»*

### 4.2.3.7 Oppsummerende tabell

Tabellen viser en samlet oppsummering over empiriske funn i Lillesand kommune. Funnene fokuserer på i hvor stor grad de uavhengige variablene har hatt en påvirkning på den avhengige variabelen. Implementeringen av vedtaket i Lillesand kommune har kun møtt på mindre utfordringer fra de uavhengige variablene. Det var uklart om kommunen hadde en handlingsplan der vedtaket var inkludert. Kapasiteten i kommunen i forhold til antall ansatte var utfordrende. Lillesand kommune klarte allikevel å implementere vedtaket, og fikk på plass en eierskapsmelding kun ett år etter Kristiansand kommune. Enkelte av variablene fra modellen påvirker Lillesand kommunes oversettelse av idéen om en eierskapsmelding i betydelig grad. Graden av implementering i kommunen ble dermed påvirket. Med utgangspunkt i modellen om grad av implementering fra teoridelen kan man konkludere med at vedtaket har blitt delvis implementert i Lillesand kommune.

**Tabell 4.3: Empiriske funn i Lillesand kommune.**

Uavhengig variabel/kommune	Klare målsettinger	Vedtaket basert på teori	Konkrete handlingsplaner	Engasjerte og kompetente ansatte	Støtte fra interessegrupper og ledelse	Økonomiske og politiske forhold
Lillesand	Klart mål	Basert på teori	Uklar handlingsplan	Lite kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Støtte fra politikere. Ok økonomi

## 4.2.4 Iveland kommune

I Iveland kommune ble det intervjuet én respondent som hadde arbeidet med utarbeidelsen av næringsplanen og implementeringen av den. Respondenten hadde god kjennskap til planarbeidet generelt, og implementeringen av vedtaket om eierstrategi. Respondenter fra de fire kommunene hadde arbeidet tett sammen gjennom utvalg i det interkommunale samarbeidet. Det betyr at respondentene i de andre kommunene hadde kjennskap til arbeidet i Iveland. Intervjuene med de andre respondentene ble brukt sammen med intervjuene i Iveland for å få mer nyanserte svar om situasjonen i kommunen og mellom kommunene.

### 4.2.4.1 Klare målsettinger

Respondentene i Iveland kommune påpekte at planen generelt ikke var særlig i bruk. Plandokumentet ble mer liggende i skuffen enn det ble brukt.

*«Denne næringsplanen var ikke noe braksuksess. I Knutepunktet er jeg redd den planen har vært mye i skuffen».*

Iveland kommune hadde ikke vedtaket fra den felles næringsplanen som et konkret mål internt i egen kommune. Arbeidet hadde ikke noen klar tidsfrist. Respondentene påpekte at det var felles enighet om næringsplanen i Iveland og internt i Knutepunktet.

*«I og med at planen var så blodfattig og satt så lite krav til kommunene, var ikke det noe problem å få igjennom»*

Siden Iveland kommune er en liten kommune med få ansatte, så var ikke rollefordelingen mellom de ansatte noe problem. Dette var heller ikke noe problem mellom kommunene i det interkommunale samarbeidet. Det ble uttalt at arbeidet med planen i Knutepunktet var lite rettet mot de aktuelle sektorene.

*«Rollefordelingen i en liten kommune er veldig enkel, og jeg har hatt god kontakt med sektorene som var involvert. Men arbeidet var veldig lite fokusert mot sektorene slik de er i dag»*

I Iveland har det vært svært få som har arbeidet med næringsplanen, og kommunikasjonen internt var det ikke noe å utsette på. Det ble påpekt at Iveland kommune hadde kapasitet til å lage eierskapsmelding for andre selskaper de var involvert i utenfor Kristiansandsregionen. De hadde blant annet laget eierskapsmelding for selskaper de var involvert i sammen med andre kommuner i Setesdalsregionen. Man kan påstå at Iveland kommune ikke hadde utarbeidet en eierskapsmelding for Kristiansand Kunnskapspark, EVA-senteret og Destinasjon Sørlandet fordi kommunen ikke var like involvert i selskapene sammenlignet med andre selskap.

*«Vi har laget eierskapsstrategier for de selskapene vi er mer direkte involvert i»*

#### **4.2.4.2 Vedtak basert på teori**

Respondentene uttalte at næringsutvalget hadde brukt mye tid i planprosessen til å finne ut hvilke næringsområder regionen skulle satse på, og respondentene mente at det ikke var en god måte å gjøre det på. Det samme synspunktet hadde flere andre respondenter. Kommunen



kunne ikke velge hvilke bransjer de ville satse på, fordi det var markedet som bestemte den utviklingen.

#### **4.2.4.3 Konkrete handlingsplaner**

Respondenten i Iveland husket ikke at det ble laget noe felles handlingsplan, og det ble ikke gjort noe spesifikt for Iveland. Det ble uttalt at de andre kommunene hadde mange flere ansatte til å lage planer. Iveland kommune hadde ikke nok kapasitet til å drive med slikt arbeid. Dermed hadde kommunen mindre fokus på å lage store handlingsplaner enn for eksempel Kristiansand kommune.

*«Vi må planlegge, handle og gjennomføre ganske effektivt»*

Iveland kommune hadde ikke et konkret styringsdokument for implementeringen av vedtaket. Mangelen på handlingsplaner er noe som kommunene hadde tatt lærdom av i arbeidet med den nye næringsplanen for regionen.

*«I Knutepunktet er jeg redd den planen har vært mye i skuffen, men den nye planen blir brukt mer aktivt. Der tok vi lærdom av forrige plan, med en mye mer kommunespesifikk handlingsplan, som egentlig uteble helt i den forrige»*

#### **4.2.4.4 Engasjerte og kompetente ansatte**

I Iveland kommune var det en utfordring med kapasiteten og antall ansatte. De ansatte i kommunen hadde derimot god kompetanse og relevant erfaring.

*«I Iveland er det ordfører og meg, stort sett meg, som jobber med det»*

#### **4.2.4.5 Støtte til tiltaket fra interessegrupper og ledelse**

Arbeidet med planen ble gjort i tett samarbeid mellom næringsrådgiver, ordfører og rådmann, og tiltaket fikk støtte fra kommunens ledelse. Vedtaket om eierstrategier ble ikke prioritert i kommunen, og ble ikke støttet av kommunens ledelse.

Respondentene sa at Iveland kommune hadde møter med en del lokale bedrifter om planen, men at interessen ikke var så stor.

#### **4.2.4.6 Stabile økonomiske og politiske forhold**

Vedtaket om eierstrategier ble ikke prioritert hos politikerne i Iveland kommune fordi innholdet i vedtaket var mer rettet mot Kristiansand kommune. Vedtaket opplevdes ikke like relevant for Iveland kommune som for de andre kommunene i studien.

*«Vi var nokså indirekte involvert i de selskapene og det ville være unaturlig å lage en eierskapsmelding over dem. Vi har laget eierskapsstrategier for de selskapene vi er mer direkte involvert i. Selskapene er mer relevante for Kristiansand. Det vil ikke være så hensiktsmessig for oss å lage en eierskapsstrategi EVA-senteret, for eksempel»*

#### 4.2.4.7 Oppsummerende tabell

Tabellen viser en samlet oppsummering over empiriske funn i Iveland kommune. Funnene fokuserte på i hvor stor grad de uavhengige variablene har hatt en påvirkning på den avhengige variabelen. Implementeringen av vedtaket om eierstrategier har blitt hindret i Iveland kommune. Grunnen til dette var at arbeidet med en eierskapsmelding ikke var en politisk prioriter i kommunen. Kommunen hadde ikke noe konkret handlingsplan hvor vedtaket var inkludert. De hadde heller ikke stor nok kapasitet i forhold til antall ansatte. Flere av variablene fra modellen påvirket Iveland kommunes oversettelse av idéen om en eierskapsmelding. Graden av implementering i kommunen ble påvirket. Med utgangspunkt i modellen om grad av implementering fra teoridelen kan man konkludere med at vedtaket ikke har blitt implementert i Iveland kommune.

**Tabell 4.4: Empiriske funn i Iveland kommune**

Uavhengig variabel/kommune	Klare målsettinger	Vedtaket basert på teori	Konkrete handlingsplaner	Engasjerte og kompetente ansatte	Støtte fra interessegrupper og ledelse	Økonomiske og politiske forhold
Iveland	Ikke et mål	Basert på teori	Ingen konkret handlingsplan	Ingen kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Ingen politisk støtte. Ok økonomi

### 4.3 Empiri og analyse på tvers av case

Etter at jeg analyserte de empiriske funnene internt i hver kommune analyserte jeg funnene på tvers av kommunene. Den oppsummerende tabellen viser samlede empiriske funn i de fire kommunene. Tabellen ble satt sammen av tabellene med oppsummering av funn i hver enkelt kommune. Alle tabellene ble basert på tabellen med grad av implementering.

