



# **Bilateralt demokratisamarbeid – noen betingelser**

**Iverksetting av et demokratiprojekt mellom nordlandskommuner, Nordland fylkeskommune, Leningrad Oblast Administrasjon og russiske kommuner**

**Masteroppgave i Politikk og samfunnsendring  
PO310S 000**

**Anna Zheleznaya**

**Våren 2010**

**Fakultet for samfunnsvitenskap  
Høgskolen i Bodø**



***”Men kan bare noen få og alle styre  
samtidig?”***

*Sokrates, verdens eldste demokrat*



## **Forord**

Jeg har vært heldig å ta utdanning ved Høgskolen i Bodø, snart kanskje Universitet i Nordland, ikke bare på grunn av det sterke faglige og akademiske grunnlaget, men også takket være dyktige og hjelpsomme faglærere og personell.

Jeg kom til Bodø første gang i august 2005 for å ta Advansed Emphasis- kurs, en videregående del av Bachelor av Nordområdestudier (Bachelor of Circumpolar Studies). Det er et studie som tilbys av Høgskolen i Bodø. Høgskolen er et medlem av Det Arktiske Universitet, et internasjonalt universitets- og høgskolenettverk i nord. Den eneste personen som jeg kjente i Bodø, var Bjørn Sagdahl, førsteamanuensis ved høgskolen og Dean for det Uarctic Nordic – Barents Regional Office of Undergraduate Studies. Senere har han blitt min arbeidsgiver, for jeg fikk jobb som assistent ved dette kontoret. Jeg hadde blitt ferdig med min bachelor i nordområdestudiene i Norge og master i journalistikk i Russland da jeg kom tilbake til Bodø for å forsette på masternivå i statsvitenskap.

Dette temaet, nemlig prosjektsamarbeid mellom Leningrad oblast og Nordland på kommunal og fylkeskommunalt nivå, ble inspirert av Bjørn Sagdahl, min veileder og viktigste støttespiller i den lange prosessen med oppgaven. Hans sjenerøse og forsiktige gjennomlesning og kommentering av teksten har vært uvurderlig verdifull i arbeidet med oppgaven. Uten å blande seg inn i min vurdering, hjalp han mye med å systematisere teksten og velge en hovedlinje ved oppgaven. Alt dette vil jeg utrykke min største takknemlighet for.

Opgaven kunne kanskje aldri ha blitt skrevet om Nordland fylkeskommune ikke hadde bidratt med å støtte den. Jeg var heldig med at Nordland fylkeskommune har vært interessert i Russland som samarbeidspartner og har gamle og sterke vennskapsforbindelser med Leningrad oblast. Samarbeidet har stor sett vært på et kommunalt nivå, og fylkeskommunen har alltid vært en viktig aktør i dette tosidige samarbeidet. I dag, når samarbeidet er blitt svekket spesielt på kommunalt nivå, har det blitt veldig viktig å ta hensyn til å forsterke det igjen.

For å få litt bredere oversikt over det tidligere samarbeidet, og for å forstå hvilke erfaringer som kan brukes eller ikke kan brukes i dag, støttet Nordland fylkeskommune sjenerøst min masteroppgave med kr. 40 000 som et stipendium. Fra fylkeskommunens side ble formålet formulert om som følgende:

”Ungdom og demokrati” var et samarbeidsprosjekt mellom kommuner i Nordland og kommuner i Leningrad. Evalueringen skal undersøke de utfordringene som oppsto under prosjektet. Dette er nyttig for Nordlands fremtidige samarbeid med Russland og samsvarer med satsingen på internasjonalisering og ungdom i Fylkesplan for Nordland 2008 - 2011, blant annet med sitt fokus på språk og kulturforståelse”<sup>1</sup>

Fra fylkeskommunen kom omfattende hjelp fra Per Eidsvik, seniorrådgiver og ansvarlig for internasjonalt engasjement ved regional og utviklingsavdelingen. Han har hele tiden vært en tålmodig og støttende rådgiver i min undersøkelse. Han lærte meg å se bildet i et større perspektiv og tenke framover.

Takket være fylkeskommunen ble jeg engasjert som tolk i flere samarbeidsprosjekter og delegasjonsreiser til Russland sammen med fylkeskommunens representanter. Slik fikk jeg muligheten til å se hvor vanskelig det noen ganger kan være å etablere et velfungerende samarbeidsnettverk, koordinere mange aktører samtidig, stadig oppdatere og holde kontakt med dem.

Videre skal det nevnes at jeg er dypt takknemlig for å ha mottatt rikelig med hjelp fra mange mennesker ellers, fra Oslo til Ballangen, og fra Kingisepp til Podporosje. Informantene stilte gjerne til intervju og hjalp meg med å få verdifull innsikt i gjennomføringen av demokratiprojektet.

Spesielt må jeg takke Knut Hjorth-Johansen (KS) og Lars Ramstad (KS) som alltid var behjelpelige og hensynfulle til mine spørsmål. De ble ofte spurt om å finne nødvendige sakspapirer i sine arkiver. De måtte virkelig grave, både i egen hukommelse og arkivene for å finne svar og riktige dokumenter.

Som russisk student har det vært en utfordring å skrive på norsk. Jeg vil til slutt takke min kjæreste som hjalp meg i sluttspurten som drahjelp og korrekturleser.

Mai 2010

Anna Zheleznaya

---

<sup>1</sup> Nordland fylkeskommune, saksnr.: 09/9517

## INNHALDSFORTEGNELSE

Forkortelser.....	iv
<b>KAPITTEL I Demokratiprojekt, bakgrunn og undersøkelsens problemstillinger.....</b>	<b>1</b>
1.1. Prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”: begrunnelse for valg av tema og case.....	1
1.2. Prosjektets forhistorie.....	3
1.3. Målsettinger ved prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”.....	7
1.4. Problemstilling.....	8
<b>KAPITTEL II Metode og datagrunnlag.....</b>	<b>10</b>
2.1. Metodevalg til problemstilling .....	10
2.2. Den kvalitative metode.....	10
2.2.1 Forarbeid og datainnsamling .....	12
a) Planleggingsfase.....	12
b) Utvalg av informanter.....	13
c) Datainnsamling, intervjuesituasjon og gjennomføring.....	13
d) Bearbeiding av innsamlet datamaterialet.....	15
2.2.2. utfordringer i undersøkelsesopplegg .....	16
2.3. Undersøkelsens strategi: case-studie.....	17
2.4. Validitet, reliabilitet og generaliseringsmulighet.....	19
2.5. Oppgavens videre disponering.....	20
<b>KAPITTEL III Analytiske perspektiver. Teori og utdypning av problemstillinger.....</b>	<b>22</b>
3.1. Innledning .....	22
3.2. Klassiske demokratiske modeller.....	23
3.3. Byråkrati – et nødvendig tiltak eller en slukende hengemyr?.....	24
3.4. Iverksettings grunnlag.....	26
3.5. Hvorfor iverksettingsanalyse?.....	28
3.6. Locus, lag og nivå.....	30
3.7. Hva bør en starte fra?.....	31
3.8. Gjennomføring av iverksettingsstudie.....	32
3.9. Multiaktørperspektiv.....	34
3.10. Organisasjonsperspektiv.....	36
3.11. Beslutningsmyndighet i organisasjonsteori.....	38
3.12. Samstyring.....	39
3.13. Oppsummering.....	40
<b>KAPITTEL IV Samarbeidskontekst: demokrati i Norge og Russland på nasjonalt, regionalt og lokalt styringsnivå.....</b>	<b>41</b>
4.1. Demokratiprojekt og samarbeidskontekst.....	41
4.2. Det norske styringssystemet – noen betingelser.....	42
4.2.1. Ny dynamikk i Norges nærområder ved inngangen til et nytt hundreår.....	42
4.3. Russland: føderasjonsstat.....	44
4.3.1. Demokratisk tradisjon i Russland.....	44
4.3.2. Lokal selvstyre i Russland.....	46
4.3.3. Den føderale reformen av 2003.....	46
4.3.4. Administrative lag og ansvarsområdet.....	49

4.3.5. Organisering av lokalt selvstyret.....	50
4.3.6. Ungdommens politiske system på regionalt og kommunalt nivå i Russland.....	53
4.3.7. Ungdomsparlamentarisme.....	54
4.3.8. Ungdomsråd og Ungdomsregjeringer i Lenoblast.....	54
4.3.9. Samspill mellom Ungdomsråd og Ungdomsparlamentet (Ungdomskammeret).....	55
4.4. Oppsummering.....	56

## **KAPITTEL V Kommunesamarbeid mellom Nordland og Lenoblast**

### **og prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”.....57**

5.1. Innledning.....	57
5.2. Norges prioriteter.....	57
5.3. Kommunesamarbeidet – en utdypning.....	58
5.4. Hovedkoordinator: Kommunenes sentralforbund.....	60
5.5. Ledelse i kommunene.....	61
5.6. Prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”: bakgrunn.....	64
5.6.1. Premisser.....	64
5.6.2. Organisering av prosjektet UoD.....	65
5.6.3. Økonomisk grunnlag for prosjektet UoD.....	67
5.6.4. Forprosjektarbeid.....	67
5.6.5. Ungdomssatsing.....	70
5.6.6. Prosjektformål og iverksetting.....	70
5.6.7. Prosjektets opplegg: Tosno, Tysfjord og St. Petersburg.....	73
5.7. Resultater.....	75

## **KAPITTEL VI Analyse av en iverksettingsprosess.....77**

6.1. Innledning.....	77
6.2. Analysens utgangspunkt og kritiske variabler i empiriske data.....	78
6.3. Operasjonelt nivå.....	79
6.3.1. Formål og virkemidler.....	79
6.3.2. Eksterne utfordringer.....	80
6.3.3. Prosjektrealiseringens problemområder.....	82
6.3.4. Problemområde 1: Teoretisk opplegg.....	82
6.3.5. Problemområde 2: Målgruppe.....	83
6.3.6. Problemområde 3: Kontinuitet/videreføring.....	85
6.3.7. Problemområde 4: Ledelse og lederskapsrolle.....	85
6.3.8. Problemområde 5: Egen innsats.....	86
6.3.9. Problemområde 6: Parallele oppgaver.....	87
6.3.10. Problemområde 7: Multiplicity of actors.....	87
6.3.11. Problemområde 8: Kommunikasjon og tilbakemelding.....	88
6.4. Kollektivt beslutnings- og konstitusjonelt nivå.....	89
6.4.1. Organiseringsform i prosjektet UoD.....	89
6.4.2. Konstruktive deltakere.....	91
6.4.3. Iverksetting som en demokratisk prosess.....	93
6.5. Oppsummering.....	94
Litteraturliste.....	96
Vedlegg.....	102

**Liste over modeller:**

<b>Modell 2.3.</b> Helleviks datamatrise.....	18
<b>Modell 4.3.3.</b> Leningrad oblast: territoriell divisjon.....	48
<b>Modell 4.3.4.</b> System av lokalt selvstyre (LSS) i Russland.....	50
<b>Modell 5.6.2.</b> Grafisk illustrasjon av det fylkeskommunale og kommunale samarbeidet mellom Nordland og Lenoblast i prosjektet UoD.....	66
<b>Modell 6.1.</b> Analysemodell av prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”.....	77



## **Forkortelser**

**UoD** – prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling” (oktober 2004 – november 2005)

**UoE** – prosjektet ”Ungdom og entreprenørskap” (2007 - februar 2010)

**UD** – Norsk Utenriksdepartementet

**KS** – Kommunenes Sentralforbund

**NFK** – Nordland fylkeskommune

**Lenoblast** – Leningrad oblast (territorial enhet, tilsvarer et fylke)

**Lenoblast Administrasjon** - Leningrad oblast Administrasjon (Leningrad oblast fylkeskommunen, utøvende organ)

**EU** – European Union

**ND** – Den Nordlige Dimensjon

**NWR** – Nordvest Russland region

**ZAKS** – den russiske forkortelsen for *Zakonodatelnoe Sobranie*, eller lovgivende forsamling, et representativt organ i Russland (for eksempel, Den lovgivende forsamlingen i Leningrad oblast, Den lovgivende forsamlingen i St. Petersburg og så videre).

**DFR** – Det Forente Russland, det største statlige partiet i Russland.

**VLKSM** – den russiske forkortelsen for *Vsesoyuznij Leninskij Kommunisticheskij Souz Molodyozhi*, eller Den Sentrale Kommunistiske Ungdomsunionen.

**LSS** - lokalt selvstyringssystem

# **KAPITTEL I Demokratiprojektet, bakgrunn og undersøkelsens problemstilling**

## **1.1. Prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”: begrunnelse for valg av tema og case**

Hensikten med denne undersøkelsen er å identifisere og belyse forhold som har virket inn på realiseringen av demokratiprojektet ”Ungdom og demokratiutvikling” (UoD) mellom kommuner og fylkeskommunene i Nordland og Leningrad oblast (Lenoblast). Hva består disse forholdene av, og hva er begrunnelsen for at de har virket inn på gjennomføringen av prosjektet?

UoD skilte seg tydelig fra de tosidige bilaterale prosjekter, som inngikk i kommunesamarbeidet, fordi det var første gang at alle samarbeidskommunene deltok i fellesprosjektet. Prosjektet var en avsluttende fase i kommunesamarbeidet i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS). UoD startet i oktober 2004 og ble avsluttet i november 2005. Som mange andre var dette prosjektet subsidiert via Utenriksdepartementet (UD) og tilskuddene ble formidlet av KS. I begynnelsen var det 5 kommuner som deltok: Lodejnoj Pole/Gildeskål, Tosno/Ballangen, Kingisepp/Narvik, Kirisji/Tysfjord, Podporosje/Steigen. Vefsn, samt med sin vennskapskommune Volkhov, kom litt senere inn i prosjektet. I 2005 sluttet Nordland fylkeskommune (NFK) og Lenoblast Administrasjon seg til. Det ble ikke presisert hvilke oppgaver fylkene ville ta for seg.

Ved siden av prosjektet UoD drev enkelte kommuner også med egne bilaterale prosjekter, som gikk kun mellom egne vennskapskommuner. I disse bilaterale prosjektene var kommunene selv ansvarlige for alt – planlegging, organisering, gjennomføring og delvis finansiering. Noen av prosjektene hadde også demokrati som formål og ungdom som målgruppe. I det nye prosjektet UoD overtok KS de fleste av oppgavene, mens kommunenes ansvar med enkelte unntak var kun å trekke deltakere, påse at deres vennskapskommuner ble informert om gjennomføringen av prosjektet og dekke reiseutgifter som ungdommen hadde. Noen kommuner deltok også i forprosjektarbeidet (planleggingsfasen).

Hensikten med prosjektet UoD var å utvikle og utvide demokratiforståelse blant russisk og norsk ungdom. I utgangspunktet ville man trekke representativ ungdom fra Ungdomsråd – to personer fra hver kommune, men etter hvert ble det også samlet unge deltakere fra forskjellige

frivillige ungdomsorganisasjoner. Representanter fra elevråd, ungdomsråd og Ungdommens fylkesting var også til stede.

UoD besto av to faser – forprosjektsarbeid og prosjektgjennomføring, som omfattet tre møter for unge deltakere. De deltok i aktiviteter i Novolisino (Tosno), Tysfjord og St. Petersburg. Kommunebesøk, foredrag om demokratiske prinsipper, gruppearbeid, debatter, kulturelle og friluftaktiviteter, HIV-problematikk, ungdomspolitik, kjønsspørsmål og mye annet – alt dette fikk over tyve elever fra russiske og norske kommunene oppleve. Erfaringene og kunnskapen deltakerne tilegnet seg, skulle ungdommen så spre videre i sine hjemkommuner.

Prosjektet UoD har vært en viktig del i kommunesamarbeidet mellom Lenoblast og Nordland fylke, og dette understrekes i både Russland og Norge, både på fylkeskommunalt/oblast- og kommunalt nivå. Det har sine grunner. Det var første gang at alle samarbeidskommunene var representert og virket sammen, og de bilaterale prosjektene som kommunene drev parallelt med demokratiprojektet for ungdom, havnet snart i skyggen.

Nordland fylkeskommune (NFK) og Lenoblast Administrasjon deltok også i prosjektet UoD, og fikk mulighet til å se hvordan samarbeidet fungerer lokalt. Det gjorde samarbeidet mer merkbart og noe større enn et samarbeid mellom bare enkelte kommuner.

Etter ungdomsprosjektet var avsluttet, gav prosjektlederne en svært positiv karakter til den erfaringen som de hadde oppnådd: ”Det var et av de mest vellykkede prosjektene i de siste årene,” skriver de russiske partnerkommunene i sitt brev til det norske UD. I brevet uttrykte de sin støtte overfor norske vennskapskommuner for videreutvikling av samarbeidet<sup>1</sup>

Prosjektet ble det siste prosjektet, der KS tok på seg koordineringsrollen.

Man forventet at ungdomsprosjektet skulle få en forlengelse i form av et demokrati- og entreprenørskapsprosjekt for ungdom. Det nye prosjektet kunne dermed forene alle samarbeidskommuner igjen. Derfor er det behov for å undersøke nærmere det gjennomførte samarbeidsprosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”, om det kan gi viktige lærdommer for senere prosjektsamarbeid med Russland, både på regionalt- og kommunalt nivå. En lignende studie synes ikke tidligere å ha blitt gjennomført. Denne studien blir dermed den første som

---

<sup>1</sup> Volkhov, Podporosje, Tosno, Lodeynoe Pole, Kingisepp og Kirisji kommune, felles brev av 18.11.2005.

fokuserer på det gjennomførte kommunesamarbeidet Nordland – Leningrad oblast. Erfaringen kan bli av interesse og til bruk utover Nordlands grenser.

## **1.2.Prosjektets forhistorie**

Kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast har pågått i over 20 år og har hatt en syklisk karakter. I årene fra 1987 til 1993 besto samarbeidet av ukoordinert og oppsplittet prosjektarbeid. På den tid opptrådte NFK som et knutepunkt, formidlingsorgan og ikke minst som en politisk overordnende aktør i dette kommunesamarbeidet. I årene mellom 1993 til 2005 ble kommunesamarbeidet underlagt KS og deres regi. Samarbeidet, slik det ser ut i dag, tok form i slutten av 2005, da koordineringsansvaret igjen ble ivaretatt av NFK.

De første forbindelsene mellom enkelte kommuner ble allerede etablert på begynnelsen av 70-tallet, men det offisielle samarbeidet mellom Nordland fylkeskommune og Lenoblast Administrasjon startet først i 1987. På den tid var den kalde krigen ennå ikke over, og et samarbeid med den østlige nabo var et unikt tilfelle. Fylkeskommunen var det første fylke i Vest-Europa som etablerte et samarbeid med et fylke i Sovjetunionen.<sup>2</sup> Lenoblast var også et særskilt fylke i Russland ved å lansere samarbeid med et vestlig fylke.

Samarbeidet kunne kanskje aldri ha startet om ikke Sigbjørn Eriksen, fylkesordfører i Nordland, hadde tatt initiativ i utgangspunktet. Arbeiderpartiet som han representerte, tok forslaget med seg til fylkestinget, og beslutningen om å starte et bredt og omfattende samarbeid med Lenoblast ble vedtatt. Det var mye besøksvirksomhet begge veier og Sigbjørn Eriksen var i St. Petersburg med offisielle og kulturelle delegasjoner minst tre ganger i året. Media var sterkt engasjert og fylkesordføreren fikk stor ros for initiativet. Allerede etter ett år undertegnet fylkesordfører i Nordland, Sigbjørn Eriksen, og guvernør i Lenoblast, Lev Kojkolainen, den første samarbeidsavtalen, og i 1989 markerte Leningrad oblast Nordlandsdager for første gang.

Da Sovjetunionen ble oppløst, og det gikk mot svært harde tider for den østlige nabo, sendte Nordland mat og klær til dem som var i nød. Det var en historisk tid i Russland: Den første folkekongressen møttes i Moskva og medlemmer utenom kommunistpartiet ble valgt. 150

---

<sup>2</sup> fylkeråd, saksnr.: 200501880.

nordlendinger som besøkte Leningrad den gang, fikk inntrykk av at politisk interesse økte blant russerne som følte at den demokratiske utviklingen var på vei.

I 1990 kom russere på besøk til Bodø. Fem norske kommuner var tidlig ute og etablerte samarbeid med fem russiske kommuner. Kirisji og Tysfjord undertegnet sin første samarbeidsavtale i september 1992, Vefsn og Volkhov - juni 1992, Podporosje og Steigen – april 1993. Men aller først ute var Narvik: byen utmerket seg under 2.verdenskrig, og til forskjell fra andre norske kommuner ble samarbeidet med en russisk kommune et resultat av et politisk ønske om å opprette vennskapelige forbindelser mellom kommuner til den store nabo i øst. Det første forholdet var opprettet med en kommune som lå nærmest St Petersburg, men denne ble senere oppslukt av St. Petersburg, da fylkeshovedstadens grenser ble utvidet. Så samarbeidet ble flyttet til Kingisepp istedenfor. Vennsaksaktiviteten mellom kommunene startet i 1972 og allerede etter to år ble det gjennomført de første gjensidige besøk med deltakelse fra politisk toppledelse. Formålet med samarbeidet var (nesten) likt med andre kommuner: ”å utvikle vennskap, gjensidig tillit og gode naboforhold mellom kommuner og innbyggere”.<sup>3</sup>

Gildeskål samt med Lodejnoe Pole sluttet seg til kommunesamarbeidet i 1995, Ballangen og Tosno fire år senere. NFK har fulgt dette opp siden 1987.<sup>4</sup>

I 1995 skjedde det et politisk skifte i Nordland. Representanter fra den borgelige side tok over makten.<sup>5</sup> Sigbjørn Eriksen antar at siden det nye styret opplevde samarbeidet med Russland som et av Arbeiderpartiets prosjekter, ble bevilgningene fra fylkeskommunen sterkt reduserte og fram til 2000 gikk samarbeidet kraftig ned.

Det forelå også en annen politisk årsak. I Russland var det en sterk økonomisk tilbakegang, kaosaktige situasjoner på det administrative og politiske nivå, i tillegg følte den russiske siden uvilje til å bruke egen innsats på andre ting. Videre skjedde det et politisk skifte blant lederskapsroller i Lenoblast, og nye personer som entret arenaen var uten bakgrunn fra samarbeidets begynnelse. Da Vladimir Putin overtok for Boris Jeltsin i 2000 ble det mer tro på framtiden, og kommunesamarbeidet økte igjen.

---

<sup>3</sup> Narvik kommune, *Rapport fra prosjektsamarbeidsperioden som KS har koordinert.*

<sup>4</sup> fylkesråd, 200500875.

<sup>5</sup> Fram til 2007 ledet de borgelige Fylkestinget i Nordland, da de ble avløst av Arbeiderpartiet.

På tross av alle de nevnte vanskelighetene, hadde ikke kommunesamarbeidet stoppet helt opp og det omfattet ulike samfunnsområder. I dag representerer Lenoblast en selvstendig og sterk partner. Selv om Barentssamarbeidet, som ble etablert i 1993, har vakt stor oppmerksomhet de siste årene, har ikke dette medført til at samarbeidet mellom kommunene har blitt stilt i skyggen. Leningradområdet utgjør dessuten et stort marked med over seks millioner innbyggere innbefattet forsteder. I mai 2007 markerte fylkene sin tyveårsdag for samarbeidet.

I begynnelsen var prosjektmidlene, som de fikk delvis fra Nordland fylkeskommune og delvis tok fra egne resurser, temmelig små, og samarbeidet var mer avhengig av frivillig arbeidskraft. De første pionerene i det bilaterale samarbeidet drev med forskjellige idrettsprosjekter, kulturelle møter, forestillinger og konkurranser. Tilskuddspenger ble brukt kun for å dekke reise-, og matutgifter. Oksana Sergeeva, saksbehandler fra Næring og Samferdselsavdeling ved NFK forteller at fylkeordfører Sigbjørn Eriksen var fornøyd med det tosidige initiativet. Han kunne alltid være sikker på at uansett hvor stort eller lite tilskudd, ville effekten av samarbeidet utveie det betydelig, til tross for at det gikk litt kaotisk for seg: Hver kommune drev selvstendig og uavhengig av hverandres prosjekter.

I årene da norsk utenrikspolitikk begynte å snu seg mot de nordlige deler av Russland, skjedde det endringer i kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast. I 1993 innkalte Utenriksdepartementet representanter fra KS til et møte i Oslo og gav dem ansvaret for koordinering av de bilaterale prosjekter mellom norske og russiske kommuner. Samarbeidsansvaret ble betegnet som *prosjekt*, startet i 1995 og fikk et felles navn **”Kommunesamarbeid mellom Norge og Russland”**. I begynnelsen besto det av mange enkelte bilaterale prosjekter. Prosjektet som opprinnelig var planlagt for 3 – 4 år, greide å opprettholde samarbeidet gjennom 12 år.

Samarbeidsavtalen ble forlenget flere ganger på 1990-tallet og en ny samarbeidsavtale mellom Lenoblast og NFK ble underskrevet i mars 2003. Hensikten var å utvikle tosidige forbindelser på områder som økonomi, kultur og politikk<sup>6</sup>. Skoleprosjekter, fotballturneringer, kulturforestillinger og næringssamarbeid ble gjennomført. I løpet av disse årene har en av tankene bak samarbeidet vært å gjøre kommunenes befolkning kjent med hverandre, og kontakten over grensen bar et felles begrep *folk-til-folk samarbeid*. Skoler,

---

<sup>6</sup> fylkesrådssak, saksnr.: 00501880.

kultur-, sport og frivillige organisasjoner var både utøvende organer og målgrupper på samme tid.

Fra begynnelsen av la man vekt på at samarbeidet skulle være forankret i kommuner, det skulle ha en fast prosjektleder ved hver enkelt kommune som måtte koordinere hele samarbeidet i sin egen kommune og holde kontakt med sin vennskapskommune. Prosjektlederne har vært ansvarlige for rapportering og søking om støtte fra KS. De brukte også mye tid (særlig på russisk side) for å finne tilleggsfinansiering ved å trekke sponsorer. Dessuten måtte de passe på at kommunestyret med ordfører og rådmann vurderte positivt det internasjonale kommunesamarbeidet. Det politiske ansvaret krevde faktisk mange ganger personlige og profesjonelle ferdigheter fra lederne. KS var et knyttébånd for disse kommuner, veiledet dem, koordinerte og samlet dem hvert år på felles årlige konferanser.

I denne samarbeidsperioden bør det merkes at det var en politisk uro i Russland og møtet med et postsovjetsk samfunn var trolig slett ikke enkelt og konfliktløst. Samfunnsinstitusjoner var dannet under Sovjet regimet som naturlig påvirket det russiske folks identitet, oppfattelser, selvforståelse, kunnskap og ikke minst samfunnsorganisering.

Den norske overordnede politikken i forhold til det store nabolandet i øst og forståelsen av samarbeidet forandret seg også. Etter 2003, da nye reformprosesser startet i Russland, sluttet Norge seg til den nordlige dimensjon i EUs politikk (interesse rettet mot nordlige deler av Russland og andre europeiske og øst-europeiske land). I samsvar med de sentrale føringer i Stortingsmelding 12 ble hovedmålsettinger ved kommunesamarbeidet med Lenoblast for 2004 og 2005 å medvirke til demokratiutvikling, oppbygging av rettsstaten og oppbygging av offentlige institusjoner. Politisk og administrativ kompetanseoppbygging, arbeid med sikte på etablering av ungdomsråd i de samarbeidende russiske kommunene etter norsk erfaring, ble prioriterte samarbeidsområder.

I 2002, da Sigbjørn Eriksen jobbet som rådgiver for Geir Knutson, daværende fylkeordfører i Nordland, bestemte UD å gjøre kommunesamarbeidet mer organisert og koordinert, og lot forstå at de ville se et felles prosjekt istedenfor for mange bilaterale, det skulle forene alle kommuner, og det skulle ha en hovedkoordinator, et felles formål og felles gjennomføring. Da kom KS med ideen om å gjennomføre fellesprosjektet Ungdom og demokratiutvikling.

I det siste prosjektmøtet for ungdommen i St. Petersburg 2005 deltok prosjektlederne fra alle kommuner, men de hadde et eget opplegg. Parallelt med ungdomskonferansen gikk en årskonferanse som kommunene hadde hvert år. Prosjektlederne rapporterte om utført prosjektarbeid for hele året (gjennomførte bilaterale prosjekter med sine vennskapskommuner) og evaluerte prosjektet UoD. Alle deltakere kom overens med at ungdomsprosjektet kunne betraktes som en vellykket satsing og ble enige om at det måtte bli videreført. De samme konklusjoner skrev prosjektlederne i sine rapporter for hele prosjektperioden for 1993 – 2005 leverte dem til KS, som oppsummerte resultatene av hele det langvarige kommunesamarbeidet mellom Nordland og Russland og leverte en samlet rapport til UD. Rapporten for prosjektet UoD ble levert som et eget dokument. Etterpå trakk KS seg ut av samarbeidet. Hovedårsakene til dette var finansiell mangel samt økende problemer med egenandel fra de norske kommunene.<sup>7</sup>

Fra 2005 stanset finansieringen av kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast fra UD, noe som førte til at samarbeidet mellom kommunene sto i fare for å bli lagt ned. Da overtok NFK koordineringsrollen. Kommunene mente at prosjektet UoD burde fortsettes, og NFK henvendte seg derfor direkte til UD. Det nye prosjektet fikk tittelen ”Utvikling av demokrati og entreprenørskap med vekt på ungdoms deltakelse i kommuner (lokalsamfunn) i Leningrad oblast og Nordland” (navnet ble senere forkortet til ”Ungdom og entreprenørskap”(UoE). Det nye prosjektet medførte at NFK fikk kr 620.000 fra UD, nesten en tredjedel av det de søkte om. NFK bidro dels med egne midler (kr 500.000). Entreprenørskapsprosjektet har blitt oppfattet som en videreføring av demokratiprojektet UoD.

### **1.3. Målsettinger ved prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”**

Hovedformålet med prosjektet var å øke interessen blant både norske og russiske ungdommer for utviklingen av egne lokale samfunn ved hjelp av demokratiske prosesser. Prosjektet besto av ulike modulblokker som tok opp sentrale temaer: hva man mener med begrepet demokrati, nødvendig lovgrunnlag, partier, nominasjon, valg, debatter, medias rolle og pressefrihet, opptelling av stemmer og konstituering av valgte fora. Som KS har understreket i sin senere rapport, ”temaet er viktig både for norsk og russisk ungdom, og kursopplegget førte til målbar større interesse og evne til å engasjere seg i utvikling av eget samfunn”.<sup>8</sup> I tillegg la KS vekt

---

<sup>7</sup> KS, saksnr: 2003/00249-11.