**Tabell 4.5: Samlede empiriske funn i de fire kommunene.**

Uavhengig variabel/kommune	Klare målsettinger	Vedtaket basert på teori	Konkrete handlingsplaner	Engasjerte og kompetente ansatte	Støtte fra interessegrupper og ledelse	Økonomiske og politiske forhold
Kristiansand	Klart mål	Basert på teori	Konkret handlingsplan	Stor kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Støtte fra politikere. Ok økonomi
Lillesand	Klart mål	Basert på teori	Uklar handlingsplan	Lite kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Støtte fra politikere. Ok økonomi
Vennesla	Uklart mål	Basert på teori	Uklar handlingsplan	Lite kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Lite støtte fra politikere. Ok økonomi
Iveland	Ikke et mål	Basert på teori	Ingen konkret handlingsplan	Ingen kapasitet	Møte og høring. Ledelsen involvert	Ingen politisk støtte. Ok økonomi

Når det gjelder målsettinger så var det klare forskjeller mellom de fire kommunene. I Kristiansand og Lillesand var målet om å lage eierskapsstrategier for selskapene klart. I Vennesla var målsettingen litt mer uklar, ettersom målet ikke ble prioritert i forhold til andre oppgaver. Vennesla kommune prioriterte heller andre oppgaver, og brukte lengre tid enn Kristiansand og Lillesand. I Iveland ble målsettingen ikke prioritert i det hele tatt.

Vedtaket var basert på samme teori i alle kommunene. Planen var basert på utredninger fra Oxford Research, og vedtaket om eierskapsstrategi var basert på råd fra regjeringen og Kommunenes sentralforbund. Denne variabelen kan ikke forklare hvorfor vedtaket ble implementert i Kristiansand, Vennesla og Lillesand, men ikke i Iveland kommune.

Bruken av handlingsplaner i kommunene var ulik. Kristiansand kommune hadde vedtaket som en del av sitt handlingsprogram for perioden 2008-2011. I Vennesla og Lillesand var det usikkert om de hadde det som del av handlingsplaner. På grunn av størrelsen på kommunene var ikke bruken av handlingsplaner like utbredt som i Kristiansand kommune. Vedtaket ble implementert i de to kommunene. Det må derfor ha vært en felles enighet om at dette var noe kommunene skulle arbeide med. Iveland kommune hadde ingen handlingsplan for vedtaket. (Kristiansand kommune, 2008, s. 27)

Det var store forskjeller når det gjaldt ansatte i kommunene. Kristiansand kommune hadde stor kapasitet i forhold til antall ansatte, og variabelen hindret ikke implementeringen i Kristiansand. De andre kommunene hadde færre ansatte. Dette påvirket de ansattes spesialisering og evne til å planlegge, handle og gjennomføre effektivt. I Lillesand ble vedtaket implementert ett år etter Kristiansand, og i Vennesla ble vedtaket implementert tre år senere. Forklaringen var at eierskapsmeldingen ble arbeidet med i ledige stunder i Vennesla. I Iveland ble ikke vedtaket prioritert i forhold til andre viktige oppgaver de ansatte arbeider med.

Støtten fra interessegrupper var lik i alle kommunene. Det ble arrangert møter i alle kommuner, eller fellesmøter der alle kommunene var representert. Selv om oppmøtet ikke var så stort har interessegrupper hatt mulighet til å ytre sin mening om planarbeidet i alle kommunene. Denne variabelen kan ikke forklare hvorfor vedtaket ble implementert i Kristiansand, Vennesla og Lillesand, men ikke i Iveland kommune.

Kommunenes økonomi kan ha spilt en rolle, ettersom de ansatte må prioritere hvilke oppgaver de skal arbeide med. Jo mindre kommunene er jo vanskeligere er det å prioritere arbeidet med eierskapsmeldingen, fordi kommunene har mange andre viktige oppgaver. Innenfor politiske forhold var det forskjeller i kommunene. I Kristiansand og Lillesand hadde vedtaket stor politisk støtte. I Vennesla var det mindre støtte med bakgrunn i at vedtaket ble nedprioritert i sammenlignet med andre saker. I Iveland var ikke arbeidet med en eierskapsmelding en prioritet hos politisk og administrativ ledelse.

Analysen på tvers av casene viser at der var betydelige ulikheter mellom kommunene når det gjaldt målsettinger, handlingsplaner, ansatte og politiske forhold. Vedtak basert på teori og støtte fra interessegrupper kan ikke forklare variasjon i implementering av vedtaket i de fire kommunene, fordi de to variablene var like i alle de fire kommunene. Derfor tok jeg ikke de to variablene med videre i oppsummering av funn og i diskusjonen.

## 4.4 Oppsummering av empiriske funn

Problemstillingen i studien var hvorfor samme vedtak blir implementert i noen kommuner, og ikke i andre. Hovedfunnene i studien var at variasjon i målsettinger, bruk av handlingsplaner, antall ansatte og politiske forhold kan forklare ulik grad av implementering av vedtaket i de fire kommunene. Etter gjennomgangen av empiriske funn ble følgende variabler lagt fram som hovedårsakene til at vedtaket ble implementert i tre kommuner, og ikke i den fjerde:

- *Prioritering av målsettinger i forhold til andre kommunale oppgaver.*
- *Forankring i kommunene.*
- *Personer i kommunen med en pådriverrolle.*
- *Mangel på handlingsplaner.*
- *Politisk prioritering.*
- *Kapasitet i forhold til antall ansatte.*

Spørsmålet ble da hvilke av variablene som best kunne forklare variasjonen av implementering og hvorfor noen kommuner klarte å implementere vedtaket, mens andre ikke klarte det. Prioritering av målsettinger var en god forklaring på variasjon av implementering i de fire kommunene. På den ene siden har man Kristiansand, Lillesand og Vennesla som prioriterte målsettingene i forhold til andre saker. De fikk implementert vedtaket. På den andre siden har man Iveland kommune som ikke prioriterte målsettingen. De klarte ikke å implementere vedtaket. Med utgangspunkt i teorien kan man hevde at det kan ha forekommet en målforskyvning. Målet var først at kommunene skulle lage felles eierskapsstrategier for de tre selskapene. En målforskyvning førte til at kun enkelte av kommunene utarbeidet egne eierskapsmeldinger hvor selskapene var inkludert. Grunnen til målforskyvningen kan ha vært at vedtaket i seg selv var mer relevant for Kristiansand kommune enn de andre kommunene. Det kan ha ført til uenighet om prioritering. Vennesla kommune prioriterte andre saker, og arbeidet kun med vedtaket når de hadde tid. Deres prioritering førte til at implementeringen av vedtaket tok lengre tid enn i Kristiansand og Lillesand. I verste fall kunne det ført til at vedtaket ikke ble implementert i det hele tatt. En av mine forventninger var at vedtaket var høyt prioritert sammenlignet med andre saker i kommunene. Vedtaket hadde ulik prioritering i de fire kommunene. Det ble prioritert høyest i Kristiansand kommune, litt mindre prioritert i Lillesand og Vennesla og ikke prioritert i det hele tatt i Iveland kommune. Tiden det tok å implementere vedtaket i de fire kommunene viser klart hvordan prioriteringen var. Prioritering av vedtaket i forhold til andre kommunale oppgaver var en god forklaring på

hvorfor ikke alle kommunene klarte å implementere vedtaket. Kommunene har mange oppgaver, og jo mindre kommunen er jo mindre kapasitet har den. Da må det ofte prioriteres mellom oppgaver. Det finnes mange andre oppgaver som kommunene opplevde som viktigere enn å lage strategier for selskapene de var medeiere av. Oppgavene som ble nevnt ofte av respondentene var oppgaver innenfor store sektorer som skole og helse. Ulik grad av variasjon innenfor prioriteringen av målsettinger kan ikke forklare ulik grad av implementering i kommunene alene. Det må være andre grunner til at kommunene ikke prioriterer vedtaket.

Forankringen i kommunene kan forklare hvorfor noen av kommunene prioriterte målsettingene, og at noen ikke gjorde det. Forventningene mine var at vedtaket skulle være forankret i kommunene. De ansatte skulle føle eierskap til vedtaket og det skulle være engasjement for endringen blant de ansatte. Det er mulig at vedtaket var bedre forankret i Kristiansand, Lillesand og Vennessla enn i Iveland. For det første kom det fram at vedtaket og planen var veldig Kristiansand-fokusert. De hadde en stor rolle i arbeidet med planen, og det kan ha ført til at forankringen og eierskapet til vedtaket var større i Kristiansand enn i de andre kommunene. For det andre så ble Iveland kommune med i det interkommunale samarbeidet senere enn de andre kommunene. Iveland ble med i Knutepunkt Sørlandet i 2006, kort tid før planarbeidet startet. At kommunen var såpass ny i samarbeidet kan ha påvirket forankringen av planarbeidet i kommunen. På den andre siden så ble planen sett på av flere respondenter som en plan som kun ble laget for å ha en plan. Det tyder på at forankringen i alle kommunene var utfordret, og at planen mer eller mindre havnet i skuffen i alle de fire kommunene. Noen må ha drevet fram arbeidet siden tiltaket ble gjennomført i Kristiansand kommune, og noen år senere i Lillesand og Vennessla. I teoridelen ble det fokusert på at forankring, eierskap og engasjement hos de ansatte henger sammen. Et vedtak som er forankret i organisasjonen gir de ansatte eierskap til endringen som skal gjøres. Følelsen av eierskap kan bidra til økt engasjement som driver implementeringsprosessen fremover. Det er rimelig å hevde at forankring av vedtaket har vært bedre i Kristiansand kommune enn i de tre andre. Forankringen har vært bedre i Lillesand og Vennessla sammenlignet med Iveland, på grunn av at vedtaket kanskje var mer relevant for de to kommunene enn Iveland. Forankringen har vært god i Kristiansand kommune, litt dårligere i Lillesand og Vennessla og dårlig i Iveland kommune. Det har påvirket eierskapet til vedtaket og engasjementet. Lite engasjement har ført til at vedtaket ble implementert senere i Lillesand og Vennessla, og at det ikke ble implementert i det heletatt i Iveland.

Enkeltpersoner eller grupper med en pådriver-rolle var en viktig faktor for implementering av vedtaket. Jeg hadde forventninger til at enkeltpersoner eller grupper skulle ta på seg en pådriverrolle for å implementere vedtaket i kommunene. Det er rimelig å si at det var flere personer som hadde en pådriverrolle i Kristiansand kommune. Flere fra næringsavdelingen var aktive i utarbeidelsen av planen, og deltok i utarbeidelsen av eierskapsmeldingen i samarbeid med assisterende rådmann. Det eksisterte en gruppe av pådrivere på toppnivå i Kristiansand kommune. I Lillesand hadde ordføreren en pådriver-rolle innenfor næringsutvikling, og bidro til utarbeidelsen av eierskapsmeldingen sammen med rådmannen og økonomisjef. I Vennesla var nærings sjefen en pådriver i samarbeid med rådmann og ordfører. På den andre siden har man Iveland kommune. I denne kommunen tok ingen på seg en pådriver-rolle. En eller flere personer med en pådriverrolle i kommunene er svært viktig for å få implementert et vedtak. Noen må drive det fram. Dette henger sammen med kapasitet. I Kristiansand har man flere som kan ta på seg en pådriverrolle enn i Iveland. På den andre siden så trenger nødvendigvis ikke kapasiteten å ha noe med pådriverrolle å gjøre. I Lillesand kommune hadde ordføreren en aktiv rolle innenfor næringsutvikling. Det kan være en viktig forklaring på hvorfor vedtaket ble raskere implementert i Lillesand enn i Vennesla kommuner, hvor vedtaket ble implementert to år etter. I teoridelen ble det lagt vekt på at noen må påta seg en pådriver-rolle. Det var forventning til at prosjektgrupper eller enkeltpersoner skulle ta på seg en slik rolle. Personer eller grupper med en pådriver-rolle er de som går utover sine daglige oppgaver for å implementere vedtaket. Det er tydelig at det var personer og grupper i Kristiansand, Lillesand og Vennesla som brukte mye av sin tid på arbeidet med eierskapsmeldingene. Mangelen på personer eller grupper med en pådriver-rolle kan forklare hvorfor implementeringen av vedtaket ble hindret i Iveland kommune.

Kommunene måtte ha et slags styringsdokument som de kunne arbeide etter. Bruken av handlingsplaner kan forklare at vedtaket ble implementert i noen kommuner, men ikke i andre. Mine forventinger var at kommunene skulle ha en felles handlingsplan, eller egne handlingsplaner der vedtaket var med. Det var først og fremst ingen felles handlingsplan for kommunene slik det var tenkt. Noen av kommunene tok vedtaket inn i egne interne handlingsplaner. På den ene siden så tok Kristiansand kommune vedtaket med i sitt eget interne handlingsprogram for perioden 2008-2011. Da var det klarhet i hva som skulle gjøres, hvem som skulle gjøre det og når det skulle gjøres. På den andre siden så var det uklart om vedtaket var en del av interne handlingsplaner i Lillesand og Vennesla. I Iveland kommune var ikke vedtaket en del av en intern handlingsplan. Det må være andre faktorer som forklarer

hvorfor vedtaket ble implementert i Lillesand og Vennesla når det er uklart om de hadde handlingsplaner der vedtaket var inkludert. Iveland hadde ikke kapasitet til å lage så mange handlingsplaner. Uten klare handlingsplaner var det vanskelig å ha kontroll på hvem som hadde ansvaret for implementering, hva som skulle gjøres og når det skulle gjøres. Flere av kommunene manglet et dokument å styre etter. Det var klarhet i hva som skulle gjøres, men ikke hvem som skulle gjøre det og når det skulle gjøres. På den andre siden var det lettere å ha oversikt over kommunens arbeid og oppgaver i en mindre kommune. Man trengte nødvendigvis ikke en handlingsplan for å drive fram en slik sak i en kommune med få ansatte. Da var det klart hvem som skulle gjøre hva, men utfordringen med bruk av tid var vanskelig. Mangelen på et styringsdokument førte til at det ikke blir satt en klar tidsfrist. Det kan forklare hvorfor noen brukte lenger tid enn andre på implementeringen og hvorfor Iveland kommune ikke implementerte vedtaket i det hele tatt. I teorien står det at en handlingsplan er et viktig styringsdokument for å koordinere arbeidet mellom personene og avdelingene som er involvert i arbeidet med vedtaket. Uten et koordinerende styringsdokument kan det oppstå store gap mellom planens målsettinger og faktisk implementering. Med grunnlag i manglende styringsdokument i Lillesand, Vennesla og Iveland er det rimelig å si at implementeringen ble delvis hindret eller ikke utført i det heletatt som et resultat av dette.

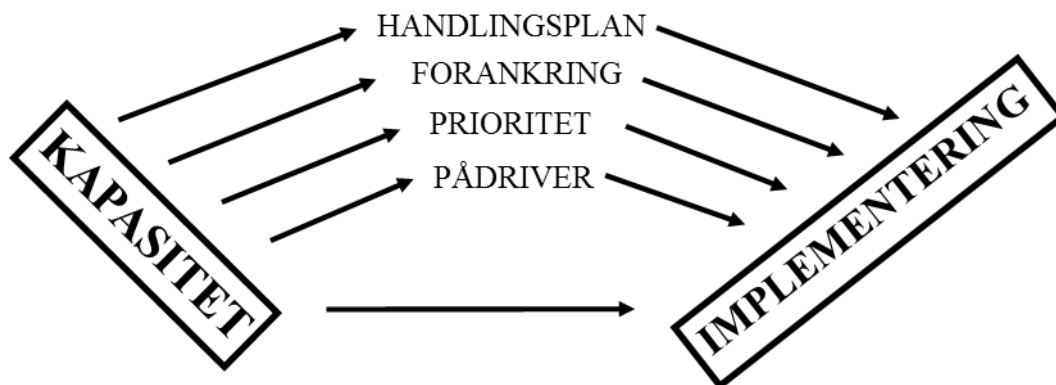
Hvis politikerne ikke prioriterer vedtaket blir det ikke implementert. Forventingen i forhold til politikk var at vedtaket skulle ha høy politisk prioritering i de fire kommunene. Det var ikke tilfellet. Det er rimelig å påstå at politikerne i Kristiansand og Lillesand har prioritert saken høyere enn i Vennesla, der eierskapsmeldingen kom flere år etter. I Iveland ble vedtaket ikke prioritert av politikerne, og det ble ikke laget noen eierskapsmelding. Politikerne må prioritere saken i forhold til andre politiske saker. Det er ikke alltid at politikerne prioriterer alle de sakene som administrasjonen ønsker å prioritere. Politikerne sin prioritering er viktig for hvilken retning kommunen går i, og hvilke oppgaver kommunen velger å utføre. Man kan hevde at utviklingen av eierskapsstrategier var en viktig sak for administrasjonen i kommunene. Grunnen til det var at meldingene var viktig for kontroll og styring av selskapene kommunene var medeiere av. Det kan være at politikerne i Vennesla og Lillesand ikke brydde seg så mye om det, og at de antok at administrasjonen gjorde noe med uten at de trengte å blande seg inn i det. På den andre siden så er politikerne ansvarlige for utviklingen av kommunene. De bør derfor ha en mening om kommunenes strategier i selskapene de er medeiere av. I teoridelen ble det poengtert at det er politikerne som til slutt avgjør hva som skal prioriteres i kommunens budsjett. I alle de fire kommunene var det ingen eller lite



diskusjon om temaet. Saken ble vedtatt enstemmig i samtlige kommuner. Kristiansand, Vennessla og Lillesand hadde egne saker om sine eierskapsmeldinger til politisk behandling. Sakene ble ikke særlig diskutert og ble enstemmig vedtatt i by- og kommunestyrene. Vedtaket ble prioritert av politikerne i de tre kommunene, men fokuset kan ha forsvunnet etter at det ble vedtatt. Dette kan også ha ført til at vedtaket tok lengre tid å implementere i Vennessla, sammenlignet med Kristiansand.

Alle variablene som er nevnt som hovedfunn kan forklare hvorfor et vedtak blir implementert i noen kommuner, men ikke i andre. Et funn som man som regel kommer inn på i diskusjonen rundt betydningen av de andre funnene er kapasitet. Kapasiteten i kommunene, i form av antall ansatte og kompetanse, var den variabelen som best kunne forklare ulik grad av implementering i kommunene. Kapasiteten i Kristiansand kommune var stor. Den var litt mindre i Lillesand og Vennessla kommune. I Iveland var kapasiteten svært liten. Jeg skal gå dypere inn i variabelen og se nærmere kapasitet i forhold til forventninger til funn og teori. Figuren under viser kapasitet som en bakenforliggende variabel som kan påvirke de andre variablene.