<sup>8</sup> KS sin rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005.



på at alle prosjektene burde inneholde tema som bidrar til oppbygging av effektiv administrasjon med oppmerksomhet rettet mot gode rutiner og saksbehandling.

#### **1.4. Problemstilling**

Historisk sett er det ikke lenge siden Sovjetunionen ble oppløst, men det har skjedd store forandringer i den postsovjjetiske perioden. Russland er svært ulikt det nasjonen var vor 20 år siden. En overraskende hurtig utvikling i Russland har åpnet for et bilateralt og internasjonalt samarbeid på ulike nivåer.

Russland, som har en felles grense med Norge, er av Norges interesse å samarbeide med, og antallet av samarbeidsprosjekter med Russland har vært stadig voksende. De har blitt støttet av den norske regjeringen på områder som regionale Barentstiltak, miljøvern, energi, helse- og sosialtiltak, forskning og utdanning, næringssamarbeid/infrastruktur, humanitær bistand. Og selv om næringssamarbeidet har vært et prioritert område de siste ti år, vises det mye oppmerksomhet til demokratibyggende tiltak i landet med et ”styrt demokrati”<sup>9</sup>.

Nesten alle samarbeidsprosjekter har pågått i nordlige deler av Russland. Lenoblast ligger egentlig utenfor den viktige (for Norge) Barentsregionen, og tilhører Nordvest Russland regionen. Murmansk og Arkhangelsk oblaster, Komi Republikk, Nenets Autonom krets (Nenets Autonomnyj Okrug) representerer den russiske delen av Barentsregionen. I Russland tilhører de ellers Nordvest Russland regionen, der St. Petersburg er hovedstad. Russland er fortsatt et land med sterk sentralstyring på tross av reformprosesser og desentraliseringstiltak, og mye i nord bestemmes fra de sentrale regioner.

Demokrati er et tema som fremdeles er både viktig og omdiskutert i Russland. Samarbeidet i demokratispørsmål med et østeuropeisk land er et politisk fenomen som kan belyses via flere saksfelt og fra flere nivå. Det kan studeres på ulikt vis. Denne studien har et mer avgrenset siktemål å studere selve gjennomføringen av et demokratiprojekt. Undersøkelsen har fokus på ungdom i kommunesamarbeidet Nordland – Lenoblast og tar sikte på å svare på følgende spørsmål:

---

<sup>9</sup> ”**Styrt demokrati**” er et begrep som ble populært under Jeltsins epoke, da Presidentens Administrasjon i regi av Aleksandr Volosjin forsøkte å ta kontroll over alle politiske prosesser i landet (se elektronisk blad Demokratia.ru, WEB 14 på russisk eller Hønneland & Jørgensen 2006 på norsk).

- **Hvilke virkemidler har prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling” tatt i bruk for å realisere prosjektets formål?**
- **Hvilke forhold har virket inn på utforming og gjennomføringen av prosjektet?**

I tilknytning til det siste spørsmålet vil en spesielt fokusere på om aspekter ved organiseringen av prosjektet og dets gjennomføring kan ha virket inn på realiseringen av formålet med prosjektet. Ut fra de definerte problemstillingene vil oppgaven ikke bare identifisere og analysere bruk av ulike virkemidler, men også forsøke å finne ut hvordan demokratiprojektet ble oppbygd og organisert, og om det har påvirket realisering av prosjektformålet.

Det vil være av interesse å kunne belyse de betingelser som har påvirket prosjektgjennomføringen og eventuelt å kunne identifisere forhold som kan ha betydning for andre prosjekter på kommunalt og/eller fylkeskommunalt nivå ved samarbeide med russiske kommuner og regioner (oblaster). Vi må her ta et forbehold for generaliseringsmuligheter og i så fall finne tendenser som kan gjelde for de fleste prosjekter i interkommunalt og fylkeskommunalt samarbeid med Russland.

I undersøkelsen ønsker jeg å belyse nærmere følgende spørsmål: Hvordan var prosjektet organisert? Hvordan var formålet formulert, operasjonalisert og implementert? Hvem hadde innflytelse på det? Fikk deltakende aktører de resultatene de i utgangspunktet hadde ønske om, og oppfylte prosjektet de forventninger de den gang hadde? Formulert på en mer analytisk måte: Hva er forholdet mellom målsetting, iverksettingsprosessen og de faktiske resultater?

Alle disse spørsmålene kan deles opp i tre områder: Form (organisering eller hvem og hva), innhold (formål, virkemidler, faser og resultater) og prosjektets forløp (gjennomføring). Det er de hovedfelter som undersøkelsen vil jobbe med og analysere i sammenheng. Man kan se at det er mye som skal handle om selve prosessen, prosjektgjennomføringen. Derfor vil perspektiver på *implementering* (den oversettes ofte til norsk som *iverksetting*) være til hjelp i undersøkelsen. De teoriene som benyttes i denne oppgaven, og som kort presenteres senere, vil i hovedsak være knyttet opp til aktørvariasjon, demokratiforståelse og iverksettingen av selve demokratiprojektet UoD.

## **KAPITTEL II Metode og datagrunnlag**

I dette kapitlet vil jeg beskrive undersøkelsesarbeidet som jeg gjennomførte, hvilke metoder jeg brukte, og hvordan data ble innsamlet og tolket. Kapitlet har til hensikt å gjøre forståelig for leseren selve designlogikken til undersøkelsen. En metodemessig redegjørelse er viktig for krav til vitenskapelighet som rehabilitet, validitet og etterprøvbarhet. Dermed kan en i større grad ha tiltro til resultatene, eller som Marshall og Rossman uttrykker det at en må ha en ”kritisk samtale” om anvendte metoder (Marshall & Rossman 2006: 58).

Å tydeliggjøre hva som er resultatene, deretter argumentere for forskerens troverdighet, og endelig lage presentasjoner der en tar hensyn til de eksisterende diskurser på feltet, vil øke sjansen for at både tilstandsbilder og forståelsesmodeller treffer mottakerne, og at de tas i bruk. At de oppleves som relevante – og kan generaliseres.<sup>10</sup>

### **2.1. Metodevalg til problemstilling**

For å kaste lys over problemstillingen, må en forsker gjøre et valg i mengden av muligheter i forhold til hvordan en skal framskaffe, bearbeide og analysere relevant informasjon (Hellevik 2002: 87). Det er problemstillingen som bestemmer hvilken metode forskeren skal bruke i ens undersøkelse.

Nedenfor vil jeg gå nærmere inn på den metode som lå til grunn i min undersøkelse. Data som analyseres i teksten ble samlet på forskjellige måter og i to land – Russland og Norge. Det har vært gjennomført over 20 personlige intervjuer, vurdert omtrent like mange spørreskjemaer og over hundre skriftlige dokumenter. Derfor forklarer jeg videre hvilke hensyn som ble lagt til grunn i forbindelse med datainnsamling jeg gjorde. Til slutt kommer en presentasjon av case-studie som metode og som har vært til hjelp i løpet av hele min undersøkelse.

### **2.2. Den kvalitative metode**

Prosjektsamarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene i Nordland og Lenoblast ble drevet av individer og personlige kontakter. Prosjektene formuleres, formes, gjennomføres og oppsummeres av de samme personer i felleskap. Det var viktig å få innblikk i deres virkelighet, forståelse av samarbeidsutvikling og ungdomsprosjektet spesielt. Med andre ord

---

<sup>10</sup> Dalen, Monica: *Validitet og reliabilitet i kvalitativ forskning* (WEB 15).

var det viktig å registrere deres meninger og erfaringer. Underveis fant jeg mye data som ikke forelå i skriftlige rapporter, slik som politiske, administrative og personlige nyanser. Undersøkelsen ble derfor knyttet opp til kvalitativ metode, en forskningsteknikk som kunne ta hensyn til alle disse kjente og ukjente særpreg.

En vesentlig plass i oppgaven er brukt til beskrivelser. Mye tid gikk med til å granske dokumenter, ulike administrative kilder, prosjektdokumenter og personlige notater. Jeg baserte meg mest på foreliggende skriftlige data, men arkivmaterialet hadde også begrensninger, arkivene inneholdt kun norske interne dokumenter og omfattet ikke de russiske.

Dessuten oppstår mange spørsmål når man leser arkivdata. Det er alltid noe som ligger bak det, står mellom linjer eller ikke registreres. Menneskelige meninger, ideer og forståelser kan man sjelden finne blant papirer. Slike erfaringer kan være svært viktig for undersøkelsen.

Alt dette tydet på en kvalitativ tilnærming – en av tre tradisjonelle metodetyper som i dag brukes til å besvare empiriske spørsmål (de to andre er kvantitativ og metodetriangulering eller en blanding av ulike metoder i samme undersøkelse (Larsen, 2007: 27). Kvalitativ metode baserer seg på data, ofte kalt ”myk-data” (i motsetning til ”hard-data” i kvantitativ tilnærming (Hellevik 2002: 13). Kvalitativ metode omfatter ulike typer av data som jeg brukte i min undersøkelse: intervju, observasjon, tekster i form av feltnotater, utskrift av svar, saker, rapporter, brev og andre dokumenter.

Noen metoder krever mer ressurser fra forskeren enn andre. For meg var det en fordel å ha en bakgrunn fra russisk journalistikk ved gjennomføring av studien. Dermed var jeg godt forberedt for bruk av intervju, selv om forskningsintervjuer skiller seg fra journalistisk informasjonsinnsamling.

Kvalitativ metode blir ofte nedvurdert fordi den er mindre systematisk, ikke like teknisk i den grad som den kvantitative metoden og inneholder mindre spesifiserte regler for hvordan en kan gå fram. Forskeren får leve seg inn i mangfoldets mønster og analysere helheten med blant annet å bruke sanseintrykk, i stedet for å måle helheten kun ved hjelp av kvantifiserbare størrelser og ulike statistiske teknikker. Kvalitative forskere er snarere ”kunstnere” enn ”teknikere”. Resultater fra kvalitative undersøkelser kan legges fram på en mer umiddelbart forståelig måte uten noen kunnskap om hvor data skal settes opp og analyseres ved hjelp av tabeller og matematiske variabler (*ibid*). Men kvalitativ forskning skjer ikke på måfå. Den

kjennetegnes ved at samlingen av datamateriale underordner seg bestemte regler. For å få mest mulig pålitelig resultat, må innsamlingen og behandlingen av data være mest mulig nøyaktig.

### **2.2.1. Forarbeid og datainnsamling**

Ved første blick kan kvalitativ metode synes å være enklere: kvantitativ metode krever mye forarbeid med å lære seg ulike teknikker. Men kvalitativ metode er også krevende ved at den ikke i samme grad, som ved den kvantitative metoden, gir forskeren ferdige ”oppskrifter” som en kan følge for å få et vellykket resultat. I en kvalitativ undersøkelse finnes det ikke generelle regler, og forskeren blir i enerom med sin intuisjon og evne til å bedømme hva som er et fornuftig metodevalg i hans/hennes situasjon (Hellevik 2002: 14).

Det er alltid viktig å bruke tid for å reflektere over og planlegge hvilke nødvendige ressurser som er tilgjengelige og hvordan en vil kunne gjøre bruk av dem. Jeg vil derfor kommentere ulike faser av arbeidet med datainnsamlingen.

#### *a) Planleggingsfasen*

I begynnelsen fikk jeg en kort og grov muntlig beskrivelse av prosjektet UoD ved NFK. Der fikk jeg også en mappe som innholdt enkelte viktige dokumenter for min undersøkelse – en del av prosjektets arbeidspapirer og rapporter fra norske kommuner under KS. Jeg gikk gjennom dem og fikk det første innblikket i kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast og fant ut hvilke kommuner som var mer aktive enn de andre, hvilke prosjektledere som dro internasjonalt samarbeidet frem i sine kommuner og hva de var opptatt av. Ut fra dokumentene vurderte jeg hvilke informanter som kunne være nyttige for min undersøkelse. Det første utkastet av *intervjuguide* med åpne spørsmål ble utarbeidet og ble utgangspunkt for samtalen med informantene. Siden jeg hadde blitt kjent med prosjektet og hele samarbeidet noe overflattisk i begynnelsen av mitt arbeide (det var mye som arkivet manglet, spesielt i forhold til prosjektet UoD), så var intervjuguiden ustrukturert. Det gav rom for informantene til å føle seg friere, fortelle om sine erfaringer, gå dypere i noen av dem, og for meg gav det mulighet til å forandre og korrigere spørsmålene underveis. Det var også viktig å få høre hvilke arbeidsrutiner prosjektlederne hadde i ungdomsprosjektet for å sammenligne erfaringene med oppgaver som de hadde i andre prosjekter. En slik usystematisk intervjuutspørring kaller Hellevik *uformelt intervju* (*ibid*: 108). Det var særlig viktig for min

undersøkelse, fordi den uformelle måten hjalp meg med å finne fram til en presis formulering av problemstillingen, som så ble utgangspunkt for en mer systematisk undersøkelse.

#### *b) Utvalg av informanter*

Begrunnelse for utvalget av informasjonspersoner var interessante eller uklare utsagn (også fravær av dem) i forhold til prosjektet UoD i rapportene fra arkivet som jeg fikk. Underveis, da jeg hadde blitt kjent med deltakerne, fant jeg flere viktige personer og tok kontakt med dem senere. Larsen kaller den metoden, når intervjuete personer opplyser om andre personer som det kan være lurt å snakke med, for *snøballmetode* (Larsen, 2007: 83).

Enkelte deltakere var viktigere i prosjektet enn andre, noen mer aktive, noen hadde lengre erfaring, rikere kunnskap og mer å si ellers. Jeg gjennomførte langvarige og intensive intervjuer, *samtaleintervjuer*, hvor intervjueren går i dybden for å forstå personens atferd og handlinger, opplevelser og motiver (*ibid*).

Jeg endte opp med 24 intervjuer med tidligere prosjektledere og viktige personer i dette kommunesamarbeidet. Alle hadde forskjellige oppgaver og ulike roller i prosjektet UoD, og jeg bestemte at det var et tilstrekkelig antall av informanter til å danne seg et valid inntrykk av deltakernes erfaringer fra prosjektet. I forhold til unge deltakere valgte jeg å bruke *enquête* (eller spørreskjema) med både åpne og lukkede spørsmål. Årsaken var store avstander, tidsbegrensninger og fullstendig fravær av informasjon om disse personer, deres aktiviteter, meninger om prosjektet og egne holdninger. Jeg betraktet spørreskjemaet som en slags speider som skulle gi meg tips om hvilke temaer som berørte ungdommen, og hvilke informanter blant ungdommen som kunne være interessante for undersøkelsen. Jeg sendte ut 30 spørreskjema (både for norske og russiske ungdommer) og mottok svar fra 14 av dem (der bare fire var norske).

#### *c) Datainnsamling, intervjuesituasjon og gjennomføring*

Praktisk opplegg var viktig i min undersøkelse, og oppgavens problemstilling krevde bruk av forskjellige typer kilder og metoder. Undersøkellesstrategien som jeg valgte å følge heter case-studie som har en kompleks design og fokuserer enten på samfunn og kultur i en gruppe, et program eller en organisasjon (Marshall & Rossman 2006: 55). Jeg vil gå nærmere inn på denne strategien litt senere i dette kapitlet.

Datamaterialet besto av både *foreliggende* og *egne data*. Egne data (eller *primærdata*), det som spesielt var samlet inn for min undersøkelse og som ikke ville ha eksistert om ikke den var blitt gjennomført, er representert i min oppgave ved kvalitative intervjuer. Foreliggende data (også kalt *sekundærdata*), som ble skapt uavhengig av min medvirking, var arkivmateriale som jeg har fått fra Nordland fylkeskommune og KS.

Hele arkivet som jeg fikk tak i, består kun av rapporter skrevet av norske representanter. De fleste av dem tilhører KS, mens resten av dokumentene er oppsummeringsrapporter fra norske samarbeidskommuner. Disse rapportene handler om samarbeidet med de russiske vennskapskommunene i årene fra 1993 til 2005. Materialet gir oversikt over samarbeidsområder mellom vennskapskommuner, antall og karakter av bilaterale prosjekter, historikk av kommunesamarbeidet og oversikt over deltakere og ledere i disse aktiviteter. Selv om det står i disse rapportene at de ble forberedt i samarbeid med russiske partnere, mangler arkivet den tosidige bredde og gir kun det norske synet over det daværende kommunesamarbeidet. Derfor bestemte jeg at oppgaven også skulle basere seg på intervju, media og offisielle data, innhentet fra den russiske siden for å utjevne denne mangelen og balansere analysen.

Prosjektet ble evaluert av KS etter at de årlige rapportene fra alle deltakende norske kommuner hadde blitt levert. Selv om rapportene stort sett handler om samarbeidet i full skala, gav de meg mulighet til å se på kommunesamarbeidet på avstand, uavhengig av mitt formål og problemstillingen, med andre ord god *utsikt*. Rapporter, søknader, tilsagn og prosjektets program studerte jeg først og fremst ved lesing, bearbeiding og analysing av det relevante materialet. Jeg måtte gå gjennom dokumentene flere ganger, klargjøre og rette noe i samtaler med aktørene for å unngå feiltolkning av datamaterialet. Jeg forsøkte å vurdere prosjektets strategi som jeg fant i de offisielle tekstene, struktur, forløp og resultater i kommunesamarbeidet i et tilbakeskuende perspektiv for å få øye på dets utvikling, resultater og aktørenes rolle i det. Dessuten gav denne dublering av primærdata med sekundært materiale meg blant annet nyttig bakgrunns forståelse av hele kommunesamarbeidet mellom de norske og russiske kommunene

Av mange grunner måtte jeg reise til Russland for å gjennomføre intervjuer to ganger. Det er store avstander mellom både land og kommuner, det var umulig å kommunisere med de fleste russiske prosjektledere via e-post (bruk av Internett er fortsatt en utfordring i Russland). Noen

ganger var det også vanskelig å snakke på telefon – noen unngikk telefonsamtalen ved å forklare at de hadde dårlig tid eller at de foretrakk personlige møter. Men ellers kommuniserte jeg mye på telefon med de russiske representantene. Det var bare to unntak da jeg måtte gjennomføre intervjuer via Internett – en representant fra Lenoblast Administrasjon avviste alle avtalte møter av forskjellige grunner og bad om virtuell intervjuing. En annen respondent for en russisk kommune hadde ikke mye å si, visste lite om prosjektet UoD og valgte heller å ha et elektronisk intervju.

Så dermed fikk jeg svarene fra dem på e-post. Det viste seg at denne måten å samle data i forhold til russiske kilder fungerte svært dårlig: Noen spørsmål ble nedvurdert og altfor kort besvart eller fullstendig ubesvart, enkelte misforstått og noen vakt mistenksomhet hos informantene. I ettertid ser en at personlige samtaler kunne ha kompensert for dette.

De fleste av møtene med norske prosjektledere tok sted i Bodø. Jeg lagde en tabell over alle møtene for å få oversikt over dem og noterte de mest interessante og tema som hver informant fortalte meg. Antallet utsendte e-postmeldinger registrerte jeg ikke.

Jeg behersker norsk tilstrekkelig til å kunne gjennomføre intervju med norske representanter på deres språk. Det betrakter jeg som en fordel i min undersøkelse: språk betyr mye, når man vil ytre sin mening og når det gjelder internasjonale spørsmål hvor man forsøker å være mest mulig diplomatisk i sine vurderinger. For å ikke miste noe fra samtalen, tok jeg dem opp på lydbånd. Parallelt jobbet jeg med utspørring av ungdommen og vurdering av spørreskjemaene.

#### *d) Bearbeiding av innsamlet datamaterialet*

Analyse av kvalitative data betyr oftest å jobbe med en stor mengde tekst. I denne fasen forsøker forskeren å redusere data til det som er relevant for problemstillingen (Larsen 2007: 98).

Under intervju brukte jeg å notere samtalen og supplerte med omgjort skriftlig materiale fra lydbåndet. I de utførte intervjuene analyserte jeg *meningsinnhold*, altså brukte den mest brukte analysemetoden, når forskeren forsøker å identifisere mønstre, sammenhenger, felles trekk eller omvendt forskjeller (*ibid*). Jeg formatet teksten med å dele den som svar på de stilte spørsmålene. De viktigste delene markerte jeg med farge, kopierte og lagde et eget



tekstdokument, som gav meg et helhetsperspektiv på min undersøkelse. De bearbejdet tekstene brukte jeg sammen med arkivmaterialet og personlige notater (jeg fikk en del personlige notatene fra enkelte representanter).

### **2.2.2. utfordringer i undersøkelsesopplegget**

Det har vært relativt mange utfordringer i gjennomføringen av undersøkelsen. De fleste hadde praktisk karakter. Jeg brukte lydopptak og dette måtte skrives ut, som er en tidkrevende prosess. Det var to arbeidsspråk – norsk og russisk. Det krevde hensyn og tid: de samme intervju spørsmål måtte oversettes fram og tilbake, for alle informanter ville ha dem via e-post og på forhånd. Innsamlet data skulle også behandles etterpå, det vil si overføres til et forståelig og relativt akademisk språk.

Jeg måtte bruke temmelig mye tid for å få ungdommene til å svare på spørreskjema, men ikke alle svarte: fire russiske og 11 norske elever overså skjemaene og lot mine meldinger være ubesvart. Til sammen svarte 11 russiske og fire norske, altså 15 ut av 30 respondenter. Selv om svarprosenten ble noe lavere enn forventet, var den tilstrekkelig til å gi et bilde av særlig de russiske elevenes oppfatninger.

En kan neppe si at det forelå en stor mengde av litteratur og materiale angående kommunesamarbeid mellom Norge og Russland. Materialet måtte hentes fra forskjellige steder – regjeringens nettside, KS og NFKs arkiver, ulike offisielle dokumenter, i svært liten grad fra Internett. Det vil si at å begrense omfanget av litteratur ikke var en av de vanskeligste sidene ved undersøkelsen. Men på den andre siden, var jeg ofte avhengig av tilfeldigheter. Nesten halvparten av foreliggende materiale ble skaffet etter at jeg hadde lest og funnet ut fra arkivets dokumenter, at det finnes andre skriftlig materiale angående prosjektet UoD. Jeg henvendte meg til forskjellige kilder om å få oversendt papirene til meg. Dette tok også tid.

Gjennomgangen av arkivmaterialet var til tider svært frustrerende for en ekstern leser. Det var ikke alltid konsekvent bruk av betegnelser og navn som ble brukt i rapportene. En kunne omtale det store prosjektsamarbeidet "Kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast" som demokratiprojekt, og det samme navnet ble også flere ganger brukt om prosjektet UoD. Dessuten sto det svært lite om selve ungdomsprosjektet i dokumentene. Noen ganger sto konklusjoner for dette prosjektet sammen med andre prosjekter, og det var vanskelig å skille ut de som gjaldt undersøkelsen.

Prosjektet ble avsluttet for nesten fem år siden, ble dårlig registrert, og derfor var det vanskelig å samle inn informasjon om det. Menneskelig hukommelse er begrenset, og for å unngå feil i undersøkelsen, brukte jeg tid for å verifisere innsamlet data ved å anvende flere kilder.

Den manglende informasjonen som jeg hadde i utgangspunktet (fravær av noen viktige dokumenter, den ensidige presentasjonen av kommunesamarbeidet og så videre) påvirket dataregistrering. Ofte måtte jeg innsamle data utover selve ungdomsprosjektet bare for å dekke huller i arkivmaterialer, og det var ikke sjeldent at jeg satt igjen med for mye informasjon etter et intervju. Mye av det som ble innsamlet virket relevant for undersøkelsen og var fristende å ta med i oppgaven. Det var en stor utfordring å begrense seg til ett tema, én problemstilling. I løpet av arbeidsprosessen oppdaget jeg at et relativt enkelt og vanlig samarbeidsprosjekt kan inneholde overraskende mange interessante tema og problemstillinger. Det var ikke enkelt å velge blant alle de nye funnene. Jeg veide alle pro og contra opp mot de problemstillingene som er nevnt i begynnelsen av dette kapittelet.

### **2.3. Undersøkelsens strategi: case-studie**

Den tyngste delen av oppgaven består av empirisk opplegg. Det var viktig å velge en god strategi som kunne hjelpe med å sette rammer for undersøkelsen og identifisere analytisk fokus.

The strategy is a road map, a plan for undertaking a systematic exploration of the phenomenon of interest, the research methods are the specific tools for conducting that exploration.<sup>11</sup>

Jeg brukte i undersøkelsen strategien ofte kalt **case-studie**.

Ut fra problemstillingen jeg formulerte tidligere, følger det at oppgaven vil være ute etter svar på spørsmålene angående prosjektets formål, virkemidler, organisering og resultater. Altså vil jeg konsentrere meg om å gi en mest mulig nøyaktig beskrivelse av ulike trekk ved oppgavens enhet, det vil si det norsk-russiske prosjektet UoD. Teoretisk sagt vil min undersøkelse være *beskrivende og intensiv*.

---

<sup>11</sup> Marshall, Catherine, Rossman, Gretchen B. (2006, 4.utgave): *Designing qualitative research*. USA: Sage Publications, Ins. Side 56.

Et intensivt opplegg kjennetegner seg ved at forskeren konsentrerer seg om et enkelt mønster (i mitt tilfelle – felles prosjektet for seks norske og seks russiske kommuner), og samler inn data om en rekke aspekter ved dette mønster ( $V_1, V_2, \dots, V_m$ ). Grafisk kan det se ut som i modell 2.3., der enheten  $E_3$  er prosjektet UoD. Forskeren begrenser seg til å fylle den med data. Den rødfargete linjen i datamatriksen på modell 2.3. nedenfor innebærer visse aspekter ved denne enheten, som danner grunnlag for min *case-studie*. Figuren er delvis hentet fra Helleviks datamatrikse (se Hellevik 2002: 96).

		Variabler						
		$V_1$	$V_2$	$V_3$	$V_4$	$V_5$	$\dots$	$V_m$
Enheter	$E_1$							
	$E_2$							
	$E_3$							
	$E_4$							
	$E_5$							
	$\dots$							
	$E_n$							

Modell 2.3. Helleviks datamatrikse

Der er:

$E_3$ : prosjektet UoD som ble gjennomført av norske samt russiske kommuner fra oktober 2004 til november 2005 i regi av KS

$V_1, V_2, V_3, \dots$  - enhetens egenskaper (her - problemstillingens spørsmål)

$V_1$ : Hvordan prosjektformålet ble formulert?

$V_2$ : Hvem koordinerte prosjektet? Hva koordineringsrolle besto av?

$V_4$ : Hvordan kommunesamarbeidet var organisert praktisk? Hadde det lignende struktur i prosjektet UoD?

$V_6$ : Hvordan prosjektet ble iverksatt?

$V_7$ : Hva er forholdet mellom iverksettingsprosessen og faktiske resultater?

$V_8$ : Ble prosjektformålet oppnådd? Fikk deltakende aktører de resultatene de i utgangspunktet hadde et ønske om og oppfylte prosjektet de forventninger de den gang hadde?

$\dots$   
 $\dots$   
 $\dots$

Utfordringen som forskeren står overfor når hun bruker et intensivt opplegg er å stille seg kritisk til de egenskaper som er funnet: svarer de på spørsmålet fullstendig eller er det mistet en viktig variabel? Er disse egenskapene typiske i forhold til andre enheter av samme type? Disse spørsmålene er sentrale for en beskrivende undersøkelse (Hellevik 2002: 98).

Fordelene ved intensive opplegg er den detaljkunnskapen som opplegget gir om en enhet, forbedrer kjennskap til dens verdier på en lang rekke variabler. Forskeren får anledning til å se enheten i et helhetsperspektiv.

Case-studiet er spesielt viktig for undersøkelsen fordi den kan vise utviklingsforløp, kronologien i endringer av variabler. Tids- og prosessdimensjonen som også er kjennetegn ved case-studiet, får særskilt mening ved anvendelse av *implementeringsteori* (iverksettingsteori) i undersøkelsen.

Et begrenset antall enheter gav anledning til å ha en omfattende *personlig kontakt* med prosjektets miljø, selv om det ved en rekke situasjoner var snarere utfordrende enn skapende (*ibid*: 98 – 99; se også kap.2.2.2.). Jeg hadde ikke hatt direkte erfaring med kommunesamarbeid mellom Nordland og Lenoblast før og var heller ikke kjent med spesielle norske betingelser i den sammenheng, og fenomenet virket uforståelig med det samme.

#### **2.4. Validitet, reliabilitet og generaliseringsmulighet**

I mitt tilfelle, siden jeg ikke hadde en nøyaktig formulert problemstilling helt fra begynnelsen av og var litt usikker på hva jeg var ute etter, var det en stor fordel at jeg brukte kvalitativ metode som blant annet tillot å foreta korreksjoner i intervjuene underveis. Problemstillingene tok form også underveis. Dette hjalp meg å skape mer valid informasjon, informasjon som er relevant og gyldig i forhold til oppgavens problemstilling. Det er såkalt *intern validitet* som sier noe om resultatenes gyldighet i forhold til det fenomenet som undersøkes (Dalen, WEB 12).

Demokratiprojektet var gjennomført fem år før undersøkelsen ble startet, og mange dokumenter har blitt rotet bort, elektroniske databaser forandret seg, dette gjorde det nesten umulig å finne enkelte gamle dokumenter. De fleste deltakende aktører hadde skiftet jobb og mange av dem kunne ikke nøyaktig huske alle hendelser under prosjektperioden. Undersøkelsens reliabilitet har dermed vært en utfordring for meg. *Reliabilitet* (eller nøyaktighet og pålitelighet) sjekkes og bekreftes først og fremst ved å kunne gjennomføre den samme undersøkelsen en gang til. For å oppnå reliabiliteten, måtte jeg dobbeltsjekke vesentlige utsagn fra informantene ved å gå gjennom offisielle kilder og stille lignende spørsmål til andre deltakere. Jeg baserte meg mest på foreliggende data, men siden de også var skapt av deltakere og delvis besto av personlige meninger, var det nødvendig å gjennomføre personlige intervju. Som det ble nevnt tidligere tok jeg opp intervjuene på lydbånd. Det hjalp meg å gjengi data så nøyaktig som mulig. I tillegg noterte jeg samtalene underveis.