**Figur 4.1: Påvirkning av kapasitet.**



## 5 Kapasitet og implementering

Kapasitet kan sees på som en bakenforliggende variabel som både påvirker implementeringen direkte, og indirekte gjennom påvirkning av andre variabler i modellen. For det første kan lite kapasitet føre til at saker ikke blir prioritert av politikere. For det andre kan dette føre til at det

ikke blir satt noen målsettinger for saken. For det tredje kan det påvirke utarbeidelsen av en handlingsplan. For det fjerde kan det påvirke de ansattes roller og om noen tar på seg en pådriver-rolle. Man kan påstå at kapasitet er en bakenforliggende årsak som har virkning på de andre variablene. Lav kapasitet kan føre til at flere av variablene i modellen skaper hindringer for implementeringen av et vedtak. Mangelen på kapasitet kan forklare hvorfor variablene varierer i kommunene. Kapasiteten i kommunene var avgjørende for implementeringen av vedtaket i Kristiansand, Vennessla og Lillesand, og at det ikke ble implementert i Iveland. Med flere ansatte kunne man få gjort mer. Cunningham uttrykker det på en god måte:

*«In any change process, a critical mass of people is necessary to assure implementation»*  
(Cunningham & Kempling, 2009, s. 336)

Forventninger til funn når det gjelder kapasitet var at kommunene skulle ha god nok kapasitet for å gjennomføre implementeringen i tillegg til arbeid med daglige rutiner. Det var store forskjeller i kommunene når det gjelder kapasitet. En stor kommune som Kristiansand, som har mange ansatte, kan lettere finne balansen mellom daglige rutiner og endringer enn små kommuner. På den andre siden har en stor kommune mange flere innbyggere og flere oppgaver. Et vedtak kan havne i skyggen i forhold til andre viktige saker. Større kommuner kan ha utfordringer med kontroll og koordinering. I Kristiansand var ikke dette tilfellet. Eierskapsmeldingen kom raskt på plass ved hjelp av pådrivere innenfor rådmannens stab og næringsavdelingen. Her var det store ulikheter mellom kommunene. Først og fremst var Kristiansand kommune mye større enn de andre kommunene og hadde flere ansatte og god plankompetanse. I Vennessla, Lillesand og Iveland var det en utfordring. Antall ansatte, størrelsen på fagmiljø og spesialisering var en utfordring for de tre kommunene sammenlignet med Kristiansand kommune. I Lillesand og Vennessla var det kun én person som arbeidet innenfor næring på denne tiden, og i Iveland var det kun en liten prosentstilling. De små kommunene har mange andre viktige oppgaver, som gjerne blir prioritert før arbeidet med eierskapsstrategier. Eksempler på viktige saksområder som blir trukket fram i intervjuene er saker innenfor skole og helse. I Vennessla og Iveland var dette tilfellet. Vedtaket ble arbeidet med i ledige stunder i Vennessla og ikke prioritert i det hele tatt i Iveland. Arbeid med vedtaket i de to kommunene ville ha gått utover andre viktige kommunale oppgaver. Dermed ville arbeidet påvirket balansen mellom daglige rutiner og endringer. I Lillesand kom det fram at ordføreren hadde hatt en pådriver-rolle innenfor næring med et bystyrevedtak som sa at

ordføreren skulle bruke 20% av sin tid til arbeid med nærings saker. Lillesand kommune økte sin kapasitet med å gi ordføreren en viktig pådriver-rolle innenfor næringsarbeid.

Kapasitet kan henge sammen med størrelse på kommunene. Organisasjonens effektivitet påvirkes av dens struktur. Størrelsen på organisasjonen kan spille en viktig rolle. Strukturen må tilpasses den situasjonen de befinner seg i. En byråkratisk struktur passer best til store organisasjoner som har gjentakende oppgaver, hvor de kan delegeres og styres etter regler. En enklere struktur passer til små organisasjoner som har en ledelse med bedre oversikt, som kan ta avgjørelsene på en effektiv måte. På den ene siden kan en stor organisasjon velge feil struktur, som igjen kan føre til at ledelsen blir overveldet over alle avgjørelsene de må ta. På den andre siden kan ledelsen i en liten organisasjon miste kontroll om de velger feil struktur. Bruken av feil struktur i forhold til størrelsen på organisasjonen kan få store konsekvenser for dens effektivitet, og kan påvirke implementeringen av ulike planer og vedtak. Større kommuner gir rom for mer spesialisering av ansatte. Styring på flere nivåer kan påvirke kommunenes struktur, og implementeringen av vedtak. På den ene siden la det interkommunale samarbeidet opp til utformingen av næringsplanen skulle gjøres på et interkommunalt nivå. På den andre siden skulle vedtaket fra planen implementeres i hver kommune. Dette skapte utfordringer for implementeringen. For det første satt det interkommunale samarbeidet en lik standard for alle kommunene når de utformet vedtakene i planen. Det betyr at de forventet at alle de fire kommunene skulle få til det samme i arbeidet med eierstrategier. For det andre var kommunene ulike. De hadde ulik prioritering, kapasitet og spesialisering av ansatte. Styringen via et interkommunalt samarbeid førte til at implementeringen skulle skje gjennom et fragmentert system. Det ble satt forventninger til at fire ulike kommuner skulle implementere et likt vedtak. Empiriske funn viser at Kristiansand kommune hadde en betydelig rolle i arbeidet i det interkommunale samarbeidet, og at deres påvirkningskraft var stor. Iveland kommune hang seg på, og hadde ikke like stor styrke i arbeidet. Kristiansand kommunes store rolle kan ha påvirket planen generelt og vedtaket om eierstrategi til å passe bedre til deres struktur, størrelse om ambisjoner. Et samarbeid med så mange ulike kommuner kan ha ført til at noen kommuner klarte å implementere flere elementer fra planen enn andre. Flere funn viser at dette er tilfellet. Både Vennesla, Lillesand og Iveland hadde utfordringer med kapasitet og kompetanse. Et godt eksempel var at respondentene i Lillesand påpekte at kommunen hadde utfordringer med spesialkompetanse på flere områder. Det var og er vanlig at små kommuner utvikler mange generalister som kan gjøre flere typer oppgaver. Det påvirker fagmiljøene i de små kommunene. Implementeringen

kunne gått bedre hvis hver enkelt kommune tilpasset planen og vedtaket til sin daglige drift og struktur. En slik tilpassing var vanskelig i et interkommunalt samarbeid med ulike kommuner. Debatten om den optimale størrelsen på kommuner har pågått i lang tid i flere land. Et av målene bak sammenslåingene har vært å bygge lokal kapasitet. Reformene har fått forskjellige utfall i flere av landene. På den ene siden har reformene ført til at Mexico, Irland, New Zealand, Danmark og Japan nå har et gjennomsnittlig innbyggertall i kommunene er på 40.000. På den andre siden er gjennomsnittet i Frankrike, Tyrkia, Sveits, Østerrike og Island enda under 5000 innbyggere i kommunene. For det første så viser dette at land verden over har hatt utfordringer med kapasitet og størrelsen på kommuner. For det andre så viser det at landene har prøvd å løse utfordringen på ulike måter. Det kan bety at det ikke er en riktig størrelse for kommuner, men at det finnes flere måter å løse utfordringen med kapasitet og størrelse på. På den ene siden så kan en større kommune føre til dannelsen av større faggrupper og spesialisering av de ansatte. Spesialiseringen kan hjelpe de ansatte med å implementere planer på en mer effektiv måte. På den andre siden kan større enheter føre til dårligere overvåking fra innbyggernes side og kommunikasjon og kontroll innad i kommunen. Små kommuner kan gjøre et mer effektivt administrativt arbeid fordi innbyggerne har bedre oversikt og kontroll enn i en større kommune. De administrative kostnadene kan synke om man slår sammen kommuner. I prinsippet kommer denne innsparingen som følge av at den nye kommunen har færre ansatte enn det kommunene hadde til sammen før sammenslåingen. Ulempen er at de er færre ansatte og har flere innbyggere å løse oppgaver for. Fordelen er at de er samlet i en større faggruppe. Dermed har den nye kommunen en større samlet kompetanse enn kommunene som slo seg sammen hadde før. I tilfellet jeg studerer hadde det vært en fordel for de små kommunene å slå seg sammen med andre. En av de viktigste grunnene til at vedtaket ikke ble implementert i Iveland kommune var at kapasiteten var for liten. Det var kun én ansatt som hadde en liten prosentstilling innenfor næring i Iveland kommune. I Lillesand og Vennesla var det få personer med ansvar for næring. Lillesand kommune styrket sin spesialisering ved å gi ordføreren en viktig rolle innenfor næring og ved å opprette et eget næringselskap. Hvis de tre kommunene hadde slått seg sammen med andre kunne det ha forbedret kapasiteten og spesialiseringen av de ansatte. Arbeidet med eierstrategi, og andre vedtak, kunne blitt enklere og mer effektivt. Undersøkelsen av sammenslåingene i Danmark konkluderer med at sammenslåinger ikke nødvendigvis vil redusere kommunale kostnader. En sammenslåing kan effektivisere implementeringsarbeidet i kommunene gjennom økt spesialisering av de ansatte, men kommunene tjener nødvendigvis

ikke økonomisk på en sammenslåing. (Blom-Hansen, 2016, s. 812-828; Egeberg, 2006, s. 86-87; Donaldson, 2001, s. 1-69)

Flere av prosjektene i Oakland, som Pressman og Widavsky studerte, ble ikke implementert på grunn av koordineringsproblemer. På den ene siden hadde de mange ansatte i ulike institusjoner som skulle implementere prosjektene. På den andre siden var det så mange aktører at koordineringen mellom dem ble vanskelig. Man kan hevde at kommunenes kapasitet kan hindre implementeringen av vedtak om organisasjonen blir for stor og koordineringen mellom de ansatte blir for vanskelig. Med å vise til implementeringen av prosjektene i Oakland kan man hevde at prosjektene hadde større koordineringsproblemer enn arbeidet med implementering i kommunene i min studie. Et annet godt eksempel på utfordringer med kapasitet i offentlig virksomhet er utviklingen av EU-systemet. Den europeiske union har utviklet seg drastisk de siste årene, og unionen har utvidet arbeidet til å gjelde flere samfunnsområder. Det er rimelig å si at den utviklingen av EU-systemet og deres ekspanderende agenda har påvirket den administrative kapasiteten i systemet og i medlemslandene. Denne utviklingen påvirker formulering og implementering av politikk i de europeiske landene. Kapasitet er ikke kun en utfordring for norske kommuner, men en global utfordring for all offentlig virksomhet som driver med implementering av planer, programmer og reformer. (Trondal, 2013, s. 295-300)

*«Faced with an increasing agenda overload, one supplementary strategy available to the Commission in addition to building in-house administrative capacities is to import external experts when preparing legislative initiatives»* (Trondal, 2013, s. 299)

Utfordringene med kapasitet i kommuner er ikke et nytt problem som har dukket opp. Flere har prøvd å finne nye måter å styre offentlig virksomhet på. Det har resultert i bruken av nye metoder for å styre offentlig virksomhet. New Public Management og fokuset på nettverksstyring eller governance er eksempler på slike metoder. De siste tiårene har det blitt forsket på nye måter å organisere offentlig virksomhet på med tanke på økonomi og effektivitet. Fokuset har vært på governance, som en ny måte å styre offentlig administrasjon på. Governance blir sett på som styring via et nettverk av aktører som er gjensidig avhengige av hverandre. Begrepet går utover tradisjonell offentlig administrasjon, og dekker private aktørers påvirkning. Dette påvirker grensene mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Samhandlingen mellom aktørene i nettverket har vært basert på sammenfallende interesser for utforming av politikk og implementering. Politikken blir utformet gjennom forhandlinger mellom aktørene. De andre aktørene kan være fagfolk, interessegrupper og næringsliv. Dette

vitner om en endring av fokus på tradisjonell offentlig virksomhet. Rhodes studerte slike nettverk i Storbritannia. Vi har også samme type nettverk i Norge. I prosessen jeg studerte deltar interessegrupper og bedrifter i utformingen av planen, i tillegg til politikere og administrasjon. Governance refererer til styring gjennom nettverk. Endringen i offentlig virksomhet er interessant fordi det bringer med seg nytt fokus på viktige aspekter, som nettverk med faglige, private og frivillige aktører. Modellen i studien har et top-down perspektiv som fokuserer på vedtaket. Governance kan sees på som en del av bottom-up perspektivet. Det tar utgangspunkt i problemet som skal løses og nettverket av aktører som er involvert. Begge perspektivene kan brukes til å studere hva som skjer når en skal gjøre noe som involverer mange aktører. Det kan være interessant å undersøke om teorien i min studie kan kombineres med en tilnærming på nettverk for å prøve å forklare implementeringen av vedtaket. (Rhodes, 2007, s. 1243-1246)

Det kan være interessant å trekkes inn Røviks teori om translasjon sammen med fokus på governance. Styring ved hjelp av governance betyr styring hvor mange ulike aktører er involvert. Et interessant poeng er hvordan styring med så mange aktører påvirker oversettingen av en idé, og hvordan et slikt nettverk og oversettingen kan forklare implementeringen av et vedtak. Kommuner, fylkeskommuner, bedrifter og interessegrupper kan ha interesse i vedtaket om eierstrategier for de tre selskapene. Oversettingen av idéer, eller organisasjonsoppskrifter, kan mislykkes på tre måter. For det første kan organisasjonen ta inn idéen, men la være å ta den i bruk. For det andre kan idéen bli tatt inn og i bruk. Men så blir den lagt bort fordi den ikke passer den lokale konteksten. For det tredje kan den bli tatt inn i organisasjonen og bli tatt i bruk, men at den gir andre effekter enn det som var tenkt. I studiet av de fire kommunene kan det virke som det var den første måten oversettelsen har mislykket på i Iveland kommune, og skapt utfordringer for implementeringen i Vennesla og Lillesand. Grunnen kan være dårlig oversettelsesarbeid med bakgrunn i lite kapasitet. En annen grunn kan være at vedtaket ikke oppleves like relevant for Iveland som for Kristiansand kommune. Dette er noe som kommer fram i de empiriske funnene. Idéer må vanligvis oversettes til lokale variasjoner. Variasjon i variablene fra modellen i de fire kommunene kan ha påvirket deres utgangspunkt for å omgjøre vedtaket til praksis. Grunnen var at variasjonen førte til at kommunene var i ulike situasjoner, og at oversettingen av idéen derfor ikke ble lik i de fire kommunene. Iveland kommune hadde ikke mulighet til å oversette idéen til bruk i sitt arbeid. Kommunene hadde en felles arena for spredning av idéer gjennom Knutepunkt Sørlandet. Denne arenaen kan sees på som en form for nettverksstyring. Dette nettverket kan

ha påvirket implementeringen av vedtaket i kommunene. Et eksempel var da kommunene bestemte seg for å bruke Kristiansand kommunes eierskapsmelding som en mal.

Benchmarking foregår når en idé blir sett på som den beste praksisen for en organisasjon på et bestemt felt, og andre organisasjoner prøver å kopiere den. I rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet ble det i 2008 bestemt at de andre kommunene skulle bruke Kristiansand kommune sin eierskapsmelding som mal for sine meldinger. Det betyr at Kristiansand sin praksis skulle oversettes og overføres til de andre kommunene. Denne oversettelsen ble ikke gjort av alle kommunene. (Røvik, 2007, s. 248) (Knutepunkt-Sørlandet, 2008, s. 4)

Det var mange aktører involvert i det interkommunale arbeidet, og generelt med næringsplanen. Kommunene måtte forholde seg til mange aktører, og styre sammen med dem i et nettverk. Det kan ha påvirket oversettelsen av vedtaket og implementeringen i hver kommune. Iveland kommune lot være å oversette vedtaket og gjøre det om til praksis i sin kommune. Det kan ha vært ulike grunner til dette. I flere tilfeller kan ledelsen ha hatt en oppfatning av at det å vedta at nye idéer skal innføres er det samme som at de blir implementert. Dette er en utfordring som fikk mye oppmerksomhet i tidlig implementeringsteori, og en av grunnene til at forskere startet å studere implementering. Utfordringen kom tydelig fram i intervjuene, hvor det ble påpekt at Iveland kommune antok at Kristiansand kommune ville gjøre mye av arbeidet for dem. Samme grunn var det for at Vennesla ikke laget en konkret handlingsplan. Det ble uttalt av respondenter at å vedta noe var nesten det samme som å ha en plan for implementering. Kompetansen om oversetting var svært viktig for kommunene. Mange ulike aktører var involvert i et styringsnettverk og det bød på utfordringer. En god oversetter må ha kunnskap om det som skal oversettes og konteksten rundt der hvor idéen kommer fra og der den skal bli en del av praksisen. Ut fra empirien virker det som at de små kommunene hadde utfordringer med kapasitet og kompetanse. Vedtaket ble ikke implementert i Iveland kommune fordi de ikke hadde nok ansatte til å oversette idéen om en eierskapsmelding og utarbeide den. Kapasiteten skapte utfordringer på samme måte i Vennesla og Lillesand. Bruken av konsulenter i det generelle planarbeidet bygger opp om påstandene om utfordringer med kapasitet og kompetanse. Kommunene må finne nye måter å organisere sitt arbeid på. De må utnytte kompetansen og kapasiteten som ligger i styringsnettverkene på en bedre måte, slik at de lettere kan oversette idéene i en plan og implementere dem i praksis. (Røvik, 2007, s. 320-326)

*«Mye tyder på at organisasjoners kapasitet og kompetanse til å oversette idéer blir en stadig viktigere strategisk ressurs for å lykkes med kunnskapsoverføring. Bakgrunnen er noen tunge*

*transformasjoner som er blitt særlig godt synlige et stykke inn i det nye tusenåret» (Røvik, 2007, s. 324)*