*Ekstern validitet* innebærer muligheten til å overføre resultatene til andre utvalg og situasjoner. Med case-studiene kan det være litt vanskelig, for de baserer seg hovedsakelig på en konkret situasjon. I utgangspunktet var prosjektet UoD et forsøk på å finne en ny form for det tosidige samarbeidet, som ville kunne forbedre det internasjonale samspillet på en mer effektiv måte. Et av spørsmålene er om undersøkelsens resultater er holdbare for situasjoner utover det som ble undersøkt. Ettersom teoretisk grunnlag for analysen og den samme undersøkelsesmåte kan benyttes i forhold til andre lignende case-studier, gir dette en slik mulighet. Ellers er undersøkelsens mål å oppnå mest mulig kunnskap innenfor et visst felt. Den trenger ikke nødvendigvis å gjelde flere prosjekter og internasjonale samarbeidstilfeller enn de som er i undersøkelsen. Altså var formålet ikke å *generalisere* selv om funn kan være av en mer generell karakter. Undersøkelsens utvalgte informanter er ikke representative for alle og enhver. Dessuten valgte jeg bevisst hvem som skal delta i undersøkelsen – å utspørre dem jeg mente var hensiktsmessig for å belyse problemstillingen (Larsen 2007: 77 - 78).

For å styrke oppgavens reliabilitet, brukte jeg flere datakilder (arkivmaterialer, intervjuer), flere informanter, forskjellige informantgrupper (voksen/ungdom, observatører, deltakere, kommunale prosjektledere, koordinatører og kommunestyre). Jeg har tidligere beskrevet datainnsamlingsprosessen i min forskning ganske detaljert, for det kan være viktig for andre forskere å finne fram hvordan jeg har skapt informasjon som senere ble tolket og analysert, hvordan jeg kom fram til visse konklusjoner. Av samme grunn har jeg også vedlagt en intervjuguide og ungdomsspørreskjemaene. Spørsmålene i intervjuguiden varierte litt fra kommune til kommune, men i hovedsak var de lignende. Jeg tenkte at det kan være interessant å se på hva deltakende ungdom mente om prosjektet og inkluderte derfor alle leverte spørreskjemaer. Det er også en forutsetning for reliabiliteten i undersøkelsen: I tilfellet noen vil foreta en analyse av de innsamlede data, skal en ha databeskrivelser av en slik kvalitet at en kan trekke egne valide slutninger.

## **2.5. Oppgavens videre disponering**

Oppgaven deles inn i seks kapitler. De etterfølgende kapitler er:

**Kapittel III** er et teorigapittel, som innledningsvis utdyper demokratigrunnlaget: representativt demokrati og dets forhold til byråkrati. Hovedfokus i dette kapitlet er gitt til en prosessorientert teoretisk tilnærming, nemlig iverksetting, som framstår som grunnleggende for undersøkelsen.

Kontekst kan være avgjørende for en iverksettingsprosess, og **Kapittel IV** har som formål å presentere kort konteksten på nasjonalt nivå og mer utfyllende på kommunalt nivå, og beskriver særlig det demokratiet som finnes i Russland. Kapitlet belyser også de muligheter som finnes for ungdom i det politiske systemapparatet.

**Kapittel V** fordyper seg i samarbeidet mellom Nordland og Lenoblast, i de politiske og administrative betingelser ved samarbeidet og selve iverksettingsprosessen av demokratiprojektet UoD. Her presenteres den innsamlete empiri, som grunnlag for den etterfølgende analyse.

**Kapittel VI** omfatter den empiriske analysen av prosjektgjennomføringen ut fra ulike perspektiver, som ble omtalt i kapittel III, der vi fokuserte på policy, iverksetting, kontekst, de grunnleggende iverksettingsprinsippene og noen betingelser fra organisasjonsteori. Analysen trekker særlig på implementeringsteori.

## KAPITTEL III Analytiske perspektiver.

### Teori og utdypning av problemstillingene

Dette kapitlet er teorigrunnet for undersøkelsen. Her presenteres tre hovedperspektiver – demokrati-, iverksettings-, og organisasjonsperspektiv.

#### 3.1. Innledning

Politiske systemer i de fleste vestlige land hviler på liberale prinsipper og idealer.

Overgangen til stabilt liberalt demokrati gikk relativt fort og friksjonsfritt i Europa og noen av de tidligere sovjetiske blokklandene. Kongedømme Norge fikk sin første grunnlov i 1814 og ble endelig uavhengig av Sverige i 1905, er et av de vellykkede eksemplene. Men det skjedde ikke overalt i verden, og Østen samt med Russland gikk sin egen vei. Russland forandret seg fra autoritære (absolutt monarkisme, imperialisme, tsarisme), kommunistiske systemer (stalinisme) til *styrt byråkratisk demokrati* (forklaring av begrepet kommer senere i oppgaven, se kap. IV).

Russiske politikere framhever at det finnes forskjellige typer demokrati. Meningsstriden i teoretiske tradisjoner fremskaffet en ekstraordinær stor mengde av demokratiske modeller: Fra de klassiske til teknokratiske og elitistiske. Ulike oppfatninger om demokrati som styringsform kan lett bli et hinder for en effektiv gjennomføring av demokratiprojektet. Har dette virket inn på gjennomføringen av prosjektet? Men for å svare på dette skal vi først se på en kortfattet innføring i demokratiteori.

Begreper som demokrati, byråkrati og representativ styring er grunnleggende for et implementeringsperspektiv. Siden undersøkelsen studerer en prosess, prosjektgjennomføringen, så vil iverksettingsperspektiver bli hovedrammen for oppgaven. Her kan en finne svaret på spørsmål som ”Hvordan skal iverksetting studeres og på hvilken måte skal undersøkelsen formes? Hva bør iverksettingsstudier unngå?”. Svarene skal gi viktige praktiske verktøy for hele undersøkelsen og analysen.

### 3.2. Klassiske demokratiske modeller

Hovedkollisjonen mellom ulike teoritradisjoner baserte seg på følgende spørsmål: hvem som skal ha makten (direkte eller representativt?), hva skal et demokrati bestå av, hvem skal det bli skapt for og hvilke rettigheter og forpliktelser kommer det til å innebære?

Det finnes to idealtyper av demokrati – representativt og direkte demokrati. I den første påvirker velgere decision-making indirekte gjennom valg av sine representanter, i den andre gjør de det selv, gjennom aktiv deltakelse i beslutningsprosessen. Folkeavstemningene er et godt eksempel på direkte demokrati: Folkeavstemningene om norsk EU-medlemskap gjennomført i Norge i 1972 og 1994, folkeavstemningen i Russland og vedtakelse av Grunnloven i 1993.

Det var flere som sto bak utviklingen av liberalistiske ideer. De første talsmennene for den liberale tradisjonen var John Locke og Thomas Hobbes. Senere ble ideene betydelig utvidet av Jeremy Bentham og John Stuart Mill ("two of the key spokesmen of nineteenth-century English liberalism", ofte i forskjellige retninger (Held 1996: 88). Nevnes bør også den franske filosofen Jean-Jacques Rousseau som argumenterte for folkesuverenitetsideen. Dette prinsippet innebar at folket kunne velge å styre seg selv gjennom sine folkevalgte representanter. Det som er karakteristisk for liberalismen er valgfrihet, motstand mot tyranni og religiøs intoleranse, kirkesekularisering, aktelse for individuelle økonomiske, religiøse, sosiale og andre rettigheter. Selv om forskjellige liberalistiske retninger tolket prinsippene på sin måte, har de vært enige om liberalismens tilbøyelighet mot en konstitusjonell stat, privat eiendom og kompetitiv markedøkonomi som hovedmekanismer for å koordinere individualistiske interesser (Held 1996: 74).

En annen type demokrati, direkte demokrati, reiste seg opp fra den klassiske antikke modellen som eksisterte i oldtidens Athen. Den ble bredt utviklet senere av Karl Marx, hovedsakelig ved å ta avstand fra de liberalistiske ideene. Selv om han oppmuntret liberalistiske prinsipper som motstand mot absolutisme og tyranni, liberalismens kamp for politisk likhet (et skritt mot direkte demokrati), protesterte han mot liberalismens forsvar av individualistiske interesser og privat eiendom. Han mente at i en kapitalistisk verden, der privat eiendom er den største verdi, kan ikke menneskene være like. En teori som hadde det rasjonelle, strategiske, selvopptatte individet i sentrum, kunne han ikke akseptere. Marx tok avstand fra den "naturlige loven" og kritiserte alle former for arbeidsfordeling, autoritær lederskap og det



statlige byråkrati (Held 2006: 117). Han mente at mennesket i sin natur er en sosial skapelse og tilhører kollektivitet. I følge hans forskjellige verker, mente han at hele makten måtte overføres fra ”suveren stat” til ”suverent folk”, det som skulle ta to faser. Lenin nevnte dem senere som ”sosialisme” (overgangsmodell) og ”kommunisme” (ideell modell) (Held 2006: 111). De marksistiske ideene spilte en stor rolle i sovjetisk historie, da bolsjevikpartiet overtok makten i 1917. Det oppsto diktatoriske trekk med stadig mer pressende makt og resursmangel som resultat av kriger. Fra 1985 til 1991 ble kommunismen erstattet med kapitalistisk demokrati eller som mange politiske observatører mener *et styrt demokrati* med et særskilt preg av *byråkratisk oligarkisk kapitalisme*, og som særlig utviklet seg under Putins andre presidentperiode (2004 - 2008) (*Russkij Newsweek* 2009, WEB 4).

### 3.3. Byråkrati – et nødvendig tiltak eller en slukende hengemyr?

The bureaucracy is a circle from which no one can escape<sup>12</sup>

Byråkrati, et hierarkisk forvaltningssystem, er et kontroversielt spørsmål både for talsmenn for det representative og direkte demokratiet. Man kaller ofte selve apparatet/organisasjonen i dette forvaltningssystemet for byråkrati. Ofte kan man høre ”byråkratisme” og ”byråkrati” i forhold til et ueffektivt, tungt og formalisert forvaltningssystem. Byråkrati vekker stor sett negative assosiasjoner i dag, selv om det kan forstås på forskjellige måter.

Marx og Weber hadde også forskjellige syn på byråkratiprosesser. Mens Marx og Engels assosierte byråkrati med den sivile service, altså det statlige byråkratiske apparatet, var byråkrati for Weber også organisasjon- industrielle bedrifter, politiske partier, sykehus og universiteter (Held 2006: 128).

Marx i motsetning til Hegel og John Stuart Mill, som så på byråkrati som en viktig institusjon, vurderte byråkrati som en blokk av statlige funksjonærer, et hierarkisk system der karrieren som byråkrat blir byråkratiets ytterste viktighet. Han understrekte også at staten er kun en ”parasitic body” på det sivile samfunnet og en autonom ressurs for politisk aktivitet” (ibid.: 105). Til tross for hans sosialistiske ubyråkratiske ideal, ble kommunistiske land i praksis enda mer byråkratisert, og sovjetiske Russland var intet unntak.

Selv om Weber aksepterte mye av Marx’ ideer, var det mye som skilte dem fra hverandre. Han så for eksempel kapitalisme som et utelukkende vestlig fenomen, og med denne westernismen

---

<sup>12</sup> Marx, ”Critique” ( i Held, David (2006, 3.utgave): *Models of Democracy*.UK, Cambridge: Polity Press. Side 105).

refererte han til rasjonalisert type av kapitalistisk produksjon (*ibid.*: 127). For å vedlikeholde og utvikle en liberal politisk kultur videre i den stadig mer rasjonaliserende verden med utviklende teknologi og svekket verdigrunnlag, trengte man å følge *prosedurale prinsipper* (*ibid.*: 128). Rasjonalisering var uunngåelig bundet med utspredelse av byråkrati i følge Weber. Rasjonell administrasjon ble utviklet med kapitalismens satsing på privat eiendom, og denne organisasjonsstrukturen ville bli stadig mer byråkratisert: det blir flere myndighetspyramider, upersonlige skriftlige prosedyrer, klart avgrensede oppgaver for hver arbeider og ufleksibel og lang beslutningsprosess. På samme tid, i følge Weber, er det umulig å skape en ubyråkratisk administrasjon i en verden der menneskenes behov for statlige tjenester og økonomisk vekst stadig øker. Derfor er byråkratisk administrasjon helt avgjørende og nødvendig. Og dess større land, dess større makt, dess flere oppgaver og mer administrasjonsansvar både på nasjonalt og internasjonalt nivå (Held 2006: 133).

Byråkratiet framstår også som en nødvendig forutsetning for demokrati. Det sikrer rettsikkerhet, nøytral saksbehandling ut fra lov og forskrifter, likebehandling, verdier som vi forbinder med demokratisk styrte forvaltningssystemer. Misbruk av byråkratiet er en annen sak, og byråkratiet kan ha andre sider. Det har en evne til å ritualisere arbeid, gjøre prosedyrer til en langsom og tidkrevende prosess som stagnerer systemet, men på samme tid er det svært tilbøyelig til å overleve og holde seg selv gående ved å finne nye oppgaver. Et byråkratisk system eller en organisasjon kan eksistere ganske lenge etter at det har fullført sin oppgave det\den ble skapt for.

Byråkrati kan dannes på forskjellige måter:

1. Byråkratisering rundt en karismatisk person, når en gruppe samles rundt en fascinerende person og vil blindt følge hans/hennes ideer. For eksempel det byråkratiske systemet som ble dannet rundt Lenins bolsjevikparti.
2. Formes rundt en gruppe av mennesker. Når et aksjeselskap av eiere ansetter medarbeidere.
3. Når et nåværende byråkrati deles opp i flere (departementer, komiteer og så videre)
4. ”Politisk entreprenørskap” som opphav for byråkratisk utvikling. Slik dannes de fleste partier. <sup>13</sup>

I dag er det ikke uvanlig at man skiller mellom den østlige og den europeiske byråkratitype. I østlige land med hierarkisk tradisjon er byråkrati en selvsagt del av samfunnet. Byråkratiet overvokser, blir sterkere enn samfunnet og har full makt over det.

---

<sup>13</sup> Krugosvet *Byråkrati*, WEB 16.

I vestlige land, til tross for at byråkratiet er dypt grunnlagt i makten, ligger den under samfunnets kontroll (*ibid.*). Dessuten vekker kapitalisme tradisjonelt assosiasjoner med vest snarere enn øst. Marked skaper dynamikk, den representerer en motvekt til byråkrati, og som Weber mente: Anskaffelse av kapitalisme vil bety at "the top management of the nationalized or socialized enterprises would become bureaucratic" (Held 2006: 133). I følge Weber, er økonomisk utvikling en forhindring av byråkратиets dominerings. En annen løsning for å unngå at politikere blir helt avhengige av byråkrati og informasjons- og kunnskapsbeherskende byråkrater, er parlamentarisme, som er fornuftig ut fra minst tre årsaker: Et parlamentaristisk system vedlikeholder åpenhet og politisk debatt, utvikler troverdig og overbevisende karakter og endelig gir rom for konkurranse og dannelsen av kompromisser (*ibid.*: 134). Disse ideene om parlamentarisme stiller Weber nær liberalistene.

Det finnes også filosofer som forsøkte å forsvare ideen om tett forhold mellom demokrati og byråkrati. Page (1985) foreslår tre typer demokratisering av byråkratiet.

1. "Det representative byråkrati"- syn innebærer at et politisk system skal være mer demokratisk, hvis sosial, økonomisk og etisk opprinnelse av topbyråkrater representerer sitt samfunn i helhet.
2. Med "pluralistisk tilnærming" at demokratiet ivaretas gjennom mangfold av deltakende berørte interesser. I denne modellen må de representative byråkrater delta i forhandlinger med ulike grupper.
3. "Institusjonelt" syn forutsetter at "demokratisk kontroll" eksisterer så lenge representative institusjoner deltar i beslutningsprosessen"<sup>14</sup>.

Hvis så, kan Norge sees som en representant for både den pluralistiske modellen og den institusjonelle. Samhandling mellom offentlige instanser og private er et kjent trekk ved styringssystemet. Og mange norske organisasjoner er politisk engasjerte og innflytelsesrike.

### **3.4. Iverksetnings grunnlag**

Ideen om demokrati og lovstyring (*rule of law*) synes å være viktig for måten vi tenker på og forstår iverksetting. Lovstyringen refererer til forestillingen om at borgere må kunne forutsi den

---

<sup>14</sup> Hill og Hupe går gjennom ulike filosofiske syn på demokratiideen i iverksettingsteori. Her refererer forfatterne til Pages bok *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. For en mer detaljert undersøkelse se Hill, Michael, Hupe, Peter (2009, 2.utgave): *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: SAGE Publications Ltd. Side 28.

effekten som statlige aktiviteter skal få i forhold til deres liv, og at lover skal utelukke illegitime aktiviteter (Hill & Hupe 2009: 22).

Hvis vi går tilbake til Webers ideer om byråkrati, finner vi to vesentlige ideer i forhold til ”den rasjonelle legale orden” – først at lydighet er en identifiserbar del av lovstyring. Den andre ideen er at lover og regler er legitimt skapt, altså upersonlig og på en systematisk måte. Med andre ord er Webers forståelse av ”den rasjonelle legale orden” kontroversiell, på den ene siden mener han at regler kan være et resultat av forskjellig samhandling, blant annet gjennom ”bottom-up” prosessen, men samtidig representerer den rasjonelle ordenen en byråkratisk modell som er hierarkisk i seg selv (*ibid.*:24). Weber hadde ikke som formål å vise forbindelser mellom demokrati og byråkrati, men det gjorde andre teoretikere (se punktet 2.3. i dette kapitlet). Når Weber likevel trekkes inn, er det for å vise et syn på iverksettingen som en kontrollert og forutsigbar prosess.

Med ideen om demokrati menes det først og fremst borgernes deltakelse gjennom sine representanter i politisk styring. Dette demokratiserer byråkratiet, og hvis disse institusjonene i tillegg kan delta i ”policy-making prosess”, så skapes det demokratisk kontroll over iverksettingen (Hill & Hupe 2009: 28).

Det finnes forfattere som understreker nødvendigheten av en klar splittelse mellom administrasjon og politikk, mellom President, Kongress, den utøvende makt, de føderale myndigheter og så videre<sup>15</sup>. Disse ideene møtte mye kritikk blant annet for sitt ensidig top-down perspektiv og blindhet for at politikken forsettes i administrative korridorer. Ellers fikk ideen om den rasjonelle staten mange tilhengere. Det parlamentaristiske system kan faktisk sees som et resultat av den ideen. Dette skal vi komme tilbake til senere i kapitlet, når vi skal beskrive det politiske systemet i Norge og Russland.

Iverksetting kan foregå mellom enten enkelte organisasjoner eller (oftest) mellom private og offentlige organisasjoner, og studiet av iverksetting studerer spenningen mellom intensjon og faktisk atferd, mellom uformelle og formelle organisasjoner, mellom det sentrale og det lokale, mellom stat og kommune (Røiseland 1996: 1).

---

<sup>15</sup> Se på for eksempel Woodrow Wilsons rasjonalisme i *Implementering Public Policy*, *ibid.*: 30.

Den organisatoriske, rettere sagt, den institusjonelle siden av iverksetting legger institusjonalistene stor vekt på. Det er nemlig institusjoner, aktiviteter og atferd innenfor dem som skaper iverksettingens konstitusjonelle og institusjonelle kontekst, og som gjenspeiler seg i de senere resultater. Et skille mellom organisasjon og institusjon kan her være på sin plass. Selznick skiller for eksempel begrepene "organisasjon" og "institusjon" på følgende måte:

The term 'organization' ... suggests a certain bareness, a lean no-nonsense system of consciously coordinated activities. It refers to an expendable tool, a rational instrument engineered to do a job. An 'institution', on the other hand, is more nearly a natural product of social needs and pressures / a responsive adaptive organism<sup>16</sup>.

Selznick understreker, og det er viktig å peke på dette for denne undersøkelsen, at formelle organisasjoner forsøker å mobilisere menneskelige resurser som et middel for å oppnå sine mål. Faktisk atferd kan imidlertid framstå som mer sammensatt og til og med avvike fra de overordnede mål. En organisasjon som ikke klarer å forholde seg til det institusjonelle miljøet som oppstår, møter mange problemer i oppnåelsen av sine mål (Hill & Hupe 2009: 35).

Hvorfor er så en institusjonell tilnærming viktig for studien av iverksetting?

March og Olsen forklarer det med at institusjonell design og økonomiske og sosiale forutsetninger påvirker politisk demokrati (Hill & Hupe 2009: 36). Og det gjelder ikke bare nødvendigvis statlige institusjoner: "people actually create the very institutional circumstances under which their own as well as other future behavior will take place".<sup>17</sup>

I tillegg kan man finne ulike syn på selve aktivitetene ved institusjonell tilnærming: operasjonelt nivå refererer til handling og tiltak, kollektivt beslutningsnivå forteller noe om den autoritative beslutningsprosessen og konstitusjonelt nivå forklarer designen av kollektiv handling og valgmekanismer.<sup>18</sup>

### 3.5. Hvorfor iverksetningsanalyse?

Implementation, to us, means just what Webster and Roger say it does to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is it being implemented? A

---

<sup>16</sup> Selznick (1957) om forskjell mellom "organisasjoner" og "institusjoner" i Hill & Hupe 2009: 34.

<sup>17</sup> Sitat er fra Rothsteins studie om svensk arbeidstagerer (*ibid.*: 36).

<sup>18</sup> Kiser og Ostroms spesifisering av tre "worlds of action" (*ibid.*: 37)

policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like “implement” must have an object like “policy”.<sup>19</sup>

Disse ord har kanskje blitt noen av de mest siterte blant statsvitere som studerer iverksetting, etter at boka av de nevnte forfatterne ble utgitt. Boka av Pressman og Wildavsky *Implementation* kom ut første gang i 1973 og har blitt et grunnleggende verk og en spennende lærebok for de som studerer iverksetting. Det var ikke den første, men den mest konkrete studien om iverksetting, der en iverksettingsprosess fullstendig ble undersøkt. Siden ble Pressman og Wildavskys ideer brukt i forskjellige undersøkelser og studier, og både omdiskutert og kritisert.

Blant mange av de første teoretikere fra begynnelsen av 1970-tallet hevdes det at med iverksettingsperspektiv fikk statsvitenskapen endelig ”the missing link”. Før var en i for stor grad opptatt av *vedtak* i policy-prosess, mens *intensjoner* og *handlinger* fikk mindre oppmerksomhet. Tilhengerne pekte på at det er de *prosesser* som går mellom iverksettende aktører som her blir av statsvitenskapelig interesse. I motsetning til de *sentralbeslutningsorienterte* forskerne, mente iverksettingsforfatterne at det er *lokale aktørers atferd* som er viktig (Røiseland 1996: 53 - 54).

But policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation?<sup>20</sup>

Man kan spørre seg om hva *policy* (politikk, vedtak, program) egentlig betyr? Pressman og Wildavsky svarer at policy innebærer teori, og uansett hvor klart den er formulert, inneholder policy utgangsbetingelser og framtidige konsekvenser. Ofte representerer policy et intensjonsutsagn, som for eksempel: Å bidra til utvikling av lokaldemokratiet i Nordvest – Russland gjennom kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling. En kan se her både mål, virkemidler og objekter. Det står ingen ting verken hva som skal gjøres eller hvordan en skal få det fram. Iverksetting kan og må studeres med fokus på aktører, formål og den faktiske atferd i gitte situasjoner. Vår forståelse av politikk må omfatte også iverksetting (Pressman & Wildavsky 1984: xxi).

---

<sup>19</sup> Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron (1984, 3.utgave): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. London: University of California Press. Side xxi.

<sup>20</sup> *Ibid.*

We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must also be an end point.<sup>21</sup>

Iverksetting kommer alltid som et svar på samfunnets problemer og behov. Den kan ikke skje i ideelle vilkår, den blir i stor grad påvirket av individuelle forhold, ulike situasjoner og kontekster.

Det kan være enkelt å forbytte iverksetting med andre prosessuelle studier, for iverksettingen har med dem mye likt. For eksempel, grensen mellom *evaluering* og *iverksetting* ligger temmelig nært. Mens iverksettingsstudier retter oppmerksomheten mot forvaltningsmessige forhold og prosesser fram mot konkrete tiltak, er evalueringstilnærminger skapt for å studere de sosiale effektene på en gruppe aktører og sjekke dem opp mot forhåndsdefinerte verdier (Røiseland 1996: 54). Iverksetting skaffer en erfaring, dvs. et fundament, som evaluering trenger, og evaluering gir forståelse av oppnådde resultater (Pressman & Wildavsky 1984, xv). Iverksetting ser på flere områder samtidig i kontekst. Dens objekter er prosessen, atferd, outputs, outcomes og årsakssammenheng, mens evaluering fokuserer mest på outcomes og verdier. Iverksettingsstudien er alltid deskriptiv, forklarende, teori- og analytiskbasert, og aldri dømmende. Ved en evalueringsundersøkelse er det omvendt, her ønskes det velkommen å dømme mot verdier (Hill & Hupe 2009: 13).

### 3.6. Locus, lag og nivå

I iverksettingsstudien er det viktig å skille ikke bare strukturer og prosesser, institusjoner og atferd, aktører og aktiviteter, men også *locus og fokus*, for de representerer hva og hvordan-perspektiv i studien av iverksetting. Det er klart at forskjellige forskere fokuserer på ulike locus, og variasjonen og kontekst er viktig for dyp analyse av iverksetting (Hill & Hupe 2009: 15).

Det tradisjonelle skillet mellom politisk og administrativ effektivering blir lett misvisende. Istedenfor et motstridende top/down perspektiv<sup>22</sup>, velger mange forskere å konsentrere seg om

---

<sup>21</sup> Pressman & Wildavsky 1984: xxi.

<sup>22</sup> *Top-down-perspektiv* er et av to perspektiver på iverksettingsprosesser som man skiller i den statsvitenskapelige litteraturen (det andre er *bottom-up-perspektiv*). Det tar hensyn til vedtak og følger vedtakets gang nedover i organisasjonen. Iverksettingen går gjennom rekkefølge av faser, får resultater og

institusjonelle forhold, både horisontale og vertikale. Institusjonelt sett kan vi skille *administrative lag* (*administrative layers*). Som Hill og Hupe understreker, må iversettelsesstudier være nøye på de politisk-administrative lag, som undersøkelsen angår. Det føderale russiske systemet kan vi for eksempel dele i føderasjon, stat, republikk, autonom fylke, autonom krets, fylke (oblast) og munisipalitet. Til forskjell representerer Norge en enhetsstat og består av tre territorielle administrative lag: staten, fylke og kommuner, som har en viss grad av autonomi. Det er ikke sjeldent at en offentlig politikk iverksettes på det samme administrative lag, men som regel involverer iverksetting flere lag (*ibid.*: 15 - 16).

### 3.7. Hva bør en starte fra?

Iverksetting er en prosess som kan bli delt inn i segmenter, og det kan gjøres på ulike måter. Anderson foreslår en slik orden: "problem-identification and agenda formation, formulation, adoption, and evaluation"<sup>23</sup>. Det er logisk å plassere faser i en kronologisk rekkefølge. Men da forutsettes det et hierarki. Her kan det ses tilbake til Webers idealtipe byråkrati. Hans lære ble mye til hjelp da studier av offentlig administrasjon utviklet seg.

When the objectives of a policy have been legitimately decided upon, their implementation is expected to follow accordingly.<sup>24</sup>

Å dele en iverksettelsesprosess inn i forskjellige faser har mange fordeler. For det første har segmenteringen praktisk og analytisk funksjon. Hver fase refererer til et spesielt sammensetningsledd:

Thus agenda-setting stands for problem-recognition; policy formulation and decision-making for proposal and choice of a solution; policy implementation for putting the chosen solution into effect, and policy evaluation for monitoring results.<sup>25</sup>

Ved å splitte iversettelsesprosessen opp i faser gjør vi prosessen mindre kompleks og enklere å forstå. Denne tilnærmingen fikk også navnet "textbook approach"<sup>26</sup>, det vil si tilnærming som gir leseren kapitler med klart definerte tema og sørger for viktige analysedetaljer.

*Hvem gjør hvor, gjør hva, i hvilken grad og hvordan?* – sånn overførte Lasswell ulike deler av iverksettelsesprosessen til ulike spørsmål. "Hvem" er *aktører* som skaper handlinger. Det kan

---

vender tilbake til policyformulering. Tilhengerne av top-down-perspektivet mener at i slikt organisasjonshierarkiet feiler vedtaket om det ikke følges opp på lavere nivå. (Hill & Hupe 2009)

<sup>23</sup> Anderson (1975) *ibid.*: 115.

<sup>24</sup> *Ibid.*: 117.

<sup>25</sup> Howlett og Ramesh (2003) (*ibid.*: 116).

<sup>26</sup> Nakamuras (1987) begrep "textbook approach" har blitt mye brukt i den akademiske litteraturen (*ibid.*: 117)



være både administrative utøvere og vanlige borgere. ”Hvor” er *administrative lag*, altså formale, legitime politisk-administrative organer. ”Hva” tilsvarer *handlingsnivå*, som innebærer bestemmelser om policyinnhold og aktiviteter. Med ”i hvilken grad” mener man *handlingssituasjoner*. I et visst locus med ulike aktører, organisasjoner og systemer kan graden av utført arbeid variere både mellom individer og organisasjoner. ”Hvordan” refererer til politisk-administrativ kompetanse. Det innebærer at to forskjellige personer med en lik stilling skal gjennomføre den samme oppgaven på forskjellige måter (Hill & Hupe 2009: 127). Slike spørsmål blir sentrale i iverksettingsstudier.

### **3.8. Gjennomføring av iverksettingsstudie**

En av de mest utfordrende oppgavene ved studering av iverksettingsprosesser, er å måle en vellykket iverksetting. Det mest vanlige er å vurdere formål og resultater. På 1980 og 1990 la de første teoretikere akkurat vekt på at enhver policyavgjørelse måtte ha klare, konkrete og spesifiserte standarder for å vurdere gjennomføringen. Richard Matland (1995) nevner følgende for en vellykket iverksetting: samsvar med vedtektens direktiver og formål, oppnåelse av spesifikke vellykkede indikasjoner og lokale spesifiserte mål og endelig utvikling av det politiske miljø rundt tiltakene (Hill & Hupe 2009: 74). Derfor er det avgjørende hvor klart målsetningene er formulert i offisielle dokumenter. Matland forsetter her:

Then, based on democratic theory, the statutory designers' values have a superior value. In such instances the correct standard of implementation success is loyalty to the prescribed goals. When a policy does not have explicitly stated goals, the choice of a standard becomes more difficult, and more general societal norms and values come into play (*ibid.*).

På den samme tid må en huske at når det pågår forhandlinger mellom ulike aktører og første prosjektutkast forberedes, blir den siste varianten resultatet av et kompromiss mellom ulike deltakere, som har sine interesser og egne mål. Man kan skille mellom forskjellige typer formål – komplekse, individuelle, organisasjonsmessige, langsiktige/kortsiktige, formelle/uformelle, operasjonelle og strategiske (Christensen mfl. 2004: 89 - 91). Rothstein legger også vekt på at den beste måten å organisere iverksettingsprosessen avhenger av den type oppgave organisasjon skal fullføre (Hill & Hupe 2009.: 78).

I det nye århundre ble mye forandret i iverksettingslitteraturen. Siden iverksettingen er en prosess, en serie av beslutninger som blir overført til aktiviteter, er det urimelig å bruke den

dikotome vurderingen av iverksettingen som suksess eller fiasko, sier mange statsvitere i dag (Hill & Hupe 2009: 136).

Det er ganske vanlig at en iverksettingsundersøkelse anser målsettinger og resultater som avhengige variabler, som igjen må avdekkes ved å studere iverksettingsprosessen. Samtidig kan forholdet mellom formål, midler og resultater virke forvirrende. Hill og Hupe nevner minst fire problemer ved å basere seg bare på slike variabler som målsettinger og resultater:

1. Resultater kan bli påvirket av ytre faktorer som ikke har noe å gjøre med gjennomførte tiltak.
2. Forskeren kan komme med kritikk om at policy er passende for å løse visse problemer (såkalt symbolsk politikk<sup>27</sup>) istedenfor å vurdere selve implementeringen. Hvis den symbolske politikken mislykkes, så skal det ikke sees som iverksettingens fiasko, for det ble rett og slett ikke vurdert realistiske forhold mellom midler og formål.
3. Hver antagelse om at visse endringer i systemet positivt vil påvirke resultater, er fortsatt antagelse, som ikke nødvendigvis betyr at forandringer vil oppstå eller at for eksempel samarbeidet innenfor en eller mellom flere organisasjoner vil forhøye målgruppens kompetanse.
4. Forfatterne skildrer et problem til: Kan alle bli enige om at resultatenes variabler er definerte? Kanskje stemmer ikke kundenes forventninger overens med det som utøverne ønsker å iverksette? Altså har målgruppen og decision-makerne forskjellige interesser og syn på problemet? Det krever fra forskerens side ofte å erklære de konkurrerende mål og enda bestemme seg "Whose side am I on?"<sup>28</sup>

En kunne tilføye et problem til: Hva om formålet har en langsiktig karakter? Hva om det er svært vanskelig å måle resultater? Kan et demokratiprojekt, som sikter å øke demokratibevissthet blant en viss målgruppe mennesker, dømmes til å lykkes/mislykkes? På samme tid, når det gjelder formål-variabelen, må en erkjenne at mangelen av konsensus i forhold til programmets formål blant decision-makere og utøvere også kan påvirke utsikten av resultat-variabelen.

Herav stiller Hill og Hupe følgende krav for gjennomføringen av iverksettingsstudier: Undersøkelsen av en iverksettingsprosess må kunne bli gjennomført uten nødvendigvis å

---

<sup>27</sup> For nærmere informasjon se Edelman, M.J. (1971): *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*. Hentet fra Hill & Hupe 2009: 137.

<sup>28</sup> *ibid*:138.

identifisere prosessen med policyformål, og undersøkelsen skal unngå å studere symbolsk policy, der det ikke har blitt gjort noen forsøk på å spesifisere mulige resultater (*ibid.*: 139). Med andre ord skal systematisk undersøkelse vise til hva som påvirket iverksettingsprosessen og gjenspeilet seg i resultater. Her kan en igjen referere til iverksettingens kontekstbaserte og situasjonsavhengige karakter.

For å oppsummere kan vi si at forskere av iverksetting må "look for behavioural output variables to characterize the performance of implementers" for å forklare variasjon i gjennomføringen og derved unngå de stridende spørsmål om formåloppnåelsesproblem (*ibid.*).

Ut fra dette kan vi rette vår oppmerksomhet til noen av Pressman og Wildavskys konklusjoner i forhold til "*complexity of joint action*". Årsaken til det er at denne studien involverer mange aktører, og at en slik tilnærming kan være fruktbar for vår analyse.

### **3.9. Multiaktørperspektiv**

"The longer the chain of causality, the more numerous the reciprocal relationships among the links and the more complex implementation becomes"<sup>29</sup>

Pressman og Wildavsky fant i deres undersøkelse "How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes" overaskende at selv om statlige tiltak for å senke arbeidsløsheten blant minoriteter ikke møtte mye motstand blant utøvere og ble gjennomført i et relativt konfliktløst miljø, mislyktes til slutt.

Studiet viste at til tross for mange positive bidrag, bidro de mange deltakerne til varierende grad av oppfølging ut fra ulike preferanser. Underveis ble det bare flere og flere utøvere som så på gjennomføringen av de ulike aktivitetene på forskjellige måter. Når forventninger er forskjellige, måler aktører resultater ulikt og ens formål kan være middel for den andre (Pressman & Wildavsky 1984: 93 - 98).

Pressman og Wildavsky kom frem til at selv om deltakerne kan være enige om hovedformålet og enkelte forslag om hvordan en policy skal iverksettes generelt, så kan de likevel

---

<sup>29</sup> Pressman & Wildavsky 1984: xxiv.

motarbeide (eller rett og slett være passiv ved ikke å bidra med noe) måten å realisere den på.

Dette kan skyldes flere årsaker:

1. *Direkte uforenlighet med andre organisasjoners forpliktelser.* Altså kan utøverne være enige om forslaget verdier, men tro at de er uforenlig med andre organisasjoners målsettinger.
2. *Ikke direkte uforenlighet, men andre oppfatninger av programmets tiltak.*
3. *Andre prosjekter som går parallelt.* Deltakerne kan være enige om forslaget, de har ikke motsigende forpliktelser og ingen andre alternative preferanser, men har andre prosjekter som de må bruke tid og ressurser til.
4. *Avhengighet av de som ikke føler tidspress.*
5. *Forskjellige meninger om lederskapsrollen og korrekte organiseringsroller.*  
Iverksetterne kan godkjenne programmets målsettinger, men være uenige i hvem som står for programmet.
6. *Legale og prosedurale forskjeller.* Deltakerne kan ha en forutfølelse om at det skal oppstå problemer ved å iverksette det prosedurale programmet og rett og slett bli passive av engstelse. Det kan også skje at deltakerne støter på utfordringer underveis og blir kritiske til det realiserende programmet.
7. *Felles overensstemmelse er koblet sammen med maktmangel.* Flere kan fort komme overens i forslaget, men mangle ressurser til å bidra med noe.<sup>30</sup>

Det kan virke som at enkle programmer med ett formål skal være lette å gjennomføre. Men selv disse har flere oppgaver å implementere (Pressman og Wildavsky nevnte det som *decision points*), spesielt når det gjelder tiltak som involverer mange aktører. I den hensikt å nå alle *decision points*, vil programmet kreve et mangfold av klare aktiviteter fra en bred rekke av deltakere. I situasjoner med høy grad av polemikk og antagonisme vil sannsynligheten for at aktivitetene blir ordentlig gjennomført og gjennomført til riktig tid, være veldig liten (*ibid.*: 107), og sannsynligheten for at programmets målsettinger blir oppnådd, er lav (*ibid.*: 110).

I organisasjonsteorien sier man at det er omgivelsene som avgjør prosessen - både direkte og indirekte. Man nevner attpåtil tre trekk ved omgivelsene som kan ha betydning for aktørenes atferd:

1. Avhengighet av eksterne aktører.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*: 99 – 101.

2. Ekstern usikkerhet. Er omgivelsene stabile eller dynamiske, homogene eller heterogene (med flere aktører og hendelser)?
3. Eksternt press. Det kan være avhengighet av legitimitet og støtte i befolkningen, offentlig politikk.<sup>31</sup>

En annen vesentlig side av multiaktørsperspektivet ved iverksettingsprosessen, er at med flere involverte deltakere vil kommunikasjonsforbindelsen bestå av flere ledd og dermed bli mer komplisert. Dette kan også gjenspeiles ved en viktig kilde av decision-making prosessen, nemlig informasjon, som kan bli forvrengt underveis. Pressman og Wildavsky sammenligner dette med en barnslig leke ”den ødelagte telefonen”, når det opprinnelige budskapet blir forandret til noe ugjenkjennelig.

Det er ikke sjeldent at et samarbeid mellom mange engasjerte aktører, organisasjoner eller institusjoner krever grunnleggende eller overfladiske endringer i det etablerte verdigrunnlaget som aktørene utarbeidet innenfor sine organisasjoner eller seg i mellom. Man kan gjerne forbinde dette med et kulturelt perspektiv, og det finnes to forskjellige syn på det. Det første tilsier at et verdsett utvikler seg gradvis i naturlige prosesser, mens det motsatte synet hevder at verdier kan påvirkes gjennom målrettet design og endringer, eller bli et resultat av mellomspill mellom ulike interesser (Christensen mfl. 2004: 88). Verdiforandringer, akkurat som institusjonelle endringer, tar vanligvis lang tid før man begynner å merke dem.

### **3.10. Organisasjonsperspektiv**

Det er ganske mye som knytter organisasjonsteorien og studien om iverksettingsprosesser sammen selv om de sikter å løse forskjellige oppgaver. Det har blitt sagt mye om at forskeren bør unngå å vurdere iverksetting av to variabler – mål og resultater. Men rollen av formålet bør ikke nedvurderes, spesielt i et tilfelle hvor man har klare definerte tidsrammer, et visst formål, konkrete aktører og en utvalgt målgruppe av utvalgte personer. Man kan anta at når en har å gjøre med et formulert mål og en formell organisasjonsstruktur, så kan også noen bidrag fra organisasjonsteori gi økt innsikt i vår analyse.

En organisasjon kan forstås som en gruppe med felles oppgaver og mål. Prosedyrer eller retningslinjer samordner arbeidet til denne gruppen av mennesker mot formålrealisering

---

<sup>31</sup>Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002, 2.utgave): *Hvordan organisasjoner fungerer. Inføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget. Trykt i Polen. Side 19.

(Jakobsen & Thorsvik 2002: 12). ”System” er det andre sentrale begrepet som inngår i definisjonen av organisasjoner, og innebærer at gruppen av mennesker er samlet og utgjør en helhet som samarbeider for å realisere felles mål. Det tredje elementet i definisjonen er et ”mål”. Formålet er et kontroversielt moment ved iverksettingsstudier, der man må være forsiktig med å vurdere prosessen mot formål, midler og resultater. Men målet er et viktig utgangspunkt, det kan gi gode retningslinjer for undersøkelsen og vise hvilke resultater man skal strebe etter å oppnå. *Mål* (strategi) og *formell organisasjonsstruktur* er to trekk som har stor betydning for hvordan mennesker i organisasjoner tenker og handler. Formell organisasjonsstruktur har to hoveddimensjoner: 1) Arbeidsfordeling kan både avgrenses, og omvendt, gi de ansatte stor handlefrihet til selv å bestemme hva de skal gjøre. 2) Styring og koordinering kan begrense utførelsen av arbeidsoppgavene, eller omvendt, delegerer beslutningsmyndighet til ansatte som har mer kunnskap om hvordan arbeidet best kan tilpasses til de andre (ibid.: 17).

Virksomheten av organisasjonen eller en gruppe av målbevisst samhandlende mennesker er avhengig av at ressurser blir fornyet. Avhengigheten er gjensidig: ”omgivelsenes vurdering av resultatene er av betydning for å kunne skaffe organisasjonen nye ressurser” (Jakobsen & Thorsvik 2002: 19).

Når en oppgave deles opp i flere mindre operasjoner oppstår det et behov for koordinering. Det må opprettes formelle strukturelle ordninger for å forhindre manglende informasjon og oversikt samt ulike interesser som kan føre til at individer og grupper fokuserer for mye på egne deloppgaver på bekostning av helheten. Ved økende horisontal differensiering øker behovet for koordinering, og jo flere formelle enheter en struktur har, desto mer horisontalt differensiert er strukturen (ibid.: 78).

Å opprette hierarkier og legge til rette for direkte tilsyn er de vanlige virkemidler for å oppnå koordinering. Men det finnes flere koordineringsmuligheter som for eksempel *standardisering av 1) arbeidsoppgaver, 2) resultater og 3) kunnskap*. Sentralt i denne listen står bruken av regler, skriftlige rutiner og prosedyrer. Takket være dem blir arbeidsoppgavene utført likt fra gang til gang, som gjør arbeidet forutsigbart og reduserer beslutnings- og produksjonskostnadene. I følge Weber vil byråkratisk regelstyring være det beste middelet for å fremme administrativ effektivitet, stabilisere prosessen og føre til at reglene kan læres av

andre. Alt dette vil uten tvil formalisere prosessen, der alle operasjoner og aktiviteter blir planlagt på forhånd.

Som regel når oppgaven er svært kompleks, eller endrer seg over tid, er det vanskelig å anvende både direkte tilsyn og standardisering av arbeidsoppgaver. I slike tilfeller kan man i stedet for å legge vekt på hvordan ting blir gjort, vise hvilke resultater en ønsker å oppnå ved arbeidet, og overlate til aktørene selv å finne ut hvordan oppgavene best skal kunne løses. Den standardisering av resultater åpner for fleksibilitet, initiativ og kreativitet i organisasjonen. Denne fordelene ved koordinering med hjelp av resultatstandardisering er samtidig en ulempe for standardiseringen av arbeidsoppgaver som passiviserer de samhandlende aktørene (*ibid.:* 80 – 81).

Med standardisering av kunnskap mener man at aktørene utfører oppgavene sine på en samordnet måte som følge av at de besitter en spesiell kunnskap om problemet som skal løses. Opplæring står sentralt som koordineringsmekanisme, det styrker organisasjonens kompetanse, fremmer en faglig ensartet praksis og legger til rette for faglig utvikling (*ibid.:* 82).

### **3.11. Beslutningsmyndighet i organisasjonsteori**

Hvordan myndighet til å fatte beslutninger skal fordeles er et sentralt tema i organisasjonslitteraturen. Man kan enten sentralisere eller desentralisere beslutningsmyndighet som to ytterpunkter. Begge måter har sine fordeler og ulemper. Ved sentralisering kan man gi klare signaler og sikre en praktisk personalpolitikk for mange aktører. Som nevnt tidligere er det med på å fremme forutsigbarhet innad i organisasjonens virksomhet. På den andre siden kan sentralisering av beslutningsmyndighet ha en negativ effekt på informasjonsforsyning, og føre til at kunnskap i ulike avdelinger i organisasjonen ikke utnyttes fullt ut. Blant ulempene kan det også nevnes lav motivasjon og svekket ansvarsfølelse blant de underordnede som følge av liten mulighet til å delta i beslutninger som kan være avgjørende for deres egen arbeidssituasjon (Jacobsen & Thorsvik 2002: 85). Disse ulempene ved sentraliseringen blir fordelene ved desentraliseringen av beslutningsmyndighet, eksempelvis at desentraliseringen stimulerer ansvarlighet, kreativitet, utvikler fleksibilitet og så videre. Faren ved denne måten å fatte beslutninger er at underordnede kan konsentrere seg om å realisere delmål uten å ta hensyn til det overordnede målet organisasjonen/gruppen har (*ibid.:* 85).

Hva som er mest fornuftig – å sentralisere eller desentralisere beslutningsprosessen – avhenger av mange forhold. Det kan være arbeidsoppgavenes karakter, samstyringstype, hvor mye myndighet aktørene har ellers og om de er i stand til å ta egne beslutninger, eksterne endringsprosesser, tilpasningsdyktighet, og så videre (*ibid.*). Videre kan disse forhold også bestemme koordineringsmåten som blir valgt (som standardisering av arbeidsoppgaver, kunnskap eller/og resultater). Samstyringstype kan være avgjørende for valg av koordinering. *Interkommunale samarbeid* er et eksempel på samstyring som kan få forskjellig organisering, fra muntlige og skriftliggjorte avtaler om samarbeid, til formelt organiserte samhandlingsformer (Røiseland & Vabo 2008: 96). Ved interkommunale samarbeid er en viss grad av formalisering mest vanlig. Forfatterne bemerker at mulighetene for autoritativ styring blir mest avhengig av den andelen av ressurser eller innskudd som kommunene har i samarbeidet, mens lovgrunnlaget eller organisasjonsform vil påvirke i mindre grad. Avtaler kan være avgjørende her (*ibid.*).

### **3.12. Samstyring**

Samstyringstyper studeres egentlig i andre studier, nemlig i litteraturen om *governance*. Begrepet defineres som en ikke-hierarkisk koordinert prosess av samhandling mellom ulike aktører (offentlige og private) med en felles direksjon og mening (*ibid.*: 86). Her skal vi se nærmere på noen samhandlingstyper i tillegg til den tidligere nevnte interkommunale: *prosjekter, samarbeid og råd/styrer*.

*Styrer og råd* har som regel noe å gjøre med politikk og er representerte av brukere, barne- og/eller ungdomsråd, råd for innvandrere og så videre. Den kan ha både organisasjons- og nettverksform, selv om de oftest er nokså formaliserte. Ettersom at det er opp til de politiske myndighetene å ta endelige beslutninger, vil mulighetene for autoritativ styring fra myndighetenes side være relativt stor (Røiseland & Vabo 2008.: 95).

*Prosjekter* er alltid (bør i hvert fall være) målsettingsorienterte. De har en tydelig begynnelse (prosjekttilskudd, undertegning av samarbeidsavtale og så videre), involverer koordinering og gjennomføres som oftest av flere aktører enn en. Denne formen av samstyre er mindre formalisert enn for eksempel de to forrige – interkommunalt samarbeid og styrer og råd.



*Samarbeid* er en enda mindre formalisert samstyringsform, der mulighetene for autoritativ styring og organisasjonsform avhenger av omstendigheter (*ibid.*: 96).

### **3.13. Oppsummering**

Demokrati ble temaet for samarbeidsprosjektet UoD. Det ble presentert for utvalgte ungdommer både fra Norge og Russland, og tanken bak det var å utvikle demokratikunnskap blant disse ungdommene, som skulle øke demokratiforståelse og oppbygging i sine samfunn ved å spre informasjonen videre i kommunene, og eventuelt overta ansvaret for det interkommunale samarbeidet i framtiden. Hvordan har ideen blitt realisert i praksis? Hva kan det forklares med?

Weber hevdet at byråkrati er en perfekt organisasjonsform, og mange teoretikere mente i tillegg at byråkratiet er en forutsetning for demokrati. Men i det virkelige liv ser vi som regel at byråkratiet også kan ha en destruktiv karakter. Kommunen, og som andre offentlige organisasjoner, har en byråkratisert organiseringsstruktur. Byråkratiske systemer er tunge og stive, de kan påvirke prosjekter negativt og være motvillige til forandringer og innovasjon hvor de selv berøres. Har den byråkratiske oppbygningen av kommuner hatt noen effekt i realiseringen av prosjektet UoD og for samarbeidet ellers?

For å kunne svare på disse og andre spørsmål, må selve prosjektet "Ungdom og Demokratiutvikling" undersøkes. Vi skal studere en iverksettingsprosess, altså hvordan et formål ble implementert. I studier av prosessen blir kontekst et avgjørende begrep. De norske og russiske kommunene og fylkeskommunene Nordland og Lenoblast, prosjektledere, koordinatorene og deltakere er de viktigste aktører i prosjektet UoD. Hvordan ble de organisert og koordinert? Hvordan kommuniserte de med hverandre? Påvirket det gjennomføringen av prosjektet? Var alle enige om formålet og måten å implementere det på?

Før vi kommer til disse spørsmålene, må vi se på hvordan hovedaktørene, kommuner og fylkeskommuner, fungerer i kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland. Ligner det russiske lokale styringssystemet på det norske? Hvilke reformprosesser pågår i Russland, og endelig, hvilken sammenheng har de med prosjektet UoD?

## **KAPITTEL IV Samarbeidskontekst:**

### **Demokrati i Norge og Russland på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå**

#### **4.1. Demokratiprojekt og samarbeidskontekst**

Kontekst og situasjon spiller en avgjørende rolle i iverksettelsesprosesser. En analyse av gjennomføringen av demokratiprojektet vil nødvendigvis også måtte sees i lys av den konteksten prosjektet utviklet seg i. I vårt tilfelle dreier det seg om Norges politikk i forhold til Russland, Russlands oppfatning av demokrati, noen karakteristiske trekk ved det russiske styringssystemet og de reformprosessene som startet i Russland på det lokale og regionale nivå, da prosjektet gikk. Til slutt tar vi temaet om de muligheter som ungdom har i det politiske systemet i Russland. Slike forhold kan ha hatt betydning for gjennomføringen av prosjektet.

Innledningsvis i dette kapitlet belyses trekk ved det norske og russiske styringssystemet på statlig nivå, for deretter å sette fokuset på det regionale og lokale styringssystemet.

Demokratiprojektet er i utgangspunkt et prosjekt mellom kommuner. En vil derfor spesielt legge vekt på dette styringsnivået. Begrepet "kommune" trenger imidlertid en nærmere presisering med hensyn til det russiske styringssystemet.

Jeg velger i kapitlet å bruke navnet "*munisipalitet*" i stedet for det vanlige "*kommune*" i forhold til russiske kommuner. Ellers i oppgaven opererer jeg med ordet "kommune" i forhold til både de russiske og norske kommuner. Årsaken til dette er at i kommunesamarbeidet for å forenkle kommunikasjon og saksbehandling brukte man navnet "kommune" selv om det ikke var helt de samme enheter. De russiske "kommunene" besto av flere kommuner/munisipaliteter (redegjørelse vil komme senere i kapitlet). Siden reformeringsprosessene i Russland så vidt hadde startet da prosjektet gikk, og de russiske kommunene ennå ikke hadde fått den administrative formen som de har i dag, tillatter jeg meg å bruke "kommune" i andre kapitler. Siden dette kapitlet handler om den føderale reformen, og "munisipalitet" eller "munisipal enhet" (*munitsipalnoe obrazovanie*) er et juridisk riktig begrep, så valgte jeg å bruke ordet "munisipalitet" her istedenfor "kommune", slik at en i utgangspunktet har en korrekt referanseramme når begrepet "kommune" benyttes.

## 4.2. Det norske styringssystemet – noen betingelser

Territoriell organisering i Norge består av 3 nivåer, og styringssystemet er representert av staten, fylkeskommuner og kommuner. Landet er delt inn 19 fylker og 430 kommuner. Siden Norge er enhetsstat, har staten lovgivende makt overfor de lokale myndighetsorganer.

Kommunene er ansvarlige for hovedparten av tjenesteproduksjonen i Norge.

Local government in Norway is a part of a hierarchic structure of governance. It is, nevertheless, a political institution in its own right, and local authorities enjoy, in theory, at least, considerable freedom as to what tasks they should take on.<sup>32</sup>

Det finnes to typer institusjoner på det lokale nivå i Norge – de lokale og de statlige (som for eksempel fylkesmann og fylkesarbeidskontor). Fylkeskommunen er et politisk selvstyreorgan, som innebærer at fylkeskommunene kan handle på vegne av innbyggerne (Hanssen 2007: 144). Fylkeskommunen er en tjenesteprodusent og ansvarlig for samferdsel, videregående skoler, tannhelse, miljø, folkehelse, kultur og næringsutvikling. Fylkeskommunen fungerer i tillegg som samfunnsutvikler, og det kan også innebære utvikling av kommunenes internasjonalseringspolitikk.

Fylkeskommunene er organisert på overkommunalt nivå og har stor valgfrihet i sin politiske og administrative organisering. De er underlagt folkevalgt styring. Kommunene som tjenesteprodusenter er ansvarlig for barnehage og skole, brann og beredskap, bibliotek, kultur, idrett, friluftsliv, landsbruk, primærhelsetjenester, byggekontroll, skatt, renovasjon og andre selvpålagte oppgaver.

Kommuner og fylkeskommuner søker bred folkelig deltakelse og engasjement, og ikke bare i valgperioder. Det dannes stadig nye supplerende kanaler for politisk innflytelse. ”Ungdommens kommunestyre” og ”Ungdommens fylkesting” er et eksempel på medvirkningsarenaer, hvor ungdom kan få sin stemme hørt og få innflytelse på beslutningsprosesser i fylket og kommunene.

### 4.2.1. Ny dynamikk i Norges nærområder ved inngangen til et nytt hundreår

Norges politikk kan ikke sees uavhengig av utviklingen i resten av verden. Norge har lenge vært veldig aktiv på den internasjonale arena og ment at internasjonalt samarbeid er en viktig

---

<sup>32</sup> Larsen, Helge O. (2003): Institutionalizing Political Leadership in Norwegian Local Government. Tromsø: University of Tromsø, N-9037, Department of political science faculty of social sciences. Side 5.

betingelse for å løse mange av dagens utfordringer. Russland som Norge har en felles grense med, er et prioritert samarbeidsland.

Ulike stortingsmeldinger i de to siste tiår har hatt som siktemål å styrke samarbeid med Russland ,også på kommunenivå. Et eksempel på dette er Stortingsmelding nr.12 (2000 - 2001) ”Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre”. Avsnittet ”Ny dynamikk i Norges nærområder” har hatt en spesiell betydning for kommunesamarbeidet med Russland. I meldingen ble det pekt på de pågående reformprosesser i Sentral- og Øst-Europa og Russland, som skapte en ny dynamikk i Norges nærområder ved inngangen til et nytt hundreår. I Stortingsmeldingen viste Norge også støtte til EUs program Den nordlige dimensjon (ND), en strategi i forhold til de østeuropeiske land og Nordvest Russland. Samtidig la Norge også vekt på at det er viktig å støtte opp om det omfattende kommunale og fylkeskommunale samarbeidet over grensene i nord. Demokrati og rettsstatsprinsipper er også de grunnleggende temaene i EUs strategi for Russland. Den norske Russlandspolitikken følger opp de samme tema:

Som naboland har Norge også en interesse av og mulighet til å bidra til demokratiske reformer og bærekraftig utvikling i Russland. På dette felt er det naturlig for oss å legge størst vekt på Nordvest-Russland. Vi må bidra både bilateralt og i multilaterale sammenhenger til stabile og forutsigbare forhold i våre nærområder.<sup>33</sup>

Det som er nevnt som Nordvest-Russland, består av Murmansk, Arkhangelsk, Karelia, Nenets Autonomnyj okrug, Leningrad oblast og Kaliningrad. Dette er prioriterte områder for norske samarbeidsprosjekter.

Alt i 1993 ble samarbeid i den euroarktiske Barentsregionen formalisert ved opprettelsen av Barentsrådet og Barentsregionråd. Et midlertidig sekretariat (Barentssekretariat) ble opprettet for å betjene det norske formannskapet, som senere har fått en permanent karakter ved at de tre nord-norske fylkeskommunene Nordland, Troms og Finnmark i 1998 overtok eierskapet. Barentsregionen, omfatter på russisk side Murmansk og Arkhangelsk oblaster, Komi og Karelia Republikker og Nenets Autonom Okrug, altså den største delen av Nordvest Russland (uten Lenoblast og Kaliningrad).

---

<sup>33</sup> Stortingsmelding nr. 12 (2000 - 2001), 2.3.3.

### **4.3. Russland: føderasjonsstat**

I utstrekning er Russland verdens største land, og strekker seg over 11 tidssoner og rommer ca 160 etniske folkegrupper. Fra sin stamfar Sovjetunionen arvet Russland føderasjonsstatus med mange regionale enheter, som innebærer en stat på konstitusjonell basis bestående av deltagende regionale enheter. Landet er delt ut fra både etnisk definerte (21 republikker, en autonom oblast (fylker) og fire autonome okruger (kretser) og ikke-etnisk definerte føderasjonssubjekter (ni kray (territorier), 46 oblaster og to bydistrikter – St. Petersburg og Moskva. De autonome republikker har høyest grad av formell selvstendighet, beskrevet i Grunnloven som ”stat”. De kan ha sin Grunnlov og kan innføre nasjonalt språk. De autonome kretser (*okruger*) har lavest grad av formell selvstendighet. Subjektenes (enhetenes) status bestemmes i samsvar med befolkningsstørrelse og utviklingsstatus. Kraj bruker man stor sett om de geografisk større regionale enheter i Det fjerne Østen og Sibir. Navneforskjellen mellom de andre ikke-etnisk definerte enheter har i praksis nesten ingen betydning (Hønneland 2006: 79).

#### **4.3.1. Demokratitradisjon i Russland**

Man sier ofte at Russland har ingen demokratisk tradisjon. Russland lå under det mongolske åket i to og et halvt århundre, opplevde føydalisme, var en autoritær (periodevis – totalitær) stat, forandret seg raskt til en kapitalistisk stat med et lovløst politisk anarki som deretter etablerte et ”styrt demokrati” (se s.45).

Russland har tatt mange skritt framover, spesielt under Putins to perioder. Imidlertid var politikken under Jeltsin og Putin kontroversiell. Jeltsin brakte med seg kapitalisme, åpenhet og frihet. Samtidig ble makten under ham begrenset av regionale eliter, guvernører som fikk omfattende makt og oligarker. Krise etter krise (både – økonomiske, sosiale og ikke minst politiske) fulgte under hans regjering. Ordet ”demokrati” ble nærmest betraktet som et skjellsord, som assosiertes med korrupsjon, kaos, oligarki og nedlagte grunnleggende samfunnsfunksjoner (*ibid.:* 159). Putin som fikk denne arven, greide å forbedre politikken, ordne med den politiske elite, sikre finansiell og politisk stabilitet. Det at han underla seg hele det politiske apparatet samt Den Føderale Folkeforsamlingen og regjeringen, kneblet mediene, fjernet opposisjon, kvelt sivile institusjoner – alt dette ble oversett (oftest - bevisst) av russere flest, som hadde erfart fattigdom, usikkerhet, ustabilitet, korrupsjon, oligarkiernes makt, politisk anarkisme og kraftig økt kriminalitet.

Landets raske økonomiske utvikling på 2000-tallet økte russernes levestandard og tro på framtiden, bidro til politisk stabilitet og løftet respekten av egen nasjonalitet. På den samme tid var det fortsatt et voksende skille i levestandard, som gav rom for mange sosiale problemer, som helseproblemer, kriminalitet og ulovlig innvandring. Dette begynte å bekymre mange vestlige land, som lanserte en systematisk og langsiktig satsing i Russland og i de tidligere postsovjjetiske land.

Russland har (og kan ha) mange partier, men ikke alle av dem har noen betydning i dagens politikk, og tallet over partier som blir registrert, synker stadig ned. I årene da Putin har stått ved makten, utviklet "Det forente Russland" (DFR) seg til en omfattende partiorganisasjon som har blitt dominerende i det russiske parlamentet og blitt et lokomotiv for "det styrte demokrati" i russisk politikk. At valgreglene, kandidatregistrering og mediedekningen er under statens kontroll, skaper vanskeligheter for en mulig opposisjon. Dette har bidratt til at DFR har framstått som det beste alternativet.

Under Putin svekket opposisjonens sterke stilling seg i Statsdumaen.<sup>34</sup> Forholdet ble bedre mellom den lovgivende og utøvende makt, mest fordi Putin holdt kontroll over både Statsdumaen<sup>35</sup> og Føderasjonsrådet<sup>36</sup> ved å etablere ett sterkt parti. Dette var i samsvar med byråkratens planer å utvikle et "styrt demokrati" i Russland. Begrepet "det styrte demokratiet" ble bredt kjent under Aleksandr Volosjin, leder for Presidentadministrasjon i de siste årene av Jeltsins periode. Denne demokratitypen er basert på tre hovedprinsipper: propaganda (stor sett fjernsynspropaganda), hemmelige avtaler mellom det føderale senteret og politiske representanter (oftest - regionale), som ikke blir kjent for velgeren, samt kontroll over den dømmende makt (Frisjman, WEB 11). Et slags system var nødvendig (i følge byråkratene) for å danne et robust politisk og institusjonelt system. Dette systemet åpnet for at statsbyråkratiet igjen fikk stor makt og til at byråkratiet fikk en egen interesse av å beholde den. Akkurat som med andre byråkratiske systemer lar det styrende demokrati-systemet seg ikke nedlegge. Det er fare for at systemet kan nedbygge demokratiske institusjoner og gjøre velgere til en grå samfunnsmasse.

---

<sup>34</sup> Under Jeltsin hadde Statsdumaen relativt sterk politisk innflytelse i landet, men klarte ikke å bruke den på en fornuftig måte, for opposisjonspartier var udisiplinære og konfliktfulle.

<sup>35</sup> Det nederste kammeret ved Føderasjonsforsamlingen, det russiske parlamentet.

<sup>36</sup> Det øverste kammeret ved Føderasjonsforsamlingen.

### 4.3.2. Lokal selvstyre i Russland

Så lenge føderasjonssubjektene ikke griper inn i slike områder som forsvar og utenrikspolitikk, og ikke vedtar lover som står i motsigelse med det føderale lovverket på områdene hvor det har delt ansvar (for eksempel miljøvern og naturressursforvaltning), gir Grunnloven (i hvert fall på papiret) et betydelig handlingsrom for de russiske føderasjonssubjektene (Hønneland 2006: 83).

I følge Vladimir Gelman, skal det lokale selvstyre ha to nødvendige elementer – lokal autonomi og lokalt demokrati (Aarsæther mfl. 2008: 13). Lokal autonomi betyr en viss frihet fra sentral kontroll, og lokalt demokrati omfatter alle karakteristikker av et demokratisk regime samt konkurransedyktige valg av politiske representanter (*ibid.*).

Etter Sovjetunionens oppløsning gjorde staten flere forsøk på å gjennomføre lokale reformer om selvstyre. I 1993 ble det skrevet inn i den nye Grunnloven at ”enheter av lokal selvstyre ikke skal være en del av statlig myndigheter” (paragraf 12). Reformen, som ble gjennomført bare delvis, hadde effekt av en ”munisipal revolusjon”, men hadde også negative sider: Reformen resulterte i rask regionalisering, ressursfordeling og skiftende maktfordeling på lokalt nivå. Tilstanden i regionene varierte fra de rikeste i sentrum til de fattigste i periferien. Svak integrering i det føderale og regionale forvaltningssystemet samt knapp subsidiering medførte at munisipalitetene sank stadig ned i gjeld. Lokal praksis kunne variere fra absolutt fravær av selvstendig lokalt selvstyre til fullstendig lokal autonomi og endog lokalt demokrati (Aarsæther mfl. 2008: 15). Derfor er det ikke overraskende at i de første årene på 2000-tallet begynte makthavere og eksperter å virke for revisjon av den lokale reformen av selvstyre, og den statlige politikken snudde seg igjen, denne gangen i retning mot resentralisering med en sterk vertikal presidentmakt<sup>37</sup> (Aarsæther mfl. 2008: 14 - 15).

### 4.3.3. Den føderale reformen av 2003

I oktober 2003 underskrev President Putin den siste varianten av loven om lokalt selvstyre. Den nye loven trådte i kraft tre år senere i januar 2006. Hovedoppgaven i den føderale loven

---

<sup>37</sup> I Russland bruker en et felles begrep for dagens politikk og tiltak - *styrking av maktvertikalen* (ved den utøvende makt). Det har blitt innført under Putin på 2000-tallet. Formålet var å styrke og sentralisere den utøvende makt. Ved *styrking av maktvertikalen* mener man vanligvis tre hovedtiltak – 1. å gjøre de føderale subjektene (oblaster, republikker, okruget og så videre) kontrollerbare og avhengige av sentrumet 2. underordne det lokale selvstyret i munisipaliteter til de føderale subjektene. 3. å styrke posisjoner av den regjerende eliten (WEB 24, elektronisk encyklopedisk ordbok ”Konstitusjonell rett i Russland”).

var å rasjonalisere byråkratiets apparat på det lokale nivået. Munisipaliteter fikk en del makt, og munisipale budsjetter ble tilpasset til deres økonomiske muligheter. Sentrale myndigheter listet alle ansvarsområder som inkluderte fra 26 til 34 punkter, avhengig av munisipalitetens type. Helsetjeneste og utdanningsansvar ble flyttet til regionalt nivå. Akkurat som i Norge, ble barnehage og grunnskole underlagt munisipaliteters jurisdiksjon. Å ivareta primær helsehjelp, vedlikeholde kommunale veier og utvikle kommunal servise ble noen av munisipalitetenes oppgaver, lik det norske lokale styringssystemet. Det regionale (det vil si fylkes- og republikks) selvstyret ble også omorganisert. Det ble påpekt at lokalstyret snarere ble en administrativ enn politisk institusjon (*ibid.*: 18). Vladimir Gel'man kaller denne prosessen som *governability* av munisipaliter (*ibid.*). Dette gjorde reformen tvetydig: på den ene siden gav reformen munisipalitetene et relativt stort ansvar, og på den andre – ble innbyggernes mulighet å påvirke (gjennom for eksempel vanlige valgprosedyrer) den lokale politikken veldig svak. Munisipalitetene mistet sin autonomi innenfor staten, ble svelget av den statlige administrasjon, og befinner seg nå på det nederste nivå av top-down hierarki av den vertikale makten (*ibid.*).

I 2005 kom regjeringen med forslaget å legge ned valget av lokale hovedhoder (ordførere). Dumaen avsto lovprosjektet. Da forberedte representanter fra partiet DFR mer subtile og forsiktige tilføyelser. Den nye føderale loven skulle ikke berøre Grunnloven og selve valgfriheten, men guvernører skulle få rettigheter til å frata nesten alle ordførerne oppgaver. Det har blitt lite igjen av det som skulle være underlagt det lokale selvstyret. Alt bestemmes av de overordende: Presidenten bestemmer hvem som skal være guvernør, guvernørene avgjør hvem som skal sitte som ordførere. Dessuten, grunnet de mange tilføyelser i loven, har lokale valg utviklet seg til å fungere snarere som fiksjon enn en virkelig demokratisk institusjon.

Grov uniforming med strenge standarder kan være ødeleggende. Byråkratiet overtar politikken igjen, og dermed blir demokratiet skadelidende. Lovverket er ikke fullkomment, det mangler fortsatt mange lover, nødvendige for normal funksjonering av munisipaliteter, og føderale myndigheter klarer ikke å holde tritt med stadig oppstående nye behov. Hvordan virker dette i praksis? Svaret kommer av seg selv – ved å gjøre forvaltningssystemet kompleks, skaper byråkrati arbeidsplasser og får kontroll på det laveste nivå av det politiske hierarkiet. I Vest-Europa har et sterkt lokalt selvstyre bidratt til utvikling av sosial kontroll, øking av sivil ansvarlighet og innbyggernes initiativ, i Russland skjer det motsatte. Politiske mekanismer i de russiske munisipaliteter bestemmes teokratisk, retningslinjer sendes fra



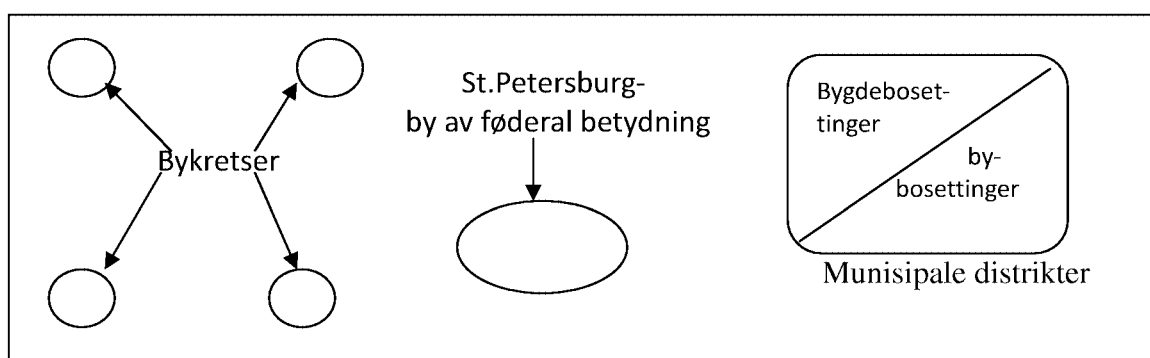
toppen av hierarkiet. Dette er ikke i samsvar med Grunnloven, der kapittelet om lokalt selvstyre sier at ”det lokale selvstyre i Den Russiske Føderasjonen sørger for at folk selvstendig skal ta avgjørelser i forhold til lokale spørsmål, eierskap, bruk og forvaltning av munisipal eiendom” og at politisk struktur av selvstyret bestemmer befolkningen selv (kap. 8, punkt 130, WEB 21).

Etter kommunereformen har det blitt tre typer administrative enheter på lokalt nivå: region(*oblast*), distrikt (*rajon*) og primærkommune (*munisipalitet*). Prinsipielt nytt var innføringen av følgende former av lokalt selvstyre:

1. **bygda- og bybosettinger** (by- og landkommuner) (*selskie og gorodskie posesenier*, eller urban/rural settlements), med over ett tusen innbyggere. Et bosted med et mindre innbyggertall inngår i en gruppe av bosettinger.
2. **munisipale distrikter** (*rajoner*, eller municipal districts), bestående av lands- og bybosettinger.
3. **bykretser** (*gorodskie okruga*, eller urban districts), som ikke inngår i munisipale distrikter. For å få denne statusen må bybosettinger kunne ta ansvar for sosiale tjenester, transport og infrastruktur, være i stand til å motta større myndighetsansvar<sup>38</sup>

Moskva og St. Petersburg gjenstår som byer av føderal betydning og representerer agglomerasjoner<sup>39</sup>. Reformen gjorde dem til et føderalt reguleringssystem (Aarsæther mfl. 2008: 19).

### Modell 4.3.3. Leningrad oblast: territoriell divisjon



Den føderale reformen medførte til en nesten fordobling av antallet munisipaliteter: tallet har økt fra 12 215 til 24 079, der bygdebosettinger utgjør 19 769, bybosettinger - 1 773, nesten

<sup>38</sup> Fra den føderale loven ”Om hovedprinsipper av organisering av lokal selvstyre”.

<sup>39</sup> En samling av bygrupperinger rundt et stort administrativt senter.

like mange munisipale distrikter (1 780), over 500 bykretser og 236 satellittbyer av Moskva og St. Petersburg (*ibid.*).

I Russland hvor resurser konsentreres seg i store sentrale regioner og hvor munisipaliteter er blitt vant med å være avhengige av statlige subsidier, fungerer selvstyresystemet dårlig. Lavt budsjett minker dessuten munisipalitetenes kapasitet.

Kritikere nevner flere lekkasjer ved denne reformen. Loven utjevnet munisipalitetenes budsjetter, og det påvirket negativt på økonomisk utvikling i lokaliteter med opprinnelig god inntekt. Noen munisipaliteter opplever politisk press fra regioner. Frykten for å miste munisipal eiendom har vært sterk blant munisipaliteter, fordi den føderale loven tillater å konfiskere munisipal eiendom dersom dens gjeld overstiger 30 prosent av det løpende budsjettet.

Blant politiske analytikere har det etter hvert oppstått betydelig skeptisisme ut fra alt det personell som byråkratiapparatet trenger for å implementere dette prosjektet. Det har allerede blitt nevnt at byråkratiske instanser nesten har fordoblet seg, og det er et problem å finne kompetente personer til ulike oppgaver.

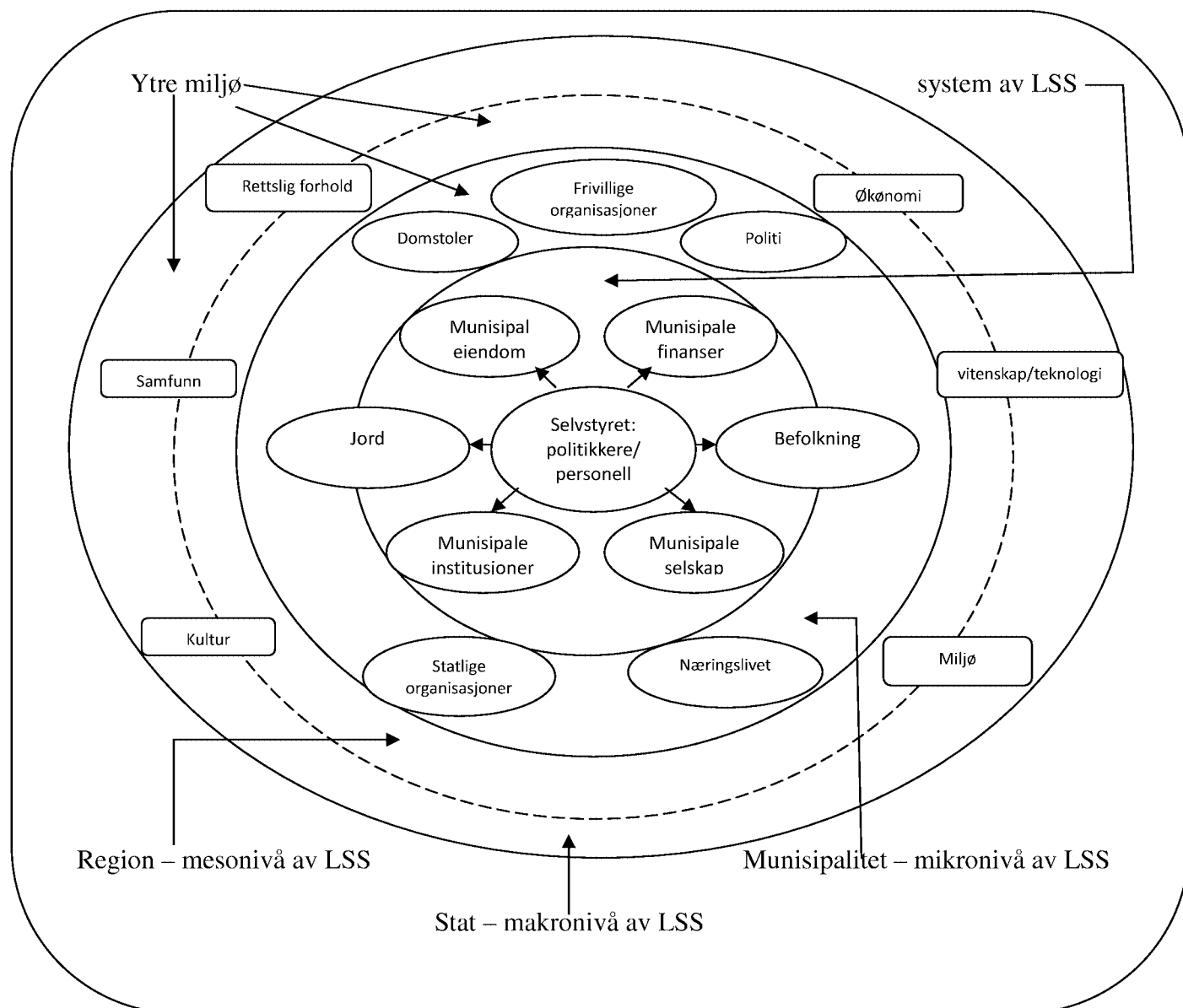
#### **4.3.4. Administrative lag og ansvarsområdet**

Det er opp til enhver territoriell enhet hvilken selvstyremodell (se 4.3.5.) en vil velge for den føderale loven konstaterer det ikke. I noen føderale subjekter (her - oblaster) betegner man som ”*munisipalitet*” alle bosetninger til og med små landsbyer, i andre oblaster ble det tatt som utgangspunkt den gamle territoriale fordeling mellom distrikter og byer av regional (oblast) betydning, altså fikk de bare et nytt navn som munisipaliteter. Munisipalitet er en del av et fellessystem bestående av tre nivå – regionalt (mesonivå), føderalt (makronivå) og munisipalt (mikronivå). Leningrad oblast (mesonivå) er et føderalt subjekt av Den Russiske Føderasjonen (føderalt nivå) og tilhører Nordvest Russland (mesonivå). Den består av munisipaliteter (Tosno/Kingisepp/Lodejnoe pole munisipalitet og så videre) med ulike selvstyremodeller.

Munisipalitetenes ansvarsområde favner vidt: munisipal økonomi, eiendom, munisipale ressurser, institusjoner og bedrifter. På den samme tid fungerer selvstyresystemet innenfor et ytre miljø. (WEB 23, *elektronisk bibliotek*) Med det ytre miljøet mener man for blant annet

statlige organisasjoner, politi, frivillige organisasjoner, som ligger i kommunalitetens områder. Det er også det statlige (føderale og regionale) lovgrunnlaget, demografi, kultur, teknologi og vitenskap (*ibid.*). Alt det yremiljøet styres føderalt og regionalt. Systemet er komplisert, men kan skjematisk drøftes slik<sup>40</sup>:

#### Modell 4.3.4. System av lokalt selvstyre (LSS) i Russland



#### 4.3.5. Organisering av lokalt selvstyre

Russlands føderasjonssubjekter har i henhold til Grunnloven et utøvende og en lovgivende makt. Den utøvende makt bærer navn føderasjonssubjektets administrasjon (fylkes- eller

<sup>40</sup> Modellen er benyttet fra WEB 23, elektronisk bibliotek .

republikkadministrasjon) med administrasjonssjef i spissen (her og videre – guvernør). Den lovgivende makt på regionalt nivå er representert med den regionale (eller republikkens) дума, forsamling (*sobranie*) eller råd (*sovjet*) (*ibid*). På kommunalt nivå består styringsstrukturen av et representativt organ, munisipalitetens overhode (ordfører) og lokal administrasjon (det utøvende organ), kontrollorgan og andre organer (kap. 6, punkt 1 i den fø.d.loven). Den representative makten kan dannes av deputerte (i bosettinger) eller en gruppe av munisipalitetenes overhoder (ved munisipale distrikter). Deputerte velges ved direkte valg. Som i Norge er kommunestyret, det representative organet, i russiske munisipaliteter ansvarlig for budsjettet, skatter, kommuneplaner og andre tjenester. Enten munisipalitetens overhode eller en formann (i tilfellet hvis overhodet representerer den lokale administrasjonen) leder det representative organet.

Den kommunale ordfører i Norge og det munisipale overhode i Russland er ikke helt det samme. I motsetning til Norge, der ordføreren velges av kommunestyret fra formannskapet og som leder både kommunestyret og formannskapet (formannskapsmodellen), kan det russiske overhodet velges enten ved direkte valg eller blant representanter fra det representative organet (og av dette organet). I det første tilfellet kan han/hun lede enten administrasjonen eller stå i spissen for den representative makten, i det andre tilfellet blir han/hun formann for det representative organet. I alle tilfeller er munisipalitetens overhode underlagt det representative organet og kan bli felt av det.

Ut fra dette skiller Gil'man tre styringsmodeller: 1. "*ordfører – råd*"-modell, som er basert på valg av både deputerte og den administrative leder. 2. *City-manager – modell*, der valgte deputerte fra det representative organet (rådet) ansetter en administrasjonsleder (overhode). Han velges blant de kandidater som blir foreslått av en kommisjon, som inkluderer personer utnevnt av guvernøren (den regionale lederen). Og endelig 3. *mikset modell*. Den reduserer det lokale overhodet til formann for det lokale rådet (representativt organ), mens ordføreren ansettes ved kontraktsundertegning (Gil'man 2008: 20). Meningen med det var å integrere ordførere (eller de lokale overhoder) i den politiske vertikalen. Dette har blitt spesielt aktuelt etter at valget av guvernører ble avskaffet i Russland i 2004 og ordførerstillingen har blitt det eneste ukontrollerte instituttet. I tillegg var hensikten å tilrettelegge for videre utvikling av det største partiet DFR, og medvirke til at deres representanter fikk flere plasser ved det lokale selvstyret hvor det var mulig.

Mens en i mange land velger lokale ordførere selv, foretrekkes i Russland de to siste tidligere nevnte modeller, der selvstyrets overhoder blir ansatt og ikke valgt. I Norge som vi har tidligere sett, er det heller ikke innbyggerne som direkte velger ordføreren, men kommunestyret som velger blant formannsrepresentanter. I Norge er det ellers en økning av kommuner som velger å innføre den parlamentaristiske modellen<sup>41</sup>, med nedbygging av ordførerens posisjon. Men selv i den norske formannskapsmodellen<sup>42</sup> er ordføreren mye mer avhengig av politikernes, byråkratenes og ikke minst offentlighetenes mening og støtte, enn ordføreren (overhodet) i den russiske munisipaliteten, der politikere og byråkrater bokstavelig talt kommer fra et avgrenset nettverk.

Noen byer har fått to overhoder – en av bykretsen, og den andre – leder av den munisipale administrasjonen. Den første blir valgt av innbyggerne og han skal være formannen for det munisipale representative organet (Duma, sovjet). Den stillingen kan sammenlignes med den norske fylkesordføreren, som også leder det politisk besluttende organet på fylkeskommunalt nivå. I Norge er man vant med flere overhoder, men ikke i Russland. På kommunalt nivå i Norge finner man både ordfører (ved formannskapsmodellen og den strategiske formannskapsmodellen<sup>43</sup>) og rådmann. Tilsvarende finner en på fylkeskommunalt nivå, og - tilfelle parlamentaristisk modell – fylkesrådsleder, som leder ”fylkesregjeringen” (en valgt stilling) og fylkesordfører, den valgte lederen for Fylkestinget. Ellers vil en finne fylkesmann som leder for den statlige forvaltningen på fylkesnivået.

---

<sup>41</sup> **Parlamentaristiske modellen**, en politisk styringsmodell hvor det utøvende organet konstitueres etter flertallsprinsippet. Altså får makten de partier som fikk størst oppslutning i valget. Det utøvende organet kalles *byrådet* eller *kommunerådet* og utgår fra flertall eller mindretall i bystyret. Modellen tydeliggjør det politiske ansvarsforholdet og styrker politikernes posisjon, fordi byrådet er avhengig av bystyrets tillit på den samme måten som regjeringen er ansvarlig overfor Stortinget. I formannskapsmodellen sitter formannskapet trygt i hele perioden, mens byrådet kan bli kastet i løpet av fireårsperioden i den parlamentaristiske modellen (Hanssen, Gro Sandkjær, Helgesen, Marit Kristine, Vabo Signy Irene (2007, 2 utgave): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk. Side.: 177).

<sup>42</sup> **Formannskapsmodellen** er den mest vanlige modellen. Den har et kommunestyre og et formannskap (*ibid.*: 170). *Kommunestyret* (i noen steder - bystyret) er det øverste kommunale organ, som velges direkte av innbyggerne hvert fjerde år. Kommunestyret er ansvarlig for budsjett, skatter, kommuneplaner og så videre. *Formannskapet* er et utøvende organ og dannes av kommunestyrets representanter etter forholdstallsprinsippet. *Rådmannen* eller *administrasjonssjef* representerer den øverste administrative lederrollen i formannskapsmodellen (dvs. ikke politisk posisjon). Ordføreren velges av og blant de folkevalgte (med unntak for kommuner med prøveordning for direkte valgt ordfører).

<sup>43</sup> **Strategiorienterte formannskapsmodellen** kjennetegnes av at i stedet for utvalg med sektororganiseringsprinsippet (som i den typiske formannskapsmodellen), velger kommunen å ha komiteer med det organisatoriske prinsippet (for eksempel Komité for oppvekst og kultur ved kommunens bystyre i Bodø) som bare har innstillingsrett (utvalgene har også avgjørelsesmyndighet). Siden politikk og administrasjon er splittet i denne modellen, blir rådmannen (administrasjonssjefen) det sentrale knutepunktet mellom politikere og administrasjonsledere (*ibid.*: 175).

På det regionale nivået i Russland er det guvernøren som leder regionens administrasjon og er overhodet for regionen. Etter reformen av 2004 blir guvernører utnevnt av Presidenten. Guvernørens stilling ligner på den statlige rollen som fylkesmann, men guvernørene er utnevnte og har tydeligvis mye mer politisk innflytelse og makt og kan sitte ganske trygt om de er lojale til den sentrale makten. I praksis er det bare selve Presidenten han står ansvarlig for.

Gjennomføringen av reformen tok tid, og i noen munisipaliteter gikk den til og med fram til januar 2009. I Komi Republikk, Murmansk fylke og Leningrad oblast ble den føderale loven ikke innført før i 2008.

#### **4.3.6. Ungdommens politiske system på regionalt og kommunalt nivå i Russland**

Utviklingen av ungdoms politiske innflytelse i Russland startet i begynnelsen av 1990-tallet, da Den Føderale Grunnloven (post 30) fastslo retten til å forene seg i organisasjoner. Ungdomsorganisasjonenes ulike utspill medførte utviklingen av ungdomsparlamentarisme og etablering av Ungdomsråd i Russland. Nødvendighet av slike politiske institusjoner oppsto delvis på grunn av at det hadde blitt et vakuum, der det tidligere var komsomolske strukturer. Komsomolen var et omfattende system som ofte ble omtalt som ”ungdomsrepublikk” med egen leder, første sekretær av VLKSM (Den Sentrale Kommunistiske Ungdomsunionen).

Spesielt etter Den ukrainske oransje revolusjonen (2004), revolusjonene i Kasakhstan (2005) og roserevolusjonen i Georgia (2003), altså de *fargete revolusjonene*, merket man plutselig en usedvanlig sterk oppblomstring av ungdomsorganisasjoner i Russland. Årsaken til det var at myndighetene og partier skjønte fort at mobilisering av ungdom kunne være en truende kraft, særlig i situasjoner når opposisjonen befant seg på gata, og ikke i parlamentet men samtidig kunne være en billig og aktiv resurs. For å unngå det ukrainske problemet med ungdom som gikk i opprør, begynte både statlige etater og opposisjonspartier å etablere ulike organisasjoner, partiavdelinger og forbund for ungdom.

Til forskjell for Norge og andre europeiske land har ungdomsråd og ungdomsparlament en noe annen rolle i Russland. I den vestlige kulturen betraktes ungdomsparlamerter og ungdomsråd som en plattform for å påvirke saker angående ungdomspolitik, men også som ”utdanning” i politikk og demokratisk deltagelse. I Russland understreker man at

ungdomsparlament og ungdomsråd er en slags skole for profesjonelle deputerte og sees som en god start på karrierens løpebane, en form for karriereutdanning som politikker.

I Norge har man en klar definering av institusjoner som ungdomsråd og ungdomsting, men i Russland er betegnelsene noe mer uklare. Det finnes forskjellige typer av konsulterende og rådgivende institusjoner for ungdom i alderen mellom 18 – 30 år. Det er ungdomsråd, ungdomsparlament (ofte betegnet som ungdomskammeret) og ungdomsregjeringen. De er ment å utfylle hverandre, men i praksis har de ofte overlappende funksjoner.

#### **4.3.7. Ungdomsparlamentarisme**

Det er å merke seg at ungdomsparlamentarisme i Russland først dukket opp i mer perifere områder og er fortsatt ganske svakt utviklet i de sentrale fylker (Lenoblast blant annet). Ett av de første var Ungdomsparlamentet i Kalmykia republikk. På det føderale nivå kom ungdomsparlamentarismen først i begynnelsen av 2000-tallet. Etter hvert begynte man å stifte disse politiske ungdomsinstitusjonene også i munisipaliteter (WEB 22, *Ungdomsparlamentet i Russland*). I dag etableres ungdomsparlamentet og ungdomskamre stort sett på initiativ av en ungdomskomiteé i de politiske forsamlinger på lokalt og regionalt nivå. Representanter fra ungdomsparlamentet jobber sammen med de deputerte i Den lovgivende forsamlingen (ZAKS), munisipale råd (Soveter), Dumaer og regionale parlamenter (de representative organer). Aktive medlemmer av ungdomsparlamentet (ungdomskammeret) betraktes som en politisk reserve for en senere politisk karriere.

#### **4.3.8. Ungdomsråd og Ungdomsregjeringer i Lenoblast**

Ungdomsråd er derimot bedre utviklet i de sentrale regioner, enn i periferien. I Lenoblast oppsto de første Ungdomsråd i begynnelsen av 2000-tallet, Vyborg var ute først. På fylkesnivå (oblast) ble Det regionale Ungdomsrådet etablert i 2005.

Den første ungdomsregjeringen ble deretter etablert først i mars 2010 (i Lenoblast). Både ungdomsrådene og ungdomsregjeringene jobber opp mot den utøvende makten. Ungdomsrådet består av medlemmer som representerer forskjellige sosiale grupper – studenter, representanter fra ungdomsbevegelser og organisasjoner, unge leger, lærere og så videre. Det regionale Ungdomsrådet i Lenoblast har ansatt 18 medlemmer fra 18 kommuner, representanter fra fire universiteter og et par ungdommer fra ungdomsbevegelsen *Molodaja*

*Gvardija* ("Ung Garde")<sup>44</sup>. De kommunale ungdomsrådene har faste møter med munisipalitetenes overhoder (kommunenes ordførere), mens representanter fra Det regionale Ungdomsrådet kommuniserer med Lenoblasts guvernør. Ideelt skulle representanter fra hvert nivå (fra bybosettings- til fylkesnivå) inngå i Ungdomsrådet på et høyre nivå helt til det føderale. Alle ungdomsråd skulle ha sine klart definerte funksjoner, men i praksis er de ennå under utvikling.

Til forskjell fra Det regionale Ungdomsrådet og Ungdomsparlamentet, der det viktigste er at alle munisipaliteter (kommuner) er representert, har ungdomsregjeringen et annet, funksjonelt, formål. Det spiller ingen rolle, hvor disse representanter kommer fra, de kan være fra en by eller landkommune. Det som er viktig er at de bestemmer seg for hvilket tema de vil jobbe med i framtiden (kultur, utdanning og så videre), og at de velger en tilsvarende komité i de utøvende lokale og regionale organer, og jobber med dem. Akkurat som med ungdomsparlamentet (kammeret), er representanter fra ungdomsrådet og ungdomsregjeringen en reserve for framtidige byråkrater ved den utøvende makten.

#### **4.3.9. Samspill mellom Ungdomsråd og Ungdomsparlamentet (Ungdomskammeret)**

Hver gang ungdomsrådenes representanter møter de lokale ordførerne, har de valgt ut ca ti problemer som etter representantenes mening står sentralt og trenger en rask løsning. De spørsmålene som blir igjen, leveres til de faste møtene med guvernøren i Leningrad oblast. I det beste tilfellet blir tre spørsmål tatt til vurdering, resten går videre til Ungdomsparlamentet (kammeret). Det hevdes at gjennom ungdomsrådssystemet blir problemene løst effektivt og raskt, mens andre systematiske spørsmål, som gjentas fra gang til gang, leveres til Ungdomsparlamentet som tar dem med til vurdering av de deputerte i lovgivende organer.

Lenoblast er et forbilde i forhold til utviklingen av ungdomspolitik i sine kommuner. Men det finnes fortsatt problemer med forståelsen blant byråkrater og deputerte ved den utøvende og lovgivende makten, om nødvendighet av slike fora. De tenderer til å se på ungdom som en lett tilgjengelig kraft for demonstrasjoner og andre bevegelser, mener Daniil Sorokin, formann i Det regionale Ungdomsrådet.

---

<sup>44</sup> *Nasji* og "*Molodaja Gvardija*", altså en DFRs avdeling, er de to største og mest tiltrekkende for ungdommen ungdomsorganisasjoner. De er støttet av Kreml (Presidentadministrasjonen) som proputinske og patriotiske ungdomsbevegelser.



#### **4.4. Oppsummering**

Den strategien Norge velger i forhold til sin store østlige nabo, avhenger mye av den politikken og de reformprosesser som pågår i Russland. Verken den administrative, munisipale eller budsjettreformen har oppnådd de uttalte mål å avskaffe administrative barrierer for sosial og økonomisk utvikling, etablere nær kontakt mellom lokale myndigheter og befolkningen, harmonisere økonomiske forhold mellom føderale, regionale og munisipale myndigheter (Aarsæther mfl 2008: 59). Har deltakerne i prosjektet UoD fått disse reformene med seg som bakgrunn for utforming og implementering av prosjektet?

Tallet på munisipaliteter og byråkrater har ellers fordoblet seg, og det har blitt flere administrative nivå. Tilsvarende ble det flere politiske og særlig administrative organer. I munisipaliteter (kommuner), der det tidligere hadde vært et utøvende organ, nemlig Administrasjon (kommune), ble det to – Distrikt Administrasjon og By Administrasjon. De delte oppgaver seg imellom. Har dette virket inn på kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland, der kommuner (administrasjoner) har vært ansvarlig for samarbeidet?

Russland har et eget syn på hvordan ting skal fungere, og egen forståelse av demokrati. Landet lærte mye fra de fargete revolusjoner og tok utviklingen av ungdomspolitiske institusjoner under sin kontroll. Generelt ble de fleste politiske ungdomsorganisasjoner og bevegelser dannet av statlige instanser og opposisjonspartier. Det samme gjelder de rådgivende ungdomsinstitusjonene som ungdomsråd og ungdommens fylkesting (parlament, kammer, regjering) – deres etablering ble betinget av byråkratenes avgjørelser.

Et av demokratiprojektets formål var å medvirke til utvikling av de konsulterende ungdomsinstitusjoners ferdigheter i politiske og administrative organer gjennom opplæring og kunnskapsutveksling.

Hvordan ville koordinatorene og prosjektlederne oppnå dette og var resultatet som de ønsket? Svar på disse spørsmålene vil følge i de neste kapitlene.

# **KAPITTEL V Kommunesamarbeid mellom Nordland og Leningrad oblast og prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”**

## **5.1. Innledning**

I dette kapitlet vil jeg utdype prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling” og belyse empiriske funn fra intervjuundersøkelsene og vurdering av arkivmaterialet ut fra et iverksettingsperspektiv. Iverksettingen er en prosess, hvor blant annet kontekst og situasjon kan spille inn. En nærmere redegjørelse for prosjektet blir derfor viktig. I det følgende vil jeg fokusere på samarbeidet mellom fylkene og kommunene i Nordland og Lenoblast, beskrive selve prosjektet UoD ved å dele iverksettingsprosessen opp i faser som tilsvarer spørsmål: Hvem gjør hvor (administrative lag), gjør hva, i hvilken grad (handlingssituasjoner) og hvordan (se kap. 3.11.)?

## **5.2. Norges prioriteter**

Man kan med en viss sikkerhet si at kommunesamarbeidet har inngått i den statlige overordnede politikken overfor Russland. I arkivdokumenter understrekes det at alle prosjekter bygde på de signaler som koordinatorene fikk fra UD og målsettingene i Stortingsmelding nr. 12 (2000 - 2001) om Norge og Europa ved inngangen til et nytt hundreår. Samtidig ble det vist til reformprosessene, som hadde funnet sted i Sentral- og Øst-Europa og i Russland.

I stortingsmeldingen støttet Norge opp om EUs nordlige dimensjon (ND) og understrekte at det var viktig å hjelpe til i det omfattende kommunale og fylkeskommunale samarbeidet over grensene i nord, spesielt angående demokrati og rettsstatsprinsipper. Men Lenoblast lå utenfor Barentsregionen, og det norske fokuset var rettet hovedsakelig mot Nord Russland.

Det samme bemerket samarbeidskommunene i en felles henvendelse til UD:

Det siste året er det signalisert fra KS at UD ønsker å fase ut støtten til kommunesamarbeidet mellom Nordland og vennskapskommunene i Leningrad fylke. Dette skjer samtidig som Samarbeidet Norge – Russland trappes opp på nær sagt alle andre samfunnsområder. Det gjelder olje/gass, miljøsamarbeid og kultur-/næringsamarbeid generelt. Blant annet kommer dette til uttrykk gjennom den nye

Barentsmeldingen, men det virker som norske myndigheter begrenser innsatsen til det som skjer på grensen mellom Finmark og Russland.<sup>45</sup>

I 2004 var prosjektstøtten for samarbeidet med nordlige del av Russland omlag 97 mill. kroner (Regjeringen, WEB 3). Ett år senere, i 2005, var det økt til 102, 2 mill. kroner for forskjellige tosidige samarbeidsprosjekter med Russland, hovedsakelig til de langsiktige satsinger.<sup>46</sup> Men selv om den generelle prosjektstøtten økte, gjaldt dette ikke for prosjekter i Lenoblast. Tildelingen fra UD til kommunesamarbeidsprosjektet Nordland - Leningrad oblast så slik ut:

2002 – kr. 1.600.000	2004 – kr. 1.000.000
2003 – kr. 1.300.000	2005 – kr. 1.000.000 <sup>47</sup>
2006 – kr. 800.000 <sup>48</sup>	

Det kan finnes flere årsaker til denne reduksjonen. Det store prosjektet ”Kommunesamarbeidet mellom Lenoblast og Nordland kommuner” hadde gått i mer enn ti år, mens i utgangspunktet var prosjektet beregnet for kun et par år. Det er ikke ofte at UD støtter internasjonale prosjekter for en så lang tidsperiode. Dessuten da samarbeidet startet, så Russland annerledes ut. Det var et land med en annen gjennomsnittlig levestandard og økonomi enn i begynnelsen på 2000-tallet. Det er heller ikke overraskende at det skjedde et fokusskifte i Norges interesser, og at de nordlige delene av Russland, der olje-, gass- og miljøvirksomhet konsentrerer seg mest, har blitt prioritert. Og selv om Lenoblast inngår i Nordvest Russland, kan det være vanskelig for en i Norge å betrakte et fylke, der hovedstanden ligger på den samme breddegraden som Oslo (Oslo og St. Petersburg ligger på 59° parallell), som en virkelig nordlig del av landet. I følge KS hadde den reduserte støtten hatt følger for samarbeidet.

Finansiering fra UD har ikke vært av langsiktig karakter og med stadig synkende beløp. Tilskuddene har vært helt nødvendig som ”såkorn”, men har de siste årene ikke vært stor nok til å ha stor og god nok aktivitet.<sup>49</sup>

### **5.3. Kommunesamarbeidet – en utdypning**

Vennskapssamarbeidet i regi av KS ble nevnt som demokratiprojektet

”Kommunesamarbeidet Nordland – Leningrad oblast”. Man brukte navnet

---

<sup>45</sup> Ordførere i kommunene Ballangen, Tysfjord, Steigen, Narvik, Gildeskål, Vefsn, Mo i Rana, saksnr.: 200505612-1.

<sup>46</sup> NFK, 15.2.2007, 143.0, s.14

<sup>47</sup> Fra tilsagnsbrevene fra UD for 2004 og 2004. Opplysningene for 2002 er fått fra KS.

<sup>48</sup> Tallet er fått fra NFK.

<sup>49</sup> KS, *Kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland – rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005*.

”demokratiprojekt” for hele det mangeårige samarbeidet mellom kommunene, fordi hovedhensikten ved samarbeidet var å bidra til demokratiutvikling i Russland gjennom samarbeidet. Dette demokratiprojektet besto av ulike bilaterale prosjekter, som gikk uavhengig av hverandre, ut fra kommunenes behov og egne interesseområder. Gildeskål og Lodejnoj Pole skapte en velfungerende skolevennskapsforening, Narvik og Kingisepp hadde et oppfattende kultursamarbeid, Ballangen og Tosno har vært av de få kommuner som lyktes med et nærings samarbeide (turisme). Målsettingene for alle prosjekter var følgende:

- Prosjektene skulle bidra til en demokratisk styreform og en bærekraftig markedsorientert økonomi;
- Prosjektene skulle bidra til å styrke den demokratiske styreform ved konkrete forslag som fremmer politisk pluralisme og frie valg, rettsstatens prinsipper og grunnleggende menneskerettigheter, herunder likestilling;
- Prosjektene skulle bidra til å forbedre miljøsituasjonen;
- Prosjektene skulle bidra til en levedyktig næringsvirksomhet gjennom kompetanseoppbygging og teknologioverføring, ved økt samhandel og industrietableringer og bidra til å utvikle infrastrukturen.<sup>50</sup>

Blant de mest vellykkede prosjekter finner en kunnskaps- og kompetanseoverføring overfor administrativ og politisk ledelse. Dette fikk en til gjennom konkrete prosjekter som organisering av offentlig forvaltning og folkeopplæring, kunnskapsutveksling om saksbehandling med vekt på etikk og habilitet, involvering av frivillige organisasjoner, samspill mellom offentlig og privat sektor, noen få næringslivstiltak som medvirking til oppbygging av transportselskap inkludert leveranser av busser og noe reiseliv. Samarbeidet har også skapt interesse for norsk kultur, natur og språk som resulterte i at mange russere besøkte Norge på egen hånd (KS, rapport fra prosjektperioden). De fleste bilaterale prosjekter har vært kultur-, skole- og opplæringsorienterte. De hadde kortsiktig (fra en til et par uker) og intensiv karakter. Mange prosjekter var ment for ungdom og hadde nesten alltid noen voksne folk med seg – lærere, trenere, instruktører, ledere, og andre representanter som hadde administrativt ansvar. Og selv om de bilaterale prosjektene varte i en kort periode, involverte de flere hundre mennesker hvert år.

KS, som fikk ledelsen av prosjektet ”Kommunesamarbeidet Nordland – Leningrad oblast”, utdelte prosjekttilskudd til de norske kommunene. De fikk også støtte fra NFK, som de siste

---

<sup>50</sup> KS, rapport fra prosjektperioden, s.4.

årene hadde gitt vesentlige bidrag. Helt til 2008 var det kun den norske parten som finansierte prosjekter med Russland. I dag er UD strengere på det, og i noen russiske kommuner dekkes 50 prosent av prosjektutgiftene med egne midler.<sup>51</sup> Men allikevel har den største ressursinnsatsen igjennom årene vært lagt inn fra samarbeidskommuner gjennom det arbeidet som har vært lagt ned i prosjektene. Som Gildeskål kommune sier for 2005, var det lagt ned fra kommunens side en innsats beregnet til ca 31.000 kr på kommunenivå og ca 130.000 på skolenivå (i hele prosjektperioden). Ellers har samarbeidet vært støttet av den norske parten, og stort sett av UD. NFK har også bidratt med vesentlige beløp. Lenoblast har derimot alltid holdt seg på avstand fra samarbeidet: representanter fra Administrasjonen deltok bare i de årlige konferansene og valgte kun å ha rollen som en politisk observatør.

Kommunesamarbeidet har ikke vært uten utfordringer. Norske prosjektledere rapporterte at mangel på språklig kunnskap, svært stor forskjell mellom kommunenes størrelse og innbyggerstall (for sammenligning: i 2005 var det ca 40.000 mennesker i Lodejnoe Pole og ca 2.200 innbyggere i Gildeskål), dårlig internettforbindelse på russisk side, avhengighet av politisk støtte, og endelig finansieringsmangel og forsinkelser med tilsagnsbrev.

Kommunesamarbeidet har vært lærerikt for begge sider. Det underskrev alle samarbeidskommuner i sine avslutningsrapporter. Gildeskål kommune skrev for eksempel at det var litt overraskende for dem å oppdage at de, som mente at kommunen var internasjonalt orientert, i langt mindre grad enn Lodejnoe Pole hadde utviklet internasjonalt samarbeid. Dessuten var det tankevekkende for besøkende fra Gildeskål å oppleve hvilken oppmerksomhet et besøk fra lille Gildeskål fikk i en kommune nesten 20 ganger større enn de selv var.<sup>52</sup> Kommunen konkluderte ellers:

Demokratiutviklingstanken vil være det bærende fundament også i alt videre samarbeidet opp mot Russland. Nettverksbygging og kulturflyt er en naturlig konsekvens av den ønskede videreføring av vårt arbeid.<sup>53</sup>

#### **5.4. Hovedkoordinator: Kommunenes sentralforbund**

Fra 1993 fram til 2005 ble samarbeidet organisert under koordinering av Kommunenes Sentralforbund. KS fikk ansvaret for prosjektene og deres vellykkethet (Andersen, Grude,

---

<sup>51</sup> Det er det fortsatt vanskelig å få finansiering for det tosidige kommunesamarbeidet på den russiske siden, og det er ikke så sjelden at prosjektledere og deltakere tar på seg en del av utgifter.

<sup>52</sup> Gildeskål kommune, Oppvekst og kultur, Rapport Prosjektsamarbeid Lodejnoe Pole – Gildeskål, s.5.

<sup>53</sup> Ballangen kommune, Sektor for kultur og undervisning, sknr.: 04/00723, løpenr.: 006881/04.

Haug; 2007, 164). Ledelsen for prosjektet fikk Knut Hjorth-Johansen (Oslo), seniorrådgiver, som tidligere var ansvarlig for samarbeid mot Øst Europa, og Lars Ramstad (Åndalsnes), tidligere rektor ved Rauma videregående skole i Møre og Romsdal. Siden 1991 hadde han jobbet med internasjonale prosjekter for KS. Knut Hjorth-Johansen jobbet med detaljene for tilskudd til kommunene og hadde det politiske ansvaret, mens Lars Ramstad sto for det praktiske. Til UD rapporterte de i lag.

I Norge er KS representert og har avdelinger i alle fylker, men internasjonalt samarbeid styres sentralt. Med lokalisering i Oslo var det kort vei til UD. KS fikk midlene, fordelte dem mellom prosjektene og formidlet dem videre til de norske kommunene. De norske kommunene disponerte midlene sammen med de russiske. Det gjorde det mulig for de russiske kommunene å kunne være med i samarbeidet.<sup>54</sup>

KS arbeidet for å samordne alle prosjektene gjennom faste årlige møter i Russland og i Norge samt være ressursorgan og å svare på de mange henvendelser fra de norske og russiske kommunene.<sup>55</sup>

KS fulgte opp målsettingene som kommunene formulerte i sine søknader og veiledet dem i forhold til UD's program for tilsvarende periode. Prosjektet UoD var det siste prosjektet som KS gjennomførte sammen med de norske og russiske kommunene fra Nordland og Lenoblast. I 2006 rapporterte KS til UD om den gjennomførte demokratiprojektet "Kommunesamarbeidet Nordland – Lenoblast" og prosjektet UoD og trakk seg deretter ut.

Prosjektet "Ungdom og demokratiutvikling" var ellers ikke det eneste som Lars Ramstad og Knut Hjorth-Johansen drev med, og enkelte demokratiprojekter med øst-europeiske land lignet på "Ungdom og demokratiutvikling" og hadde også ungdom som målgruppe.

### **5.5. Ledelse i kommunene**

Prosjektkoordinatoren (KS) la hele tiden vekt på at aktiv støtte og deltakelse fra politisk og administrativ ledelse på begge sider var et av de viktigste kriterier for et vellykket og bærekraftig samarbeid.<sup>56</sup> Derfor var kommunesamarbeidet forankret ved kommunene og fylkeskommunene. KS stilte følgende krav til organisering av prosjektene:

- Fast prosjektleder;

---

<sup>54</sup> Ballangen kommune, Sektor for kultur og undervisning, 04/00723, 005177/05.

<sup>55</sup> KS, rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005.

<sup>56</sup> KS, kort oppsummering av årskonferansen i St. Petersburg i 2004

- Krav til politisk forankring gjennom politiske vedtak;
- Årlige søknader og rapportering (økonomisk og resultatmessig);
- Deltakelse i årlige felles konferanser<sup>57</sup>;

Helt fra starten av samarbeidet mente man at kommunesamarbeidet var et ”folk-til-folk” samarbeid og ikke hadde politisk karakter. Men en god og klar politisk og administrativ organisering var viktig helt fra begynnelsen. Ved tanken om erfaringsutveksling, læring og nettverkbygning på regionalt og kommunalt nivå ble demokratiprojektet forankret i to fylkeskommuner og 10 kommuner. Stor sett i alle kommunene var det minst to-tre hovedpersoner som fikk ansvaret for samarbeidet: ordfører, rådmann og prosjektkoordinator. Dette varierte fra kommune til kommune og i noen av dem kunne det være en hel gruppe av prosjektledere og medhjelpere (i Tosno – fire, Ballangen – seks personer) og i noen kommuner var det færre (i Volkhov - en). I tillegg trakk man inn kompetanse etter behov.

Man kan si med en viss sikkerhet at kommunesamarbeidet hadde vært svært heldig med prosjektlederskapet. Det sørget for at samarbeidet fikk politisk støtte. Siden samarbeidet var godt forankret politisk og at avtalene ble underskrevet av kommunenes ordførere, var det viktig for prosjektlederne å holde ordførerne godt orientert. Nye avtaler ble underskrevet hvert tredje/fjerde år, og det var ofte at slike avtaler ble undertegnet av en ny ordfører.

Norske samarbeidskommuner fikk bevilgninger til sine prosjekter i form av tilskudd. Utbetaling skjedde etterskuddsvis, det vil si til dekning av påløpte utgifter. Som regel fikk kommunene mindre tilskudd enn de årlig søkte om. Det står blant annet i UD's veiledninger om Prosjektsamarbeidet med Russland at ”prosjektet kan som en hovedregel ikke fullfinansieres av offentlige midler, og både den norske og den øst- europeiske part forutsettes normalt å bidra med rimelig egeninnsats” (UD, WEB 10).

Men ikke alt var friksjonsfritt i forhandlingene med KS og UD: alle partnere uten unntak klaget på at ”prosjektet i perioder har hatt problemer med tilsagnene fra KS, som ofte har kommet altfor sent og hvor muntlige løfter i noen tilfeller ikke var blitt fulgt opp. Dette har ført til at prosjekter ikke har vært mulig å gjennomføre og ikke minst vært uheldig i forhold til løfter gitt til samarbeidskommuner”.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Rapport fra prosjektperioden, del III, s. 4.

<sup>58</sup> Ballangen kommune, sektor for kultur og undervisning, saksnr.: 04/00723, løpenr.: 005177/05.

Søknadene som kommunene leverte til KS hvert år, fungerte også som rapporteringer om utført arbeid. En eller to ganger per år møttes de norske samarbeidskommunene med sine russiske partnere for å se på framdrift og høre på hva de andre kommunene gjorde.

Kommunene hadde en fast årskonferanse i St. Petersburg, den første i 1997. Ved disse konferansene deltok ofte også representanter fra Utenriksdepartementet, Det Norske Generalkonsulatet i St. Petersburg, NFK og Lenoblast Administrasjon. Etter slike møter holdt KS oppfølgende møter med UD.

I noen kommuner var skolesamarbeide best utviklet. Prosjektledere var ofte fra et utdanningssystem og representerte både kommunen og sine skoler. For eksempel drev Petter Kjærnes, tidligere prosjektleder i Gildeskål kommune, med prosjektlederskap i tillegg til sin hovedoppgave på skolen som rektor. Som prosjektleder kunne han trekke på en kommunal styringsgruppe, bestående av ordføreren, rådmannen, representanter fra samarbeidsskoler og vennskapsforeningen.

Ikke alle kommuner baserte seg på frivillig egeninnsats. Ballangen kommune brukte penger fra sitt budsjett for å betale de timer som prosjektlederne brukte for dette samarbeidet.

Kanskje var det flere kommuner som gjorde det. I Narvik kjøpte kommunen tjenesten som prosjektleder fra stiftelsen Nordnorsk Fredssenteret (NFS), som drev med flere internasjonale EU-prosjekter mot øst. Senteret bidro med å få Kingisepp med i et EU's ungdomsutvekslingsprogram, slik at samarbeidsnettverket ble utvidet. Russland, Polen og Serbia hadde ellers vært prioriterte samarbeidspartnere for kommunen, som dermed hadde fem vennskapsforbindelser.

På den samme tid opplevde Sigbjørn Eriksen, tidligere fylkesordfører i Nordland og initiatør av det norsk-russiske kommunesamarbeidet, at Narvik i hele prosjektperioden hadde vist manglende oppfølging. Det kunne skyldes at det var mange samarbeidspartnere i utlandet, materiell avhengighet av KS, og at de ikke alltid hadde politisk støtte fra ledelsen i kommunen. Narvik har hatt en stadig vanskeligere kommuneøkonomi, og at "uten tilskuddet fra UD/KS var det vanskelig å se for seg et aktivt og kontinuerlig vennskapskommunesamarbeid".<sup>59</sup> Det var også tilfeller hvor Narvik kommune valgte å søke om midler i NFK, mens de små kommunene klarte seg med egne ressurser.

---

<sup>59</sup> Narvik kommune, Rapport fra prosjektsamarbeidsperioden.



## **5.6. Prosjekt ”Ungdom og demokratiutvikling”: bakgrunn**

Det var senvinter 2004 at Kommunenes Sentralforbund med Knut Hjorth-Johansen, seniorrådgiver, og Aina Simonsen, direktør, leverte en søknad til Utenriksdepartementet om rammetilskudd til samarbeidsprosjekter mellom norske og russiske kommuner for 2004. De skrev at KS vil forbedre det framtidlige samarbeidet, styrke prosjektene faglig, organisere de økonomiske og faglige ressurser på en bedre måte og utbedre nettverket både i Russland og Norge ved å koordinere det tematiske for alle prosjektene til flere fellesprosjekter.<sup>60</sup> Det tematiske, mente de, var tiltak som skulle forhøye kompetanse, kunnskap og hjelpe til å spre erfaringer om lokal og regional administrasjon, øke forståelsen for demokratiprinsipper. Søkerne la vekt på at etter ti år siden demokratiseringen i Russland hadde startet, var det lite forståelse i landet for hva et demokratisk samfunn egentlig er.<sup>61</sup>

### **5.6.1. Premisser**

Det at KS, som hadde vært ansvarlig for kommunesamarbeidet i flere år, la fokus på lokalt demokrati, har sine grunner. Nesten et halvt år før søknaden skal ha blitt sendt til UD, ble det organisert et møte i St Petersburg for prosjektlederne fra vennskapskommuner i oktober 2003. Det var en stor og omfattende konferanse arrangert for og av ungdomsorganisasjoner fra Nordland og Lenoblast. KS holdt også tale under konferansen: den dreide seg om utviklingen av ungdoms representasjon ved lovgivende og utøvende makt i Norge, et tema som hadde blitt mer og mer populært i Russland. For både Nordland og Leningrad oblast var denne utviklingen en ganske ny prosess. I Norge og Russland startet man å opprette de første ungdomsråd og ungdommens fylkesting stort sett i den samme perioden – på 90-tallet, mens i Nordland og Lenoblast kom de i årene mellom 2001 – 2003.

Straks etter denne konferansen hadde ledere fra samarbeidskommunene et eget arbeidsmøte, der det ble fortalt til de norske samarbeidspartnerne om den pågående føderale reformen som skulle styrke lokalforvaltningen i Russland. Under konferansen var et av de mest omdiskuterte spørsmålene: Hvilke praktiske konsekvenser vil reformering av det lokale selvstyret gi for kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast?<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> KS, 2003/00249-9.

<sup>61</sup> KS, 2003/00249-9.

<sup>62</sup> KS, kort oppsummering av konferanse og gruppearbeid, dok.av 02.12.04.

Forventninger av reformen i Russland, ideen om forbedret lokalforvaltning ble fanget opp av de norske koordinatorene. De kom tilbake til Norge med tanker om det videre samarbeidet, og disse tankene ble formulert i februar 2004 i søknaden til Norsk Utenriksdepartementet.

KS ønsker å fordele støtte til de prosjektaktivitetene som setter fokus på kompetanseøkning og kunnskapsfordypning samt til spredning av erfaringer om lokal og regional administrasjon.<sup>63</sup>

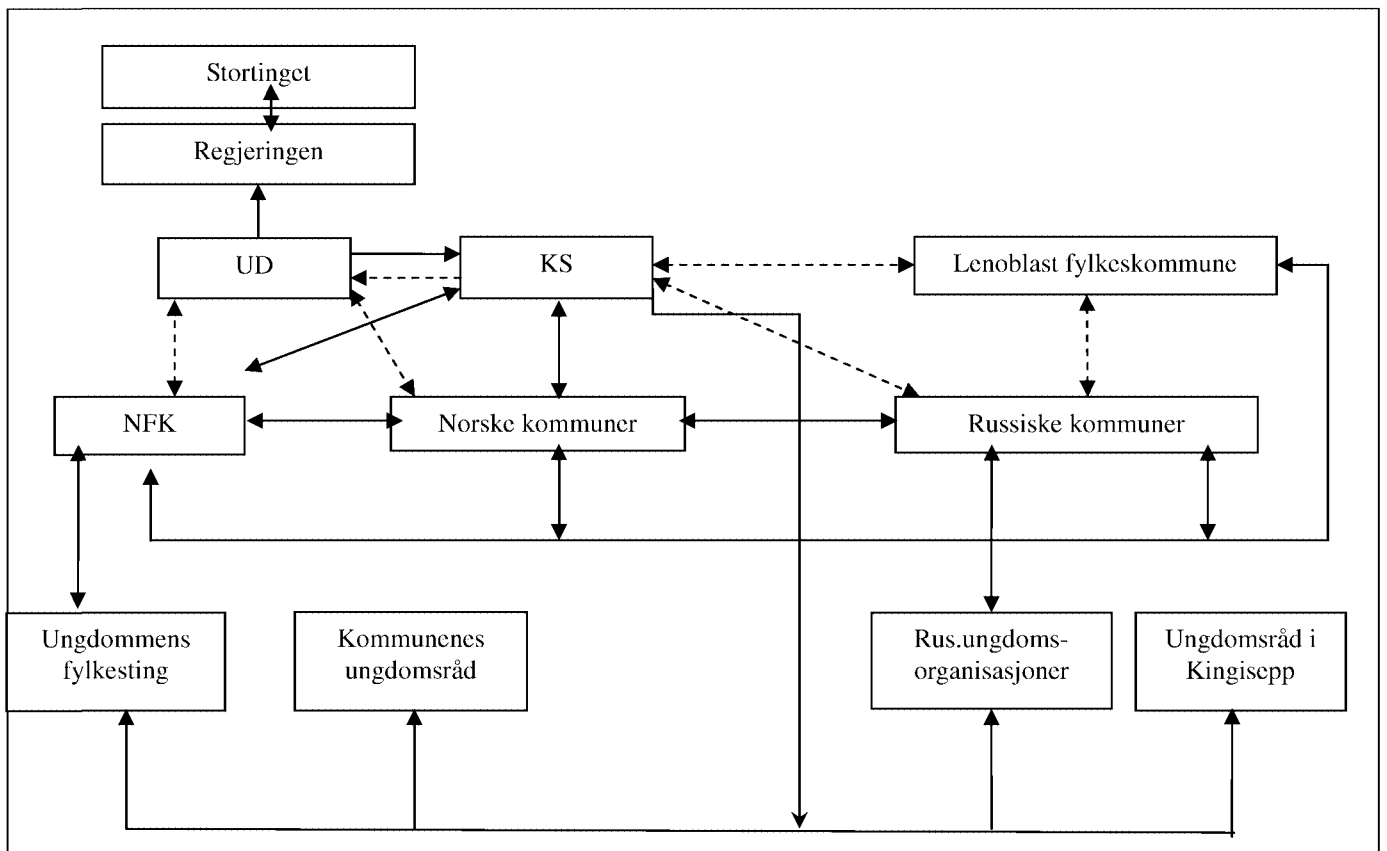
### **5.6.2. Organisering av prosjektet UoD**

UoD var en del av det store demokratiprojektet, men skilte seg fra de andre bilaterale prosjektene med at prosjektet for ungdom forente alle kommunene. Ungdomsprosjektet hadde startet ett år før prosjektet ”Kommunesamarbeidet Nordland – Leningrad oblast” ble avsluttet og utgjorde avslutningsfasen for det lange kommunesamarbeidet under ledelse av KS. I prosjektet UoD hadde KS hele ansvaret og utførte både den ledende og utøvende rollen (se modell 5.5.1.). Kommuneledere sørget for at det ble funnet dyktige unge deltakere og tilrettela deres deltakelse praktisk (ordnet med visum, skaffet billetter og lignende). KS fungerte som et informasjonsknutepunkt mellom de norske og russiske kommunene. Dessuten var alle kommunene ansvarlig for opplegget for deltakerne utenom konferansene (besøk av sine vennskapskommuner og deres aktiviteter der). Noen kommuner hadde også en sentral rolle i avvikling av UoD-konferansene i prosjektperioden. Enkelte prosjektledere deltok også aktivt på planlegging og arrangering av alle møter for ungdommen (Tosno, Ballangen, Tysfjord, Gildeskål og Lodejnoj Pole). Lars Ramstad hadde de fleste oppgaver: han kommuniserte med prosjektledere, samlet kommunerepresentantene, planla innkvartering, transport og kosthold under konferanser, forberedte den faglige del i oppleggene og dessuten foreleste han mest selv. Etterpå rapporterte han til Knut Hjorth-Johansen.

---

<sup>63</sup> Kommunesentralforbund, saknr.: 2003/00249-9.

**Modell 5.6.2: Grafisk illustrasjon av det fylkeskommunale og kommunale samarbeidet mellom Nordland og Lenoblast i prosjektet "Ungdom og Demokratiutvikling"**



I desember 2004 sendte NFK en søknad til KS om støtte for samarbeidsprosjekter med Leningrad fylke for 2005. De ønsket ”å videreutvikle samarbeidets kontakter mellom forskjellige etater i administrasjonen og samarbeide på politisk nivå mellom Fylkestinget i Nordland og Den Lovgivende Forsamlingen i St. Petersburg” og bad om kr 100.000 i støtte til disse prosjektene.<sup>64</sup> I tillegg til det ønsket NFK å bli med på samarbeidet gjeldende ungdom og demokrati.

I 2005 bestod ungdomsprosjektets nettverk av følgende deltakere:

Nordland fylkeskommune (NFK) – Leningrad oblast Administrasjon (Lenoblast Administrasjon), Ballangen – Tosno, Gildeskål – Lodejnoe Pole, Steigen – Podporosjje Tysfjord – Kirisji, Narvik – Kingisepp, Vefsn – Volkhov.

I begynnelsen var det fem kommuner som deltok i prosjektet: Vefsn kommune sammen med sin russiske vennskapskommune Volkhov kom i slutten av prosjektperioden og deltok kun på

<sup>64</sup> NFK, sknr.: 200401753-5.

den siste samlingen i St. Petersburg november 2005. Kommunesamarbeidet med Russland ble positivt oppfattet, noe som framgår av rapporten fra Gildeskål kommune:

På tross av ulikhetene har vi sett at vi har mange av de samme utfordringene, og det har vært nyttig å diskutere disse. Et av de siste eksemplene her er organisering av kommuner, der vi i Gildeskål diskuterer kommunesammenslåing, mens de i Leningrad oblast går den motsatte veien. Vi ser også at vi kan ha nytte av et videre samarbeid, bl.a. i forhold til entreprenørskap og etablering av arbeidsplasser og hvordan vi utvikler det kommunale demokratiet for å få et større engasjement, særlig blant de unge.<sup>65</sup>

### **5.6.3. Økonomisk grunnlag for prosjektet UoD**

For år 2005 fikk KS et tilsagn for kommunesamarbeidet med Lenoblast, som nesten var halvert i forhold til det en søkte om: kr. 1.000.000 (i stedet for kr. 1.925.000). Beløpet gikk til å gjennomføre de bilaterale prosjekter og forsette demokratiprojektet, som kostet kr. 259.000. Disse pengene ble brukt til å dekke utgifter fra arbeidsmøter og den første samlingen i landsbyen Novolisino. Det neste året fikk KS tilsagn om det samme beløpet som for 2004 (men søkte om kr. 1.525.000). Beløpet for UoD, kr. 325.000, ble brukt til å forsette prosjektet og arrangere aktiviteter for ungdom (to samlinger i Russland og en i Norge) og to arbeidsmøter i Tysfjord. Totalt kostet demokratiprojektet UoD kr. 584.000.

I sine rapporter for prosjektperioden 1993 – 2005 klaget kommunene at midlene alltid kom sent på grunn av for lang beslutningstid i UD og KS. Det gjorde prosjektgjennomførelse lite forutsigbart. I 2004 og 2005 kom tilsagnsbrevene fra UD kun en måned etter at KS hadde søkt om tilskudd. Altså kom svar relativt fort, selv om beløpet ble kraftig redusert. Men manglende utbetaling var også betinget av at i 2005 kom restbevilgninger til kommunene med en betydelig forsinkelse. Årsaken til dette var at to kommuner hadde utsatt å sende inn sine revisorbekreftede regnskapsrapporter for 2004. Uten å ha alle regnskapsrapporter, kunne KS ikke utløse det restbeløpet som en hadde til gode i UD.

### **5.6.4. Forprosjektsarbeid**

I mai 2003 i Tysfjord samlet UD norske kommuner, inkludert KS, for å gjøre det klart at det var på tide å avslutte bilaterale kommunale prosjekter og i stedet etablere et felles prosjekt.

---

<sup>65</sup> Gildeskål kommune, Oppvekst og kultur, Rapport Prosjektsamarbeid Lodejnoe Pole – Gildeskål, s.5.

Det kom relativt bra respons fra prosjektlederne. Under årskonferansen i St. Petersburg i 2003, som har blitt nevnt før i dette kapitlet, ble framtiden diskutert med de russiske partnerne. Der traff de norske koordinatorene Viktoria Kazakina, representant for ungdomsorganisasjonen ”PLÅT” fra Tosno. Hun deltok i konferansen for ungdom fra både norske og russiske kommuner, som gikk parallelt med årskonferansen for lederne. Da ble ideen om demokratiprojektet for ungdom første gang lansert. Dette temaet ble presentert for prosjektlederne under møter i Bodø i mars 2004 og så i april samme året. Lars Ramstad la frem en prosjektskisse om hvordan formålet etter KS’ syn, skulle realiseres.

I mai møttes alle prosjektledere igjen på Riksgrensen i Sverige – både russiske og norske – med Lars Ramstad og Knut Hjorth-Johansen (KS). Prosjektinnholdet for UoD var ferdig og KS drøftet den siste prosjektskissen med lederne. Også spørsmålet om ledelsen av prosjektet ble drøftet, men deltakerne kom ikke til noen beslutning om hvem som burde ta ledelsen. Det var flere forslag. Den russiske siden foreslo to ledere, en fra hver side, NFK kom med forslag om å bruke deres person (Oksana Sergeeva) som kontaktperson mellom KS, fylkeskommunene og kommunene. Men de kom overens om at ungdomsprosjektet skulle fokusere på utviklingen av ungdomspolitik, etableringen av ungdomsråd i Lenoblast, etiske prinsipper, diskusjons og debatteknikk, miljø og bærekraftig utvikling.

Det ble presisert at det er viktig å komme til et felles demokratibegrep og felles forståelse av demokrati i det moderne samfunnet. Det kom fra den russiske siden at ungdom i Russland ikke er klar over hva begrepet demokrati inneholder. Heller ikke alle norske ungdommer forstår demokrati riktig.<sup>66</sup>

Deltakerne ble enig om deltakeralderen – den burde heves til 15 -19 år og omfatte begge kjønn. Det ble understreket at det er stor forskjell mellom en 15-åring og en 13-åring, og at utplukkingen av deltakerne er viktig. For de yngste (13 – 14 år) ville temaet bli ”svært alvorlig og vanskelig for dem”.<sup>67</sup>

Prosjektlederne, som var til stede, var velkommen til å komme med eget innspill i prosjektet. Noen foreslo å utvikle skolesamarbeidet som har allerede gått i mange år, og integrere skolene i dette prosjektet. Denne ideen ble ikke tatt i mot med entusiasme av alle og ble ikke fulgt opp.

---

<sup>66</sup> KS, rapport fra møtet på Riksgrensen i Sverige 5. – 6.mai 2010.

<sup>67</sup> *Ibid.*

Det ble reist et spørsmål om hvordan man burde evaluere prosjektet etter prosjektet var avsluttet. De norske lederne kom med forslag om faglig evaluering. De ville invitere et uavhengig organ (som for eksempel et forskningsinstitutt) eller en fagperson som kunne evaluere og skrive en rapport. Men på grunn av at dette ville koste mye, endte en opp med å bruke evalueringsskjemaer som var obligatoriske for alle deltakere.<sup>68</sup>

En måned senere, i forbindelse med forberedelsene til den første konferansen for ungdom i Tosno under prosjektet UoD, reiste Viktoria Kazakina til Ballangen kommune for å lære og kjenne kommunens historie, kultur, demokratisk oppbygde systemer, administrativt og politisk, samt å besøke offentlige kontorer og etater.<sup>69</sup>

Neste arbeidsmøte for lederne av prosjektet UoD ble organisert i Narvik i slutten av juni 2004, det vil si bare få måneder etter de første samlinger. Det var nødvendig for Lars Ramstad, som koordinator å forsikre seg om at prosjektlederne forsto prosjektets målsettinger riktig. I møtet deltok også Oksana Sergeeva (NFK), Viktoria Kazakina (Tosno) og Varvara Galitsj (Lodejnoe Pole). Viktoria Kazakina og Varvara Galitsj kom på vegne av alle russiske samarbeidskommuner. Viktoria Kazakina deltok i møtet også som ungdommens representant. Alle deltakere var delt i grupper som skulle drøfte hvilke virkemidler prosjektet skulle ta i bruk. Deltakerne ble enig om case- og gruppearbeid som arbeidsmetoder, og om hvordan de skulle plukke ut unge representanter. KS formulerte formålet med prosjektet slik:

Å øke interessen blant russisk og norsk ungdom for aktiv deltakelse for utviklingen av eget samfunn gjennom demokratiske prosesser<sup>70</sup>

Prosjektet UoD ble drøftet siste gang under årskonferansen ”Kommunesamarbeid Norge – Russland” i St. Petersburg 30. september 2004, to dager før ungdomsprosjektet startet. KS presenterte også for prosjektlederne Stortingsmelding nr. 12 (2000 – 2001) Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt hundreår. Det ble lagt frem to strategier i forhold til Russland: den første var å bidra til demokratiske reformer og bærekraftig utvikling, den andre var formulert på følgende måte:

Russland må følge sin egen vei i den videre reformprosessen, bestemt av landets egne forutsetninger og tradisjoner. Vest Europa og Norge kan bare i begrenset utstrekning være modell.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> KS, rapport fra møtet på Riksgrensen i Sverige 5. – 6.mai 2010.

<sup>69</sup> Ballangen kommune, saksnr. 04/00723.

<sup>70</sup> KS, rapport fra prosjektperioden. .

Det ble understreket at det er få land som kan sammenlignes med Norge, med sterke organisasjoner og en slik ekspansiv vekst i innbyggernes levestandard. Samtidig bemerket koordinatorene at kommunens rolle i Norge har blitt svekket, og at staten har bare styrket seg på bekostning av det lokale nivået. KS formulerte aktuelle spørsmål både for Norge og Russland:

- Har vi noen mulighet for å vitalisere og å styrke demokratiutviklingen?
- Skal lokalpolitikeren fortsette som ”statsfunksjonær” og ”kapasitetsløser”?
- Skal staten redusere sin makt med hensyn til lovgivning og øremerking av midler?
- Skal organisasjonenes makt reduseres?
- Skal vi fortsette i lokalpolitikken med partier eller skal vi mer fokusere på personvalg?
- Skal vi mer fokusere på konkrete saker?
- Skal vi begynne med ungdommen? Men hvordan? <sup>72</sup>

### **5.6.5. Ungdomssatsing**

Ungdom har vært en viktig målgruppe helt fra begynnelsen av. Nordland fylkeskommune la vekt på at dette området skulle prioriteres i det tosidige kommunesamarbeidet. Men det tok noen år før aktørene fant en form for hvordan man kunne inkludere ungdom i samarbeidet.

I årene fra 2004 – 2007 var ungdomssatsning omfattende i Nordland: ambisjonen var å bli den ledende ungdomsregionen i Europa. I Utviklingsprogrammet for 2004 – 2007 understrekes det at ungdom må sikres enda bedre muligheter til å påvirke politiske prosesser og bidra til demokratisk utvikling, og tilrettelegge ungdomsengasjement i planprosesser og ved utforming av nye ungdomspolitiske tiltak.<sup>73</sup> Ideen om at demokratiutvikling blant ungdom kom fra KS og ble enstemmig støttet av kommunene, fordi man mente dette var et aktuelt tema både i Norge og Russland.

### **5.6.6. Prosjektformål og iverksetting**

Som omtalt tidligere, hele samarbeidet baserte seg på sentrale føringer i følge St.melding 12 og andre statlige føringer. ”Regjeringens målsettinger er de sentrale i alt vårt arbeid,” påpekte

---

<sup>71</sup> KS, Årskonferansen i St. Petersburg 30.09.04 – 01.10.04 og Ungdomskonferansen i Tosno 02.10.04 – 06.10.04. Samarbeidet Russland – Norge. Bakgrunnen for dette fra norsk side.

<sup>72</sup> *ibid.*

<sup>73</sup> Utviklingsprogram Nordland: s.27

KS i sin søknad om rammetilskudd for 2004<sup>74</sup> og viste til at ”å medvirke til utvikling av demokrati og oppbygging av rettsstaten for det enkelte individ og oppbygging av gode offentlige institusjoner” ble en av deres målsettinger som de ville legge til grunn for kommunesamarbeidet for 2004. Kompetanseoppbygging på politisk og administrativt nivå, arbeid med sikte på å etablere ungdomsråd i russiske kommunene etter norsk erfaring ble prioriterte samarbeidsområder i prosjektperioden. Temaet var i samsvar med UD’s samarbeidsområder i forhold til Russland, nemlig de demokratibyggende tiltak som søker ”å bidra til å styrke den demokratiske styreform ved konkrete tiltak og prosjekter som fremmer politisk pluralisme og frie valg, rettsstatens prinsipper og respekt for grunnleggende menneskerettigheter, herunder likestilling” (UD, WEB 10). Prosjekter ble støttet hvis de blant annet kunne bidra til styrking av lokaldemokratiet (*ibid*).

I tilsagnsbrevet for 2004 om tilskudd til samarbeid mellom norske og russiske kommuner skriver UD at disse midlene skal brukes for blant annet å bidra til ”utvikling og styrking av de kommunale politiske og administrative organer med vekt på etiske prinsipper, flerpartisystem med aksept og arbeidsmulighet for en levende opposisjon; institusjonsbygging gjennom formelle offentlige organer og frivillige organisasjoner, likestilling mellom kjønnene, samarbeid mellom skoler ved lærer og elevutveksling”.<sup>75</sup>

Neste år fikk KS et tilsagnsbrev, der formålet var formulert slik:

Formålet med tilskuddet er å bidra til utvikling av lokaldemokratiet i Nordvest Russland gjennom kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling. Prosjektet omfatter direkte samarbeid mellom kommuner i Nordland fylke, Nordland fylkeskommunene og kommuner i Leningrad fylke. Videre inngår prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”.<sup>76</sup>

Formålet – å utvikle demokratiforståelse blant ungdom – var klart definert helt fra begynnelsen av. Lars Ramstad som var ansvarlig for den praktiske og pedagogiske delen av prosjektet, hadde egen forståelse om hvordan man kan få det praktisk til: han mente at de burde presentere for ungdommen det norske demokratiet som hadde utviklet seg over mange år.

---

<sup>74</sup> KS, 2003/00249-2.

<sup>75</sup> KS, saksnr.: 200300249-4.

<sup>76</sup> fra UD’s tilsagnsbrev for 2005, KS, saksnr.: 200300249-12.



Utviklingen i Russland går nok fort og er på mange måter positiv og god. Det vil likevel ta flere år før vi kan snakke om demokratiutvikling og forståelse for dette ut fra norsk og vesteuropeisk målestokk.<sup>77</sup>

KS valgte å gi ungdommen et teoretisk grunnlag. Foredragsblokker om demokrati ble forelest om av Lars Ramstad med hjelp av Anne-Rita Nicklasson, prosjektleder fra Ballangen kommune. Lars Ramstad hadde erfaring som foreleser: han hadde tidligere forelest for folkevalgte i Norge, de som skulle velges til fylkesting og kommunestyret. I tillegg hadde han vært rektor og ordfører; jobbet med internasjonale prosjekter fra 1991 av for KS og UD. Anne-Rita Nicklasson hadde også pedagogisk bakkgrunn.

Case og gruppearbeid ble valgt som arbeidsmetode for å inkludere ungdommen i arbeidet. Norsk og russisk var valgt som arbeidsspråk under leksjonsdelen av konferansene, og engelsk som arbeids-, diskusjons- og debattspråk. De ferdigheter, kunnskaper og informasjon ungdommen fikk, skulle deltakerne ta med seg til sine skoler og organisasjoner, uten at det ble aksentuert. Under gjennomføringen av prosjektet oppsto ideen om at ungdom skulle lage en felles webside som de kunne bruke for å kommunisere med hverandre, diskutere problemer, finne løsninger og fortelle om sine resultater i utviklingen av demokrati i sine kommuner.

Siden prosjektet hadde begrenset økonomi, ble deltakertallet redusert og prosjektlederne endte med 25 ungdommer, to fra hver kommune av begge kjønn i alderen 15 -19 år. I utgangspunktet skulle ungdommene representere ungdomsråd fra sine kommuner. Men ideen om å delta i prosjektet ble mottatt av ungdomsråd med ulik grad av oppslutning. Så prøvde prosjektlederne også å invitere representanter fra ungdommens fylkesting. Forskjellen mellom Nordland og Lenoblast var at ungdomspolitikken bare nettopp hadde begynt å utvikle seg i Russland, og det var ikke alle russiske kommuner som hadde tilsvarende ungdomsinstitusjoner. Derfor ble det plukket ut elever som representerte sine skoler, elevråd og andre ungdomsorganisasjoner. Kingisepp var det eneste uttaket fra andre kommuner: her ble det utvalgt 2 medlemmer fra det nydannede Ungdomsrådet i Kingisepp Administrasjon, en av de første i Lenoblast (se fig.5.5.1.). Ungdomskammeret ved de representative organene eksisterte ikke i disse kommunene ennå.

---

<sup>77</sup> KS, rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005, s.5.

Heller ikke alle kommuneprosjektledere fikk mulighet å delta i alle arbeidsmøtene og konferansene. Det ble gjort av både økonomiske og rasjonelle grunner (KS mente at prosjektet var ment for ungdom, og ikke for de voksne). Det ble bestemt at prosjektpenger kun ville bli brukt for å dekke utgifter fra de tre første konferansedager, pluss reiseutgifter for ungdommen. Alle prosjektlederne fikk mulighet å møtes med fulltallig deltakelse kun under årskonferansen i St. Petersburg i november 2005, fordi det var avslutning av det store og omfattende demokratiprojektet ”Kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland”.

### **5.6.7. Prosjektets opplegg: Tosno, Tysfjord og St. Petersburg**

Gjennomføring av prosjektet besto av tre møter i Tosno (Tosno kommune), Tysfjord og St. Petersburg. Møtene gikk i flere dager og innholdt både tematiske og underholdende opplegg. Forelesningene ble forberedt både av KS, russiske eksperter og representanter fra administrative organer (Lenoblast Administrasjon blant annet), norske frivillige organisasjoner (Kvinneuniversitet i Nord). Resten av tiden tilbrakte de unge deltakerne i sine vennskapskommuner og hadde ulike opplegg, forberedt av kommunenes prosjektledere.

Det første møtet var stort sett organisert av den russiske parten, og Viktoria Kazakina (1985), prosjektleder og deltaker i Tosno kommune (landsby Novolisino), fikk ansvaret for forberedning av programmet. Viktoria Kazakina holdt hele tiden kontakt med Varvara Galitsj, prosjektleder i Lodejnoe Pole, som hadde lang erfaring i kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast. Siden det var den første konferansen i dette prosjektet, så Viktoria sin oppgave i å hjelpe ungdommen å lære å kjenne hverandre, etablere god kommunikasjon mellom dem. For å få det til, ville hun inkludere leker og dans i fritidsaktiviteter. Attpåtil fikk deltakerne møtet Ivan Habarov, ordfører i Tosno (1996 – 2007) som samt med representanter Lenoblast Administrasjon og KS fortalte noe om regelverket og demokrati i Russland og Norge.

Det gikk nesten ett år før deltakerne møttes igjen. I februar 2005 fikk KS tilsagn for gjennomføring av nye bilaterale prosjekter og videreføring av demokratiprojektet for ungdom.

Viser på nytt til brev ifra KS dat. 02.12.04, hvor det antydes at prosjektperioden for kommunesamarbeidet med Russland vil være over etter 2005. Det er derfor naturlig å opprettholde den vellykkede strategi ifra tidligere år, samt korrigere ytterligere opp i mot barn og ungdom. Demokratiutviklingstanken vil være det

bærende fundament også i alt videre samarbeid opp mot Russland.

Nettverksbygging og kulturflyt er en naturlig konsekvens av den ønskede videreføring av vårt arbeid.<sup>78</sup>

Det ble igjen arrangert tre arbeidsmøter (to i Tysfjord og ett i St. Petersburg). Den neste konferansen for ungdommen skjedde på den norske siden, i Tysfjord i september 2005 etter et lengre opphold på ett år. Den lange tidsperioden siden forrige konferanse skyldtes ulike forhold, men også at høsten 2005 var det Stortingsvalg, som ble avsluttet dagen før konferansen begynte. Prosjektkoordinatorene fikk belyse valget og vektla at norsk ungdom ikke hadde høy valgdeltakelse. De tok også for seg norske medias omtale av valget både før, under og etter samt partienes saker før valget og hvorfor valgresultatet ble som det ble.

Denne gangen var deltakerrepresentasjon delvis endret. Ungdommene fikk også besøke Høgskolen i Bodø og Nordland fylkeskommune, der de ble orientert om ungdommens fylkesting. Opplegget var gjennomført på engelsk, var interessant og lærerikt, men som vurderingsskjemaene senere viste, skjønte ungdommen (både norsk og russisk) ikke alt.

Varvara Galitsj (Lodejnoe Pole) og Viktoria Kazakina fulgte de russiske ungdommene til Norge, mens de norske deltakerne ble koordinert av Anne-Rita Nicklasson (Ballangen) og Sandra Nystø Rahka (Tysfjord). Anne-Rita Nicklasson var dessuten aktiv med i planleggingen av alle konferansene, som omfattet mange tema: møteteknikk, ledelse, replikker, voteringer, vedtak, vedtaksgjennomføring og evaluering, habilitet og etikk blant folkevalgte, elevråd, effektiv saksbehandling, HIV, AIDS og stoff, valgkampopplegg og mye annet.

Siste dagen i Tysfjord ble brukt til å oppsummere og planlegge neste konferanse i St. Petersburg. NFK lanserte tanken om at en kunne overta koordinatorrollen i det framtidlige kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast. Alle kom overens om at de ikke manglet tema for neste møtet for ungdommen i St. Petersburg og samarbeidet ellers, mens utfordringen ble å vedlikeholde kompetansen og bygge nettverk til andre kommuner og regioner både i Russland og Norge.<sup>79</sup> Ungdommene kom med forslaget om neste gang å ta opp temaet: ”Utdanningsmulighetene for ungdom i de to landene” og ”Hvordan har ungdommene fra munisipaliteter det?”.

---

<sup>78</sup> Ballangen kommune, saksnr.: 04/00723.

<sup>79</sup> KS, Rapport for ungdomskonferansen i Tysfjord 13.09 - 17.09.05

Det siste møtet for ungdommen i St. Petersburg i november det samme året falt sammen med den siste årskonferansen for demokratiprojektet Kommunesamarbeid mellom Norge og Russland. Etter det avsluttende opplegget for ungdommen, fokuserte årskonferansen på prosjektledelsen, problemer, oppnådde målsetninger og resultater i hele perioden. Mange flere prosjektledere og kontaktpersoner deltok på denne konferansen. I tillegg til koordinatorene fra KS og prosjektledere fra samarbeidskommunene, deltok også representanter fra Nordland fylkeskommune, Lenoblast Administrasjon, Den lovgivende forsamlingen i Leningrad oblast, Nordisk Ministerråd og Det norske Generalkonsulatet (med generalkonsul Otto H.Mamelund).

### **5.7. Resultater**

Hva var de faktiske resultater av prosjektet? I sin rapport til UD fra oppstartkonferansen i Tosno hadde KS nevnt som vellykket tema de resultatene ungdommen viste i oppsummeringsdebatten: ”de kunne føre en debatt, oppsummere og trekke konklusjoner/vedtak”.<sup>80</sup>

Deltakerne skapte personlige kontakter og vedlikeholdt dem via internett en stund etter at prosjektet ble avsluttet. De forsøkte også å lage en webside, men uten oppfølging av lederne, finansiering og støtte, ble initiativet ikke noe av. Kunnskapen som deltakerne fikk under prosjektets seminarer viste seg å bli spredt veldig svakt – stor sett bare blant venner og slekt. I noen russiske kommuner, Lodejnoe Pole, Tosno, Kirisji, Kingisepp, var det forsøk på å kjøre presentasjoner og valg i sine skoler. På den norske siden fikk prosjektet ingen fortsettelse.

Den føderale reformen om selvstyret, ble kun kort presentert for prosjektlederne og bare under årskonferansen i St. Petersburg.

Prosjektet vakte trolig interesse blant enkelte ungdommer, i hovedsak hos de russiske.

Temaet er viktig både for norsk og russisk ungdom og kursopplegget førte til målbar større interesse og evne til å engasjere seg i utvikling av eget samfunn<sup>81</sup>

Ei jenta fra Lodejnoe pole lærte seg norsk og hjelper nå med oversetting for Lodejnoe pole Administrasjon. Timmi Ellingjord fra Ballangen (1990) lærte seg russisk etter deltakelse i

---

<sup>80</sup> KS, rapport fra oppstartkonferansen.

<sup>81</sup> KS, rapporten fra prosjektperioden 1993 – 2005.

prosjektet og var utvekslet gjennom Barentsplus Junior i en skole i Arkhangelsk i ett år. Han går nå på en norsk-russisk skole i Murmansk og tar de siste eksamener fra videregående. Viktoria Kazakina (Tosno) er blitt representant for Ungdomskammeret ved Den lovgivende forsamlingen i Leningrad oblast og leder for Ungdomsrådet i Tosno Distriktadministrasjon. Ved siden av jobber hun fulltid ved det representative organet, Råd for Deputerte i Tosno bybosetting ("*Tosnenskoe gorodskoe poselenie*"). Hun viser stor interesse til å forsette det norsk-russiske kommunesamarbeidet, og er villig å ta ansvar for det. Maria Majasova (1987) fra Kirisji forsetter å holde kontakt med enkelte norske ledere og bidrar til samarbeidet med Norge. Pavel Ivanov (1988, Podporosjje) er nå formann ved Studentrådet på Konstruksjons – og arkitekturuniversitet i St. Petersburg. Viktoria Smirnova (1989) begynte å studere internasjonalt samarbeid med spesialisering på de nordiske land. Ksenija Zajtseva (1989) er blitt representant for et lokalt utvalgstyre i Volkhov. Noen endret sine politiske standpunkter etter prosjektet, som for eksempel Boris Glasman fra Kirisji (1986) som brøt med partirepresentasjon i det største partiet i Russland "Det forente Russland". De norske deltakerne, som svarte på spørreskjemaene, tar nå høyere utdanning.

# KAPITTEL VI Analyse av en iverksettingsprosess

## 6.1. Innledning

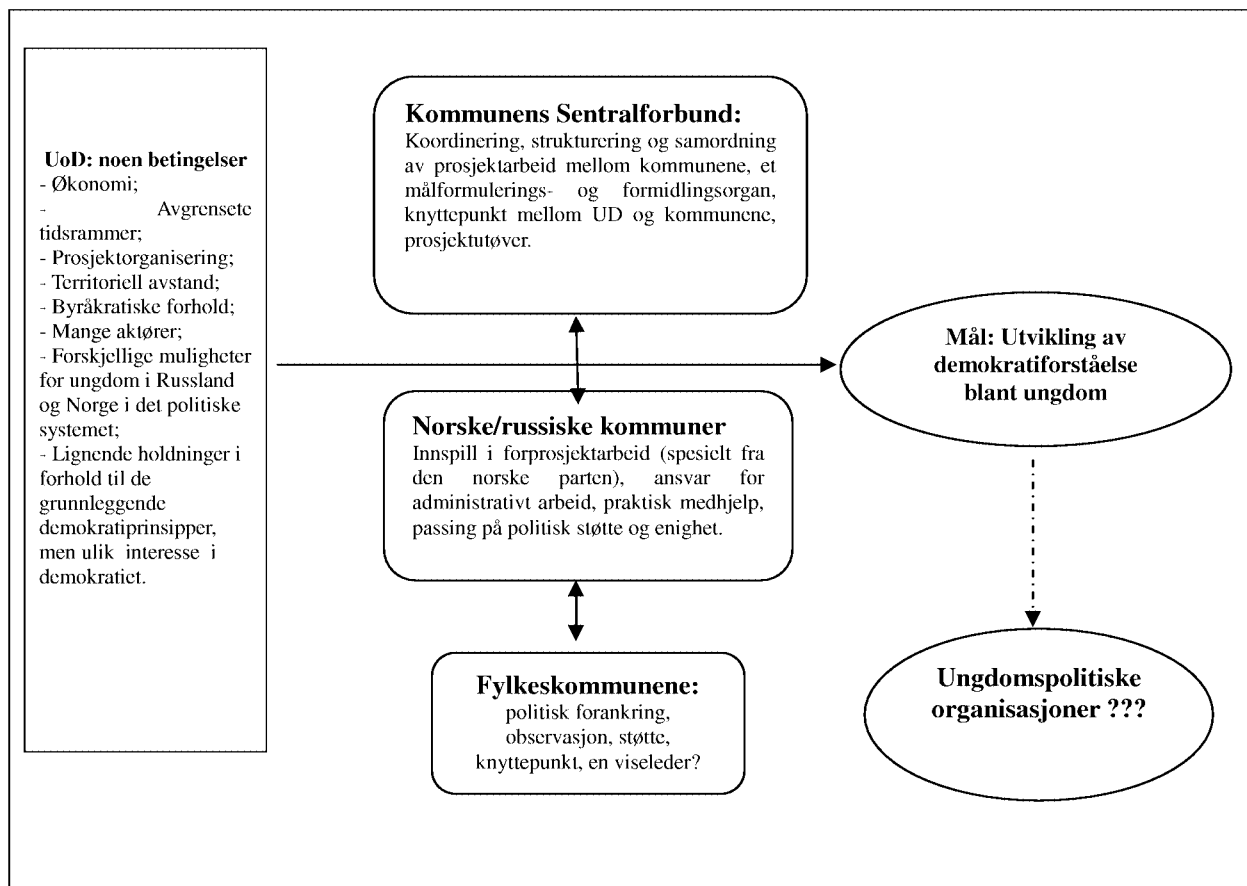
I de fire første kapitlene har det blitt presentert ulike trekk ved prosjektet ”Ungdom og Demokratiutvikling” og kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast. Også selvstyresystemet som finnes på fylkeskommunalt og kommunalt nivå i Norge og Russland har det blitt redegjort for, og en har presentert og drøftet de analytiske perspektivene. I dette kapitlet vil oppgavens problemstillinger drøftes ut fra de valgte perspektivene og presenterte data. Problemstillingene:

- Hvilke virkemidler har prosjektet UoD tatt i bruk for å realisere prosjektets formål?
- Hvilke forhold har virket inn på formuleringen og gjennomføringen av prosjektet?”

- skal besvares. Noen aspekter ved prosjektgjennomføringen, nemlig organiseringsform av prosjektet UoD synes å ha hatt en vesentlig betydning for gjennomføringen av prosjektet.

Analysen vil derfor trekke på den følgende modell.

**Modell 6.1. Analysemodell av prosjektet ”Ungdom og demokratiutvikling”**



I hovedsak tilsvarer modellen den som ble presentert i kapittel 5.5.1., men nå er modellen gitt i en mer utvidet analyseform. Den illustrerer logikken i analysen og viser hvordan

iverksettingen av prosjektet avhenger av samspillet mellom ulike aktører, og hvordan også omgivelsene kan ha påvirket prosjektets resultater.

## **6.2. Analysens utgangspunkt og kritiske variabler i empiriske data**

De nevnte problemstillingene omfatter ulike forhold, som er viktig å se nærmere på. Jeg begrenser meg her til å drøfte prosjektets virkemidler, eksterne og interne forhold i prosjektgjennomføringen og endelig organiseringen av prosjektet. De to første – virkemidler og forhold, kan refereres til kontekst, handlinger og tiltak som den institusjonelle tilnærmingen i studien av iverksetting ville anse som operasjonelt nivå. Det viste seg at organiseringen av prosjektet UoD, også har hatt spesiell betydning i det empiriske materialet mitt. Denne variabelen refererer til kollektivt beslutnings – og konstitusjonelt nivå, som tar hensyn til den autoritative beslutningsprosessen, og på designen av kollektiv handling. Derfor har det blitt valgt en todelt teoretisk vinkling som tar utgangspunkt i både iverksettings- og organisasjonsteori.

Problemstillingene er også knyttet opp til formuleringsfasen i prosjektperioden. Derfor skal formålet også drøftes. Det kan virke selvmotsigende ut fra det som ble presentert i det teoretiske kapitlet, der en fraråder forskeren å vurdere en prosess mot mål, midler og resultater. Her tas formålet og resultatene i bruk ikke for å dømme realiseringen av prosjektets formål, men for å vise hvordan de ambisjoner som prosjektinitiatorer hadde i begynnelsen av prosjektet UoD har blitt forandret gjennom prosessen, hva som forårsaket dette, og hvordan prosjektorganisering og omgivelser har påvirket gjennomføringen. Dessuten undersøker vi et *prosjekt*, der formålet har en langsiktig virkning og ikke lett kan måles. Politikk er en kontinuerlig prosess, som befinner seg i stadig forandring, mens prosjektform innebærer, i motsetning til politikkutforming, et avgrenset tidsrom, økonomisk grunnlag, visse aktører og et (eller flere) klart (ideelt) definert mål.

Av den samme grunn tok jeg ikke med i teorikapitlet to hovedperspektiver, som finnes i iverksettingsanalyse - top/down og bottomn/up perspektiv, fordi undersøkelsen sikter verken å ta hensyn til vedtak og følge vedtakets gang nedover i organisasjonen, eller å studere hvordan policy har blitt forandret av *byråkrater på gatenivå* ("street-level bureaucracy") ved iverksetting (Hill & Hupe 2009:51). I så fall ville jeg ha valgt en annen vinkling av problemstillingene.

### 6.3. Operasjonelt nivå

#### 6.3.1. Formål og virkemidler

Hva har så virket inn på utformingen av prosjektet UoD? Har statlige føringer vært bestemmende?

Som regel formuleres statens målsettinger generelt uten å si noe om hva iverksettere bør foreta seg – det er opp til prosjektledere selv, hva de vil implementere innenfor rammene. I prosjektperioden har statens målsettinger i forhold til kommunesamarbeidet vært formulert to ganger – først for året 2004 og etterpå for 2005, men de var like i prinsippet: Å utvikle lokaldemokratiet i Nordvest Russland gjennom kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling med direkte samarbeid mellom kommuner i Nordland fylke. Bak disse målsettingene lå også ønsket å lære gjennom samarbeid mer om de reformprosesser som gikk i Russland i den perioden og medvirke til demokratiutvikling og oppbygging av offentlige institusjoner.<sup>82</sup> KS og prosjektlederne fulgte for eksempel med interesse den føderale reformen om lokalt selvstyre i Russland som var på gang. Den angikk de russiske lederne direkte, kunne gjenspeiles på kommunesamarbeidet og har derfor vært aktuelle. Demokratiske prinsipper skulle læres underveis gjennom direkte samarbeid mellom vennskapskommunene. Dette gjaldt for de voksne deltakerne, mens for de unge ble det valgt å gi kunnskap om demokrati og medvirke til utviklingen av elevråd, ungdomsråd, ungdomsparlamentar og andre lokale og regionale rådgivende ungdomsorganisasjoner. Ungdomstemaet som ble grunnleggende i prosjektet UoD ble et prioritert tema for både Russland og Norge. Det ble sett som viktig på både fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Prosjektformålet ble derfor ved starten av prosjektet formulert slik: ”Å utvikle demokratiforståelse blant både norsk og russisk ungdom”, og ble ikke forandret i løpet av prosjektperioden.

Ergo kan vi oppsummere de viktigste forhold, som har virket inn på formuleringen av prosjektet, som følgende:

- *Reformprosesser i Russland.* Ved å samarbeide direkte, på lavere nivå (fylkeskommunale og kommunale), ville en tilegne seg kunnskap og innsikt i endringsprosesser i Nordvest regionen for å kunne tilpasse seg den nåværende og fremtidige utviklingen som skjer i denne regionen.
- *Det var behov for utvikling av demokratiske prinsipper og grunnleggende menneskelige rettigheter i Russland.*

---

<sup>82</sup> St.melding 12 (2000 - 2001).



- *Interesse av å engasjere aktiv ungdom internasjonalt* (ut fra både Norges og fylkeskommunens målsettinger).
- *Ønske om å utvikle politiske muligheter for ungdom*, som det framtidlige velgergrunnlag og politikkskapere, i både Norge og (med vekt på) Russland.
- *Behov for å utvikle forståelse av demokratiske prinsipper blant ungdom* (dette punktet har klar sammenheng med det forrige).

Som det har blitt påpekt tidligere, kommer et prosjekt som UoD som et svar på samfunnets problemer og behov. For å oppnå målet, nemlig å spre kunnskap og medvirke til demokratiutvikling blant ungdom i Russland og Norge, ble det valgt å bruke følgende virkemidler:

- *Teoretisk opplæring for ungdom*. Prioritering av de alminnelige demokratiske prinsipper med utgangspunkt i det norske demokratiet.
- *Mellommenneskelig interaksjon* (eller folk-til-folk samarbeid) mellom deltakerne.
- *Kunnskapsutveksling gjennom direkte kommunikasjon og problemløsning* (både mellom de unge og de voksne).
- *Etablering av et ungdomsnettverk* (å knytte sammen de norske og de russiske politiske organisasjoner og institusjoner).
- *Tilrettelegging av oppbygging og utvikling av det politiske ungdomssystemet* (Ungdomsråd, Ungdommens fylkesting og andre ungdomsorganisasjoner).
- *Kunnskapsoverføring og informasjonsspredning* videre i ungdomsorganisasjoner og kommuner.

Som en kunne se ved gjennomføringen av prosjektet UoD, var det ikke noen direkte konflikter, som ellers kan være ganske vanlige ved iverksetting av entreprenørskapsprogrammer og prosjekter, hvor konkurrerende interesser og preferanser ofte kan gjøre seg gjeldende (Pressman & Wildavsky 1984: 107). Prosjektet synes ikke å ha blitt direkte motarbeidet verken fra deltakere eller fra politisk hold. Men på tross alt dette møtte et relativt enkelt prosjekt mange utfordringer underveis.

### **6.3.2. Eksterne utfordringer**

Det er tidligere påpekt at iverksetting avhenger mye av den konteksten prosessen utvikler seg i, og resultatene kan bli påvirket av ytre faktorer, som ikke har noe direkte å gjøre med prosjektet. I vårt tilfelle var fravær av politiske ungdomsinstitusjoner i Russland noe som kunne ha virket inn på muligheten til å realisere prosjektet.

Blant vanskeligheter i samarbeidet med Russland, nevnte prosjektlederne i rapporter for perioden 1993 – 2005 følgende: for liten forankring politisk og administrativt både i Russland og i Norge, språk- og kommunikasjonsproblemer, svært byråkratisk russisk politisk system, for lang beslutningstid (fra KS og UD) i å sikre budsjett og økonomi til prosjektene (se fig. 6.1.).

Så var det minst tre trekk ved omgivelsene som kunne ha hatt betydning for realiseringen av prosjektet UoD. Det første kan bli nevnt som *avhengighet av eksterne aktører* (se Jacobsen & Thorsvik, kap. 3.12.). Det var ingen medfinansiering fra russisk side, og alle prosjektene, både de bilaterale og det felles prosjektet UoD, var avhengig av KS' formidling og UD's tilskudd, som ellers gjenspeilte Norges politiske interesser i forhold til Russland.

Finansiering fra UD har ikke vært av langsiktig karakter og med stadig synkende beløp. Tilskuddene har vært helt nødvendig som "såkorn", men har de siste årene ikke vært store nok til å ha stor og god nok aktivitet.<sup>83</sup>

Prosjektledere i kommunene hevdet at KS pleide å love mye mer, enn de gav etterpå. KS pekte på UD som subsidierte samarbeidet. På regjeringens nettside forklarer UD dette slik:

Midler til Prosjektsamarbeidet med Russland vedtas av Stortinget fra år til år. Det er derfor ikke mulig å gi garantier for ytterligere støtte til videreføring av prosjekter utover gjeldende budsjettermin. Enhver vurdering av videre støtte vil skje på fritt grunnlag og vil være avhengig av Stortingets bevilgninger.<sup>84</sup>

I prosjektperioden kom tilsagnsbrev fra UD relativt raskt, men igjen med et beløp som var mindre enn prosjektlederne forventet å få. Det tok tid å formidle dem videre til kommunene ut fra deres behov. Det var vanskelig å planlegge framtidlige tiltak uten å vite hvor mye og hva man skal klare å gjennomføre. Alt dette skapte uforutsigbarhet, og noen planlagte prosjektideer ble aldri implementert. Mangelen av stabil og forutsigbar finansiering, heterogent miljø (mange aktører med to ulike kulturer), lange avstander, skiftende ledelse i samarbeidskommuner, byråkratiske prosedyrer og kommunikasjonssvakheter (dårlig internettforbindelser i Russland og språklige utfordringer) kunne forårsake *ekstern usikkerhet* i tillegg. Prosjektlederne slet med å holde, politisk og administrativt, styret og befolkningen oppdatert, få deres støtte og brukte mye tid på å sette nye styreledere inn i saken. Dette skapte *eksternt press* i prosjektperioden.

---

<sup>83</sup> KS, *Kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland – rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005*.

<sup>84</sup> UD, veiledninger til Prosjektsamarbeidet med Russland, 2002, WEB 13.

Men det var også interne problemer, som hadde enda sterkere innflytelse på gjennomføringen av prosjektet UoD, og forandret det mye underveis.

### **6.3.3. Prosjektrealiseringens problemområder**

I sine rapporter for perioden 1993 – 2005 som prosjektlederne leverte til KS og som ble videresendt til UD, fikk prosjektet UoD gode karakterer. Rapportene tok ikke med meningene til de russiske prosjektledere og heller ikke deltakernes syn på prosjektet. Denne undersøkelsen, ved arkivmateriale og med hjelp av intervju og utspørring av ungdommene, fant at gjennomføringen av prosjektet UoD var noe mer sammensatt og problematisk.

### **6.3.4. Problemområde 1: Teoretisk opplegg**

I spørreskjemaene, som ble spredt blant deltakerne, svarte noen representanter at det kunne være interessant å høre om rettigheter i begge land, deres politiske systemer, ta opp viktige juridiske spørsmål. En gutt skrev at det kunne være spesielt nyttig for ungdom å få vite mer om administrativ oppbygging og selvstyre. Ei jente stilte seg kritisk over selve begrepet demokrati og spurte om det finnes demokrati i sin ideelle form i det hele tatt? En respondent savnet ved oppleggene slike spørsmål som ”Hvordan kan man vekke politisk interesse og engasjement blant ungdom?” og ”Hvordan kan man oppnå demokrati i Russland?”. Flere mente også at miljø som tema burde vært inkludert i oppleggene. Alle deltakerne var enige om, uten å vite det, at under prosjektet hadde det blitt tatt for lite hensyn til praktisk informasjon. En representant fra Ungdomsrådet i Narvik skrev:

Det hadde vært meget interessant å kunne sette seg mer inn i hverdagen i andre kulturer. Vi fikk en liten smakebit på dette når vi fikk hospitere hos de russiske studentene. Men det hadde vært interessant å kunne være med en skoledag, eller møtt russiske politikere for å se hvordan politikken styres i det hospiterende landet.<sup>85</sup>

De norske deltakerne så sin oppgave i prosjektet ”å fortelle om hvilke muligheter de som ungdommer hadde i deres hjemland gjennom et demokratisk organ som for eksempel et ungdomsråd”.<sup>86</sup> Men de russiske deltakerne konkluderte (det prosjektkoordinatorene og lederne var enig om) at det ikke ble vist hvordan de kunne bruke denne kunnskapen fra demokratiprojektet praktisk. ”Vi burde få mer informasjon om hvordan vi skal organisere

---

<sup>85</sup> Jfr. Egen spørreskjemaundersøkelse.

<sup>86</sup> *Ibid.*

oss” – bemerket ei jente i sitt vurderingsskjema. For de russiske deltakerne syntes dette å være spesielt viktig fordi det var tiden i Russland, da de første Ungdomsråd og Ungdommens Kammer (fylkesting) begynte å etablere seg i Leningrad oblast. Koordinatoren erkjente etterpå at det som har blitt fortalt den russiske ungdommen, vært helt urealistisk å iverksette i den russiske realiteten. Og hvis den russiske ungdommen ikke kunne se hvordan de kunne bruke dette, så noen av de norske heller ikke følte nødvendigheten av dette og mistet interessen for prosjektet. Det meste av informasjonen om det norske demokratiet viste de fra før. Koordinatorene fikk responsen fra norsk ungdom etter opplegget i Tosno: ”Hva skal vi ønske oss når vi har alt - gratis skole, bra helsevesen, og en demokratisk velferdsstat?”. Som Varvara Galitsj konkluderte etterpå, fantes det ingen voksen person som viste ungdommene hvordan jobbe videre.

Det var noe av poenget, spesielt for de russiske, å presentere for ungdommene det norske demokratiet. Lars Ramstad (KS) mente at Norge har lange tradisjoner i demokratiutvikling og omfattende erfaring, mens prosjektlederne fra Narvik, NFK, Gildeskål har vært av en annen mening. Narvik kommune i sin rapport, peker på de utfordringer knyttet til hvordan man fra norsk side skal kunne bidra med samarbeid for å styrke demokratiutvikling: ”Det russiske demokrati utvikler seg på sin måte og vi ser ikke andre muligheter til kunnskapsoverføring enn at vi under besøk i Norge kan informere om det norske demokratiet på ulike nivå”.<sup>87</sup> Prosjektlederne mente at det så ut som om Norge ville lære Russland hvordan de skulle utvikle seg. I et spørreskjema for deltakerne svarte en russisk respondent på spørsmålet om hva de ville forbedre i selve kursopplegget, at det var synd at ”norske deltakerne ikke fikk tid til å forstå hvem vi er, hvilken kultur, tradisjoner og mentalitet vi har”. Men ellers viste den russiske ungdommen seg å være nysgjerrig på informasjon om hvordan demokratiet fungerer i Norge, og alle deltakerne lærte mye fra de timene de tilbrakte og opplevelser de hadde sammen.

### **6.3.5. Problemområde 2: Målgruppe**

I begynnelsen av prosjektet var det noen skuffelser over utvalget av deltakere – de russiske viste seg å være mer aktive, interesserte, kritiske og mindre kresne i forhold til oppholdsstandard enn de norske, men på den samme tid slet de med det språklige. Det kan

---

<sup>87</sup> KS sin rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005.

forklares med at representantene fra Norge stor sett var yngre enn de russiske, og den norske deltakelsen ble delvis endret.

Dette temaet, utvalget av deltakere på alder mellom 15 - 17, vakte uenighet blant prosjektlederne. Svein Tore Aspelund (Narvik) påpekte at man burde velge en mer stabil aldersgruppe av ungdomsrepresentanter, for deltakerne kom fra de siste årene av videregående skole og de fleste flyttet til større kommuner for å ta høyere utdanning straks etter de ble ferdig på skolen. Dessuten representerte de norske deltakerne sine politiske organisasjoner, der stillinger og posisjoner ikke er evige – hvor representanter stadig blir utskiftet, mente prosjektlederen.

Under arbeidsmøter mellom koordinatorene og lederne ble det stilt et forslag om at de burde forsette å utvikle videre skolesamarbeid som allerede hadde gått i mange år, og integrere skoler i prosjektet UoD. Prosjektlederen fra Gildeskål, Petter Kjærnes, mente også at det var viktig å ha lærere med på dette, fordi for å utvikle slike institusjoner som elevråd ved skolene (spesielt i Russland, der skoler har svært autoritært og hierarkisk miljø) eller innføre andre tiltak, måtte først forståelsen blant avgjørelsestagere tilrettelegges ved slike institusjoner. De som bestemmer at ungdommen får muligheter til å prøve og satse på slike forandringer i sine skoler. De samme elevene kunne (ideelt) også være representanter for institusjoner som ungdomsråd og ungdommens fylkesting, mente ham.

KS hadde åpnet for at prosjektledere var velkomne til å komme med egne innspill i prosjektet. Så hvorfor har det ikke blitt tatt hensyn til disse delte meningene? Eller var det heller det som Pressman og Wildavsky nevnte i sin multiaktørperspektiv som ”ikke direkte uforenlighet, men andre omfatninger av programmets tiltak”,<sup>88</sup> som her gjorde seg gjeldende, at dette var tiltak som prosjektlederne ikke klarte å argumentere godt nok for?

Uttalelsene kan tyde på at til tross for enighet om den overordnede målsettingen, hadde spørsmålet om videre oppfølging fått liten oppmerksomhet, - hvordan dette kunne nedfeles i tiltak som pekte ut over prosjektperioden.

### **6.3.6. Problemområde 3: Kontinuitet/videreføring**

---

<sup>88</sup> Pressman & Wildavsky 1984: 99 – 101, se også s.35, kap.3.9.

En representant fra Tosno sier også at de initiativene som deltakerne startet etter prosjektet ble avsluttet, fikk ikke støtte og tok slutt. De fikk beskjed om at prosjektet ville få forlengelse, og at ungdommen kunne lage en felles webside. Men etter det har ungdommen ikke hørt noe verken fra KS eller prosjektlederne.

En ung norsk representant fra Vefsn poengterte at ”man ikke gikk dypt nok i temaene og at vi kunne gjort mer for å sikre et videre samarbeid” og ”vi kunne sikkert gjort mer på den tiden vi hadde og sikret et godt videre samarbeid hvis vi hadde hatt mer struktur og konkrete mål med kursene”.<sup>89</sup>

#### **6.3.7. Problemområde 4: Ledelse og lederskapsrolle**

Vi har sett at det var uenighet blant prosjektlederne i forprosjektsfasen om ledelse av prosjektet. Noen mente at det måtte være flere ledere fra kommuner, fylkeskommunen argumenterte for deres person. KS endte med å lede prosjektet selv med et utvalg av de mest aktive prosjektledere fra begge sider. Det var ikke alltid de var imponert over hverandres gjennomførte arbeid. Prosjektlederne mente at KS burde være mer lydhør til andres stemmer, mens KS påpekte at prosjektlederne burde være flinkere med å bidra til gjennomføringen av prosjektets formål.

De fleste prosjektlederne forventet en annen type koordinering, enn det de hadde sett under prosjektet. De mente at de burde samles for å jobbe sammen, utarbeide felles programmer og jobbe videre med dem, men det var vanskelig fordi temaene stadig kunne forandres. KS vurderte selv sitt koordineringsansvar slik:

##### ▼ På plusstiden:

- + En aktør i forhold til Utenriksdepartementet
- + Styrke som en samlende organisasjon for kommuner og fylkeskommuner

##### ▼ På minussiden:

- ”Rusk” i KS’ administrative oppfølging
- Lang avstand mellom kommunene og UD<sup>90</sup>

Det var heller ikke alltid at KS var fornøyd med prosjektledelsen hos den russiske parten. ”Ledelsen inkluderende den kommuneansvarlige hadde nok en annen oppfatning av hva som var passende for ungdommene og hvilke rettigheter ledelsen har. Det er ikke enkelt å etterleve

---

<sup>89</sup> Jfr. Spørreskjemaundersøkelsen.

<sup>90</sup> KS, kort oppsummering av årskonferanse i St. Petersburg i 2004.

avtalte opplegg når det legges opp til helt andre opplegg i virkeligheten”.<sup>91</sup> Lars Ramstad mente også at de russiske lederne som fikk ansvare for å forberede dagen 05.oktober i Tosno, disponerte den ikke effektivt nok og at det ”ble alt for mye lek” som var ”lite relevant for selve programmet og tanken bak dette”.<sup>92</sup>

Det er derfor grunn til å stille spørsmål om ikke forståelsen av prosjektets formål mellom koordinatoren og prosjektlederne kunne være noe ulik. Selv om de russiske lederne hadde lite av erfaringsbakgrunn i demokrati og denne måten å handle på, måtte et bilateralt prosjekt som UoD ta hensyn til likeverd i samhandlingssituasjoner, at begge parter hadde noe å bidra med. I så måte kunne dette være et dilemma.

### **6.3.8. Problemområde 5: Egen innsats**

Ikke alle aktører så sin rolle i prosjektet likt og investerte like mye som andre. Noen prosjektledere var initiativrike og hjelpsomme helt fra begynnelsen (Ballangen, Tosno, Gildeskål, Lodejnoj pole, Podporosjje, Tysfjord), noen kommuner utførte bare det som krevdes fra dem – å tilrettelegge ungdommens deltakelse i prosjektet. De deltok ikke i møter (heller ikke alle ble invitert til det), bidro ikke med noe utover de faste oppgaver de fikk.

Noen aktører involverte seg i prosjektet fordi de hadde sine interesser i selve deltakelsen. Fylkeskommunen og Lenoblast Administrasjon vurderte sin rolle (på tross at de deltok i prosjektet på høyde med kommunene) som observatører og tilretteleggere. De stilte ikke med sine unge representanter og bidro bare med å holde et kort foredrag under samlingene, presentere ungdommens fylkesting, og å stille med sin kontaktperson. De observerte og skapte kontakter, som syntes å være nyttig å ha for eventuelt å holde samarbeidet i gang og for å kunne overta koordineringsrollen etter at prosjektet ”Kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland” hadde blitt avsluttet.

”Samtidig har Nordland fylke et aktivt samarbeid med Leningrad oblast fylke. Kanskje har dette samarbeidet i for liten grad vært koordinert med fylkets kommunesamarbeid, men her ligger det et potensial for felles gevinst”<sup>93</sup>

Ulik motivasjon, ulik oppfatning om egen rolle og ulik innsats i oppfølgingen av prosjektet, synes å ha virket inn på kvaliteten av realiseringen av formålet med prosjektet.

---

<sup>91</sup> KS, oppsummeringsrapport fra oppstartkonferansen i St. Petersburg og Tosno i Russland 02.10. – 06.10.04.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Ordførere i kommunene Ballangen, Tysfjord, Steigen, Narvik, Gildeskål, Vefsn, Mo i Rana, saksnr.: 200505612-1.

### **6.3.9. Problemområde 6: Parallele oppgaver**

Alle ansvarlige for prosjektgjennomføringen hadde andre prosjekter og oppgaver ved siden av UoD og måtte bruke tid og egne ressurser på det. Hver kommune drev bilaterale prosjekter med sine vennskapskommuner, KS koordinerte også andre prosjekter med nordlige regioner i Russland og enkelte øst-europiske land.

Dessuten drev prosjektlederne kommunesamarbeidet ut fra egen entusiasme, ved siden av sine hovedarbeidsoppgaver ved kommuner og skoler. Hver kommune hadde sin interesse innefor et visst område: kultur, næringsliv, administrasjon, idrett, og det kunne godt være andre prosjekter de prioriterte foran UoD. I de prosjekter der de var mer involvert og hadde større ansvar, brukte de ekstra mye tid på å skape ekstraressurser for å gjennomføre prosjekter.

Det byråkratiske systemet i Russland tok også en del energi fra de russiske prosjektlederne. Byråkratiske rutiner skapte ikke direkte hindringer i prosjektet UoD, men de gikk parallelt. De russiske kommuner begynte gradvis å omorganisere seg i samsvar med den føderale reformen om lokalt selvstyre. Saksbehandling og papirarbeid skylte over prosjektledernes arbeidsrutiner. ”Vi sank ned i byråkrati”, sier Valerij Makarskij, tidligere prosjektleder. Etter hvert har Tosno Administrasjon blitt delt i to – for Tosno by og Tosno distrikt, og tilsvarende arbeidsområder som utdanning, kultur og ungdom/sport har blitt delt i mellom dem. I ettertid måtte deres avdeling for utdanning overgi ansvaret for samarbeidet mot Norge til Pusjkin Universitetet på grunn av mangel av menneskelige ressurser i kommunene, en person som kunne ta på seg oppgaven. Disse omorganiseringsprosessene virket derfor inn på prosjektgjennomføringen.

### **6.3.10. Problemområde 7: Multiplicity of actors**

It is unlikely, if not impossible, that public policy of any significance could result from the choice process of any single unified actor. Policy formulation and policy implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals and strategies.<sup>94</sup>

Vi har sett at aktørene følte tidspress og fulgte frister ulikt: det var ganske ofte (også under prosjektet UoD) at de flinkere kommuner for å få finansiering i tide, leverte sine rapporter og

---

<sup>94</sup> Fritz Scharpf (tysk lære, 1978). Tatt fra Hill & Hupe 2009: 67.



revisorbekreftede regnskapsrapporter innen fastsatte frister, men måtte vente på de andre som utsatte å gjøre det.

Prosjektlederne fikk enkle oppgaver, men ikke alle klarte å fullføre dem korrekt: det var tilfeller at kommunene ikke var nok forberedt på deltakernes ankomst (transport, opplegg i respektive kommuner) og avgang (problemer med transport). Lars Ramstad (KS) konkluderte etterpå i sin rapport til Knut Hjorth-Johansen (KS) at det ikke kunne skyldes uklar beskjed fra KS, fordi han informerte prosjektlederne (især norske) gjennom hele prosjektperioden.

En kan merke at det var mange flere arbeidsmøter i prosjektperioden for et relativt enkelt prosjekt, enn det var for selve deltakerne: for dem var det arrangert kun tre ekstensive kurs om demokrati. Dessuten brukte prosjektlederne anledningen til å diskutere andre viktige spørsmål og prosjekter. Hovedårsaken til såpass mange arbeidsmøter var at det var flere involverte i prosjektets opplegg (kommuneledere, representanter fra Leningrad oblast Administrasjon, Kvinneuniversitet i Nord, Sametinget, Nordland Ungdommens fylkestinget, Høgskolen i Bodø, barnehjem i Tosnos landsby, Det norske Generalkonsulatet, norske og russiske politikere), og man måtte skaffe samarbeid om oppgaver og ansvar. Med andre ord, samhandlingen i seg selv la beslag på en for stor del av ressursene, på bekostning av realisering av prosjektet.

### **6.3.11. Problemområde 8: Kommunikasjon og tilbakemelding**

Undersøkelsens intervjumateriale viste at foruten lange avstander, språklige problemer og dårlig internettforbindelse med de russiske partnerne, manglet det koordinering av oppfølging og tilbakemelding. I følge en russisk prosjektleder kunne koordinatoren stille spørsmål til diskurs under møter, drøfte målsettinger og oppgaver, men søkte ikke etter tilbakemeldinger etterpå, og informasjon gikk stor sett en vei. KS viste til enighet om forslagene, men gikk ikke videre, fulgte dem ikke opp.

KS koordinerte stor sett de norske samarbeidskommunene, og det var opp til dem å oppdatere sine vennskapskommuner. Noen gang brukte de Oksana Sergeeva, russisk representant fra NFK. Før startkonferansen i Tosno bad Lars Ramstad Oksana Sergeeva om ”å ta kontakt med våre russiske venner inkludert Varvara Galitsj i Lodejonoje Pole og Valerij Makarskij i Tosno

om synspunkter på vårt forslag (...). Du bør også formelt få tilbakemelding fra Ilija Golikov om hans mening om tema, opplegg etc”.<sup>95</sup>

Med andre ord var det flere informasjonsknutepunkter i prosjektet. Om det sier Pressman og Wildavsky at dess flere ledd i informasjonskjeden, dess mindre sannsynlighet at siste mottaker får budskapet i sin opprinnelige form. Og i tillegg hadde en ved gjennomføringen av prosjektet også språkproblemer, som kunne medvire til misforståelser mellom aktørene.

#### **6.4. Kollektivt beslutnings – og konstitusjonelt nivå**

Ut fra det som tidligere ble nevnt, kunne en anta at med såpass mange aktører, kunne det i prosjektgjennomføringen oppsto et problem som Wildavsky og Pressman kalte *multiplicity of decisions*, som samt med perspektivmultiplisitet skaper hindringer for de som gjennomfører prosjektet. Forfatterne konkluderer at når et program/prosjekt avhenger av mange aktører, er det en stor sannsynlighet for uenighet og utsettelse (Wildavsky & Pressman 1984). Våre data viser at slike forhold gjorde seg gjeldende, men uten at det fikk avgjørende virkning for realiseringen av prosjektet. Derimot synes det å ha virket inn på kvaliteten av realiseringen av formålet med prosjektet. De fleste og viktigste beslutninger ble tatt av KS. Få prosjektledere hadde aktiv rolle i prosjektet og bidro med egen innsats. Enhetlig ledelse