Modellen til Mazmanian og Sabatier var ikke utviklet for å forstå implementeringen av norske kommunale næringsplaner. Det var store forskjeller på casene jeg studerte og casene som ble studert av Mazmanian og Sabatier. Jeg studerte implementeringen av et vedtak i fire norske kommuner i perioden 2008-2012. De studerte implementeringen av føderale planer på lokalt nivå i USA på 1970- og 80-tallet. Et viktig spørsmål var om modellen kunne brukes til å studere implementering i norske kommuner. For det første studerte de et helt annet nivå enn det jeg gjorde. Statlig nivå er annerledes enn kommunalt nivå blant annet fordi omfanget av planer og implementering er mye større. Det er flere aktører fra flere nivåer involvert i planlegging og implementering av statlige planer eller programmer. For det andre var modellen basert på studier av offentlig sektor i et annet land. USA og Norge er forskjellige på mange måter. Det politiske styringssystemer er annerledes. USA er delt inn i stater som kan lage sine egne lover på mange områder. Implementeringen av nye føderale planer og programmer i USA kan møte på utfordringer når de skal implementeres rundt i de ulike statene. Implementeringen av føderale tiltak i Oakland på 1960-tallet er et godt eksempel på hvor vanskelig det kan være å implementere føderale planer lokalt. For det tredje var planen basert på studier fra 1970- og 80-tallet. Verden har endret seg mye siden den gang, og det har også praksis i offentlig sektor når det gjelder planlegging og implementering. Man kan påstå at modellen ikke egner seg til å studere norske kommuner. På den andre siden så viser mine empiriske undersøkelser og nyere forskning på feltet at faktorene i modellen er like viktig for implementering av tiltak i dag som den gang. Selv om det er store forskjeller i planlegging og implementering på føderalt nivå i USA og lokalt nivå i Norge, så er det noen likheter. Det må planlegges for at noe skal endres eller utvikles, og planleggingen må omsettes til handling. Handlingen bør være basert på teori om hvordan denne handlingen skal løse det aktuelle problemet. Man må ha en målsetting bak handlingen og en måte å styre handlingen på. Det må være ansatte som driver endringen fram. Endringen må være politisk støttet, og legitimert av folket. Det kreves økonomiske midler for å drive med planlegging og implementering. Alle faktorene var relevante for implementeringen av føderale vedtak i USA for tretti år side, men de er også relevante for norske kommuner i dag. Verden er i endring, men nyere forskning viser at mange av faktorene som det var utfordringer med for tretti år siden fremdeles skaper utfordringer for implementering i offentlig sektor i dag. Målsettinger, forankring, rollefordeling, prioritering og kapasitet kommer til å skape utfordringer for implementering i



fremtiden. De er elementære deler av en slik prosess, og det er noe det må arbeides kontinuerlig med. Modellen til Mazmanian og Sabatier ble brukt av Lester til å studere implementeringen av føderale tiltak for avfallshåndtering på lokalt nivå i USA. Flere funn i studien kan sammenlignes med funn jeg har gjort. I konklusjonen legges det fram at kapasitet og økonomi var viktige faktorer for implementering av statlige planer på lokalt nivå. (Lester & Bowman, 1989, s. 731-753)

*«Finally, greater resources, both human and fiscal, are necessary to achieve more rapid state implementation of a federal directive»* (Lester & Bowman, 1989, s. 753)

Det var flere utfordringer med deler av modellen underveis i studien. Når det gjelder punktet om målsettinger så var modellen først og fremst rettet mot store statlige planer med flere mål. I min studie var det kun fokus på ett vedtak hvor det lå ett mål bak. Dette målet var å utarbeide eierstrategier for tre selskaper. På den ene siden så var variabelen så relevant for min studie siden jeg ikke studerte store planer med flere komplekse mål som kunne være motstridende og hindre implementeringen. På den andre siden så var det flere faktorer innenfor bruken av målsettinger som var relevant for casene jeg studerer. Formuleringen av vedtaket er viktig. Uten en klar formulering kan vedtaket bli mistolket. Det må være tillit og enighet mellom de ansatte om målsettinger. Vedtaket må være høyt prioritert og kommunisert på en god måte i organisasjonen. Alle faktorene kan påvirke målsettingen og omstendigheter rundt den, og påvirke sannsynligheten for at vedtaket implementeres. Selv om modellen var ment for store planer med mange mål er det relevant i studien av et vedtak med færre mål.

Variabelen om handlingsplaner i modellen ble endret i forhold til det originale punktet fra modellen. I det originale tilfellet ble det brukt begrep som 'rettslige insentiver' og 'vetopunkter', som kunne brukes for å møte motstand i organisasjonen. Begrepene var veldig tekniske og ukjente. Grunnen til dette var at de ble brukt på 1970-tallet. Det var viktig å omgjøre begrepene til noe som var mer kjent og relevant for dagens situasjon. Viktige faktorer innenfor det originale punktet i modellen var mekanismer og sanksjoner som kunne påvirke motstand. Det ble påpekt at det var viktig å gi implementeringsoppgaven til en avdeling eller en institusjon som støttet målsettingene og ga saken høy prioritet. For å gjøre det relevant til min studie valgte jeg å fokusere på bruken av handlingsplaner. En slik plan er en slags mekanisme som sier noe om hvem som har ansvar, hva som skal gjøres og når oppgaven skal utføres. Handlingsplanen kan bli brukt som en mekanisme som kan forhindre motstand og bidra til at saken blir gjennomført. På denne måten endret jeg variabelen til å bli mer relevant for implementeringsarbeidet i en kommune i dag.

En annen utfordring med bruken av modellen var konteksten i forhold til politikk og økonomi. For det første var modellen beregnet for større statlige planer. For det andre var det fokus på store sosioøkonomiske og politiske forhold. På den ene siden kan sosioøkonomiske forhold variere mye på et nasjonalt nivå. Eksempler på slike forhold er arbeidsledighet, finanskrise, miljøkriser eller krig. Arbeidsledigheten kan for eksempel variere i Norge hvor den kan være større på Vestlandet enn på Østlandet. Forholdet kan påvirke politikernes prioritering. På den andre siden så var ikke slike forhold så viktige da jeg studerte fire nabokommuner.

Forholdene var mer stabile og ikke så ulike mellom kommunene at det slo inn på implementeringen av et vedtak. Derfor valgte jeg å endre fokus på variabelen til støtte fra kommunenes politikere, prioritering sammenlignet med andre politiske saker og avsetting av økonomiske midler til implementeringen av vedtaket. Faktorene ble endret til lokale politiske og økonomiske forhold som kunne påvirke implementeringen i kommunene. Denne delen av modellen måtte endres for å tilpasses implementering på lokalt nivå i Norge.

Modellen til Mazmanian og Sabatier kan ha vært for omfattende for å studere det vedtaket jeg fokuserte på. For det første tok modellen for seg mange variabler. For det andre påvirket variablene hverandre slik at det kan ha vært vanskelig å se hvilke variabler som var hovedårsakene bak hindringen av en implementering som. Top-down perspektivet passer best når det var et vedtak og en ansvarlig institusjon som skulle studeres. Bottom-up perspektivet passer best når det var et mangfold av vedtak og aktører som var i fokus. Det kan virke som at de to perspektivene støter sammen i forhold til det jeg studerte. Jeg så på ett vedtak, og da passet det å ta top-down perspektivet i bruk. På den andre siden var det ikke en institusjon som er ansvarlig for implementeringen, men fire ulike institusjoner. Samtidig var annen offentlig virksomhet, interessegrupper og bedrifter involvert i arbeidet med næringsplanen. Her passet muligens bottom-up perspektivet bedre, ettersom det var viktig å studere mangfoldet av aktører og deres strategier og aktiviteter. De ansatte i de fire kommunene sine strategier for å lede implementeringen av vedtaket mot egne formål kunne ha blitt undervurdert ved bruk av top-down perspektivet. Spørsmålet var da om min studie hadde undervurdert de ansattes strategier og aktiviteter. Jeg vil påpeke at forhold som gjelder de ansatte har vært et viktig fokus i studien, blant annet gjennom bruk av variablene i modellen som tar for seg ansattes engasjement og kompetanse. Et bottom-up fokus kunne på den andre siden gitt mer innsikt i de ansattes aktiviteter. Fokuset på de ansatte kunne også ha blitt for stort. Det har vært problemet for de to perspektivene helt siden debatten mellom de to startet på 1970-tallet. På den ene siden har du top-down perspektivet hvor det fokuseres alt for mye

på vedtaket som skal implementeres. På den andre siden har du bottom-up perspektivet hvor det fokuseres alt for mye på de ansattes aktiviteter, strategier og kontakter. Forskere har flere ganger prøvd å lage en hybridmodell der begge perspektivene har vært en del. Mange av modellene har blitt for komplekse, og nærmest umulige å ta i bruk. Det har vært vanskelig å utvikle en generell teori for implementering. Årsaken til det er at implementering handler om spesifikke vedtak, planer eller større program som skal løse et spesifikt problem i samfunnet. Det finnes tusenvis av ulike problemer i samfunnet, og tusenvis av ulike planer som er laget for å løse de. Da sier det seg selv at det nærmest er umulig å lage en generell teori for implementering. På den ene siden kan rammeverket jeg brukte ha vært for omfattende til å forklare noe som kunne vært forklart kun ved å fokusere på ansatte og kapasitet. På den andre siden så kunne jeg ikke vite hvilke av faktorene som ville påvirke implementeringen i de fire kommunene. Det kunne ha kommet overraskelser som jeg ikke kunne ha forutsett. Rammeverket var derfor nyttig for å studere flere variabler på en gang, og deres påvirkning på implementeringen i kommunene. Med grunnlag i tabellen over empiriske funn er det rimelig å si at rammeverket ikke gav noen tydelig skille mellom faktorer som måtte være tilstede for at et vedtak skulle bli implementert. Det ville vært mer tydelig om det var én eller to faktorer som skilte et vedtak fra å bli implementert eller ikke i de fire kommunene. I stedet slo flere av variablene inn i ulik grad i kommunene. De slo inn ulikt når det gjelder størrelsen på kommunene. Det kan være vanskelig å gå i detalj på hva som faktisk hindret implementeringen i Iveland kommune, og hva som gjorde at vedtaket ble implementert i Kristiansand, Vennesla og Lillesand. Eksemplene med kontekstuelle utfordringer og valg av perspektiv viser at det var utfordringer med å bruke modellen til å studere fire norske kommuner. Det måtte gjøres mindre justeringer av modellen for å tilpasse den til konteksten rundt det jeg studerte. Allikevel var modellen et nyttig rammeverk for å studere implementeringen av et vedtak i fire kommuner. (Bredgaard, 2011, s. 764)

Velferdsstaten Norge har et kapasitetsproblem. Reformene om sammenslåing av kommuner rundt om i verden vitner om at andre land har samme utfordringer med kapasitet, kompetanse og størrelse. Kommunesammenslåing har blitt mer vanlig de siste femti årene rundt om i hele verden. Debatten om den optimale størrelsen på kommuner har pågått i lang tid. Et av målene bak sammenslåingene har vært å bygge lokal kapasitet. Reformene har fått forskjellige utfall i flere av landene. På den ene siden har reformene ført til at Mexico, Irland, New Zealand, Danmark og Japan nå har et gjennomsnittlig innbyggertall i kommunene er på 40.000. På den andre siden er gjennomsnittet i Frankrike, Tyrkia, Sveits, Østerrike og Island enda under 5000

innbyggere i kommunene. For det første så viser dette at land verden over har hatt utfordringer med kapasitet og størrelsen på kommunene. For det andre så viser det at landene har gjort noe med utfordringen på ulike måter. Det kan bety at det ikke er en riktig størrelse for kommuner, men at det finnes flere måter å løse utfordringene med kapasitet og kompetanse på. (Blom-Hansen, 2016, s. 812-813)

*«Since the 1950s, reforms to enlarge jurisdictions have transformed the structure of local government across the developed world»* (Blom-Hansen, 2016, s. 813)

Kommunene er viktige iverksettere av den norske velferdsstatens oppgaver. Kapasiteten i kommunene har dermed fått stor oppmerksomhet i debatten om kommunesammenslåing de siste årene. Dagens norske kommunestruktur baseres på prinsippet om generalistkommuner. Det betyr at alle kommuner i Norge skal utføre de samme oppgavene uansett størrelse. På den ene siden hevdes det at kommunene må bli større for å kunne levere likeverdige tjenester i hele landet. Økt spesialisering innenfor tjenestene som skal leveres fører til utfordringer med rekruttering av kompetent arbeidskraft. Solberg-regjeringen mener at fagmiljøene i de mindre kommunene er for små, og at kommunene må slå seg sammen for å bli mer robuste.

Kommunenes kapasitet er en viktig del av Vabo-utvalgets sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur. Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse trekkes fram som faktorer som må være tilstede for at kommunene skal kunne ivareta sine roller og driver med oppgaveløsning på en god måte. Utvalget anbefaler hvor store kommunene bør være. Størrelsen legger opp til etablering av større fagmiljøer i kommunene. På denne måten kan de ansatte spesialiseres, og kommunenes oppgaver kan bli utført på mer effektiv måte. Alle kommunene i min studie, utenom Kristiansand, har færre innbyggere enn det som anbefales i utvalgets sluttrapport. Hvis man går etter utvalgets anbefalinger så betyr det at Lillesand, Vennesla og Iveland burde slå seg sammen med andre kommuner for å øke kapasiteten og etablere større fagmiljø. En utredning av effekter fra kommunesammenslåing i Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund i perioden 2005-2008 viser at større fagmiljø gav bedre tjenester. Ressurser ble flyttet til tjenestene fra ledelse og administrasjon. Resultatene fra utredningen bygger opp under argumentet om at små kommuner, som Iveland kommune, burde vurdere å slå seg sammen med andre kommuner for å øke sin kapasitet og få et større fagmiljø med spesialiserte ansatte. (Klausen, Renå, & Winsvold, 2014; Ekspertutvalget, 2014, s. 10-13; Brandtzæg, 2009, s. 135-136)

## **6 Oppsummering og konklusjon**

Ulik grad av prioritering, forankring, pådrivere, kapasitet og mangelen på handlingsplaner kan forklare hvorfor vedtaket om eierstrategier ble implementert i Kristiansand, Lillesand og Vennesla, og ikke i Iveland kommune. Kapasitet kan sees på som en bakenforliggende variabel som både påvirket implementeringen direkte, og indirekte gjennom påvirkning av andre variabler i modellen. Lav kapasitet førte til at flere av variablene i modellen skapte hindringer for implementeringen av vedtaket. De empiriske funnene om kapasitet nådde ikke opp til forventningene. Funn viser at flere kommuner hadde utfordringer med å prioritere arbeidet med implementeringen av vedtaket til fordel for andre oppgaver. Kapasiteten hang sammen med kommunenes struktur, størrelse og effektivitet. En sammenslåing av kommunene kan effektivisere implementeringsarbeidet med bakgrunn i økt spesialisering av de ansatte. Kapasitet er ikke bare en utfordring for norske kommuner, men en global utfordring for all offentlig virksomhet som driver med implementering av planer, programmer og reformer. Flere av kommunene har hatt utfordringer med å oversette idéen bak vedtaket til praksis. Grunnen har vært ulik størrelse og kapasitet, som har resultert i ulik grad av prioritering. Styring på flere nivåer gjennom interkommunalt samarbeid og gjennom ulike nettverk har påvirket implementeringsarbeidet i de fire kommunene i ulik grad. Modellen var et nyttig rammeverk for å studere implementeringen av et vedtak i fire kommuner, men det måtte gjøres mindre justeringer av modellen for å tilpasse den til konteksten rundt fire norske kommuner.

Kapasitet er ikke bare en utfordring for norske kommuner, men en global utfordring. Jeg har studert implementeringen av et vedtak fra en interkommunal plan. Implementeringen av vedtaket varierte i ulik grad i de fire kommunene. Det interkommunale vedtaket om eierstrategier varierte i relevans for kommunene. Kapasitet og spesialisering av ansatte spilte en viktig rolle. For å løse fremtidige utfordringer med implementering burde kommunene gjøre endringer som kan føre til økt kapasitet og spesialisering av de ansatte. Planlegging og implementering bør ikke skje i et fragmentert system, slik som i et interkommunalt samarbeid. Debatten om kommunesammenslåing inneholder flere av de utfordringene jeg har tatt opp i diskusjonen. En løsning på utfordringene med implementering kunne være å slå kommunene sammen. Videre forskning på kommuners kapasitet, spesialisering og konsekvensene av kommunesammenslåing kunne vært interessant.

# Litteraturliste

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansansen, R. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). *Conducting and coding elite interviews*. *Ps-Political Science & Politics*, 35(4), 673-676.
- Adcock, R., & Collier, D. (2001). *Measuring Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*. *American Political Science Review*, 95(3), 529–545.
- Amdam, J., & Amdam, R. (1990). *Strategisk og mobiliserende planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. *Det norske samlaget*, 18-32.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1991). *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, S. S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. *Norsk Vitenskapelig Tidsskrift*, 22, 278-298.
- Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). *Reflections: our Journey in Organizational Change Research and Practice*. *Journal of Change Management*, 9(2), 127-142.
- Bakketeig, E., Gording, E. S., Madsen, C., Smette, I., & Stefansen, K. (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene* Vol. NOVA Rapport 19/2014. *Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven* (pp. 1-180). Hentet fra file:///C:/Users/vebho/Downloads/Krisesentertilbudet-R19-14.pdf
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2005). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. (Vol. Utgave 2.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bille, R. (2016). *Implementering af beskæftigelespolitik i Danmark*. *Det Nationale Forskningscenter for Velfærd - København*, 1-106.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., Treisman, D. (2016). *Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation*. *American Political Science Review*, 110(4).  
doi:doi:10.1017/S0003055416000320
- Boyne, G., & Gould-Williams, J. (2003). *Planning and performance in public organizations An empirical analysis*. *Public Management Review*, 5(1), 115-132.
- Bozeman, B., & Rainey, H. G. (2000). *Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-469.

- Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund* (pp. 1-168). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur\\_telemarksforskning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf)
- Bredgaard, T. (2011). *When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies. International Journal of Public Administration*, 34(12), 764-774. doi:10.1080/01900692.2011.603231
- Cunningham, J. B., & Kempling, J. S. (2009). *Implementing change in public sector organizations. Management Decision*, 47(2), 330-344.
- Dale, S. (2009). *Implementering av universell utforming i en norsk kommune.* (Mastergradsavhandling, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap), Dale, S. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/okonomi/offentlige-anskaffelser/universell-solveig-dale.pdf>
- Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*: Sage Publications.
- Egeberg, M. (2006). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Egeland, J. (2017, 04.2017). *Røntgensystem til en halv milliard gjør legene livredde.* Nettavisen. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/nyheter/rntgensystem-til-en-halv-milliard-gjr-legene-livredde/3423330476.html>
- Ekspertutvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur Sluttrapport fra ekspertutvalg*  
Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_sluttreport.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf)
- Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). *Planning and Implementation Success in Public Service Organizations: Evidence from Canada. Public Management Review*, 18(7), 1017-1042. doi:10.1080/14719037.2015.1051576
- Foster, R. D. (2010). *Resistance, Justice, and Commitment to Change. Human Resource Development Quarterly*, 21(1), 1-39. doi:10.1002/hrdq.20035
- Haugan, B., Husby, M., & Einsentrager, S. (2013, 20.09). *Stoltenbergs Mongstad-månelanding legges ned. VG.* Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/stoltenberg-regjeringen/stoltenbergs-mongstad-maanelanding-legges-ned/a/10135536/>
- Helgesen, J. I. (2013). *Godt begynt er halvt fullendt? Iverksetting av rusmestringsenheter i norsk kriminalomsorg.* (Mastergradsavhandling, Høgskolen i Lillehammer), Helgesen, J.I. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/103493/Masteroppgave>

- Hill, M., & Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Los Angeles: Sage.
- Indrøy, T. C. (2015). *Lokal implementering av nasjonal folkehelsepolitikk: Folkehelsearbeid med formål om utjevning av sosiale ulikheter i helse i en norsk kommune*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Bergen), Indrøy, T.C. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/10252/134454771.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kazumi, W., & Nobuyuki, Y. (2013). *Evaluating Integrated Coastal Management planning policy in Japan: Why the Guideline 2000 has not been implemented*. *Ocean & Coastal Management*, 84.
- Kjellberg, F., & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: TANO.
- Klausen, J. E., Renå, H., & Winsvold, M. (2014). Færre, større og mer robuste kommuner? - Drivkrefter og motkrefter i kommunestrukturdebatten. *Nytt Norsk Tidsskrift*(02), 113-123.
- Knutepunkt Sørlandet. (2008). *Referat etter møtet i arbeidsutvalget* Hentet fra <http://www.knutepunktsorlandet.no/Handlers/fh.ashx?FilId=391>
- Knutepunkt Sørlandet. (2012). *Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet* K. Sørlandet (Ed.) (s. 1-4). Hentet fra <http://www.knutepunktsorlandet.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=10289&FilId=892>
- Kristiansand kommune. (2008). *Vedtatt handlingsprogram 2008-2011* Hentet fra <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/politikk-og-administrasjon/planer-og-prosjekter/budsjett-og-handlingsprogram/vedtatte-hp/vedtatt-hp-2008-2011.pdf>
- Kommunenes Sentralforbund & Miljøverndepartementet. (1990). *Planlegging og handling - Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Leech, B. L. (2002). *Asking questions: Techniques for semistructured interviews*. *Ps-Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Lester, J. P., & Bowman, A. O. (1989). *Implementing Environmental-Policy in a Federal System - a Test of the Sabatier-Mazmanian Model*. *Polity*, 21(4), 731-753. doi:Doi 10.2307/3234721
- Lijphart, A. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method* *The American Political Science Review*, 65(3), 1-13.
- Lundin, M. (2007). *Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1-22. doi:10.1093/jopart/mul025



- Mathiesen, I. H., & Skoland, K. (2016). *Evaluering av opplæringsprogrammet. Tidlig inn - hva har skjedd i kommunene?* Vol. Rapport IRIS – 2016/054. (pp. 122). Hentet fra <http://www.forebygging.no/Global/Oppdatert%20rapport%20om%20tidlig%20inn%20ofra%20Iris.pdf>
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2006). *Developing Capacity for Change. Journal of Change Management*, 6(2), 217-231 doi:10.1080/14697010600693731
- Mintzberg, H. (1994a). *Rethinking Strategic-Planning .1. Pitfalls and Fallacies. Long Range Planning*, 27(3), 12-21. doi:Doi 10.1016/0024-6301(94)90185-6
- Mintzberg, H. (1994b). *Rethinking Strategic-Planning .2. New Roles for Planners. Long Range Planning*, 27(3), 22-30. doi:Doi 10.1016/0024-6301(94)90186-4
- Morasky, R. L. (1977). *Defining goals – A system approach. 10(2)*, 85-89.
- Nærings & Handelsdepartementet. (2006). *Stortingsmelding nr. 13, Et aktivt og langsiktig eierskap* (pp. 1-138). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning2013/pdf/et\\_aktivt\\_og\\_langsiktig\\_eierskap.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning2013/pdf/et_aktivt_og_langsiktig_eierskap.pdf)
- Oxford Research. (2005). *Skandinaviske "best cases" i kommunalt næringsarbeid*. 1-149.
- Oxford Research. (2008). *Strategisk næringsplan 2008-2011 for kommunene i Knutepunkt Sørlandet*. 1-14.
- Pressman, J. L., & Widavsky, A. (1984). *Implementation*. Los Angeles: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding Governance: Ten Years On. Organization Studies*, 28(08), 1243-1264. doi:DOI: 10.1177/0170840607076586
- Røvik, K. J. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). *Implementation of Public-Policy - Framework of Analysis. Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560. doi:DOI 10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x
- Sabatier, P. A. (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy*, 6(1), 1-29.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). *Case selection techniques in case study research - A menu of qualitative and quantitative options. Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- Sunnevåg, A. K., & Aasen, A. M. (2010). *Implementering av LP-modellen*, Vol. 3. *Evaluering av arbeidet med LP-modellen 2007–2009* (pp. 1-140). Hentet fra

<https://evalueringsportalen.no/evaluering/implementering-av-lp-modellen-evaluering-av-arbeidet-med-lp-modellen-2007-2009-%2528lp-2%2529/LPmodellen%20rapport1.pdf/@@inline>

Sætren, H. (2005). *Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant*. *Policy Studies Journal*. Blackwell Publishing., 1-24.

Trondal, J. a. B. G. P. (2013). *The rise of European administrative space*. Lessons learned. *Journal of European Public Policy*, 20(2), 295-307.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process*. A *Conceptual Framework*. *Administration and Society*, 6(4), 445-484.

Ward, B. A., & Rognmo, G. (2015, 10.06.2015). *Verdens dyreste stupetårn? Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/verdens-dyreste-stupetarn/60702749>

# Vedlegg 1; Intervjuguide

## Vedtak

« Kommunene i Kristiansands-regionen utvikler i første omgang en felles eierstrategi for: - Kristiansand Kunnskapspark AS – EVA-senteret – Destinasjon Sørlandet. »

## Spørsmål:

1. På hvilken måte har du vært involvert i arbeidet med Strategisk næringsplan 2008-2011 for kommunene i Knutepunkt Sørlandet?
2. Har vedtaket blitt gjennomført eller ikke i kommunen?
3. Var det en felles enighet om vedtaket internt i kommunen og mellom samarbeidskommunene i Knutepunkt Sørlandet?
4. Ble det utarbeidet en utredning om vedtaket på forhånd?
5. Ble det utarbeidet en handlingsplan for vedtaket der det står hva som skal gjøres, når og av hvem?
6. Hvilken bakgrunn innen utdanning og yrkeserfaring hadde de ansatte som var involverte i iverksettingen av vedtaket og hvordan vil du beskrive deres engasjement?
7. Har det vært en klar rollefordeling mellom avdelinger i kommunen og mellom kommunene i Knutepunkt Sørlandet i forhold til implementering av vedtaket?
8. Hvordan ble interessegrupper inkludert i planprosessen?
9. Fikk vedtaket høy prioritering i forhold til andre saker av administrasjon og politisk ledelse?
10. Ble det satt av tilstrekkelig med økonomiske midler for å implementere vedtaket?

## Vedlegg 2; Oversikt over intervjuer

### **Informanter:**

- Valborg Langevei, Næringsrådgiver, Kristiansand kommune, Rådhuskvartalet, fredag 04.11.16
- Tina Norheim Abrahamsen, Næringsrådgiver, Kristiansand kommune, Rådhuskvartalet, fredag 04.11.16
- Øyvind Lyngen Laderud, Næringsrådgiver, Kristiansand kommune, Rådhuskvartalet, mandag 07.11.16

### **Respondenter:**

- Øyvind Lyngen Laderud, Næringsrådgiver, Rådhuskvartalet, fredag 10.02.17
- Valborg Langevei, Næringsrådgiver, Rådhuskvartalet, fredag 10.02.17  
og telefon, fredag 17.03.17
- Torgeir Haugaa, Næringsrådgiver, Vennessla kommune, epost, torsdag 16.03.17
- Egil Mølland, Næringsrådgiver, Iveland kommune, telefon, fredag 17.03.17
- Arne Thomassen, ordfører, Lillesand kommune, telefon, mandag 20.03.17
- Halvor Rismyhr, tidligere næringsrådgiver, Vennessla kommune, telefon, onsdag 22.03.17
- Rune Stiberg-Jamt, tidligere ansatt i Knutepunkt Sørlandet, telefon, onsdag 22.03.17
- Jan Henning Windegaard, rådmann Lillesand kommune, telefon, torsdag 23.03.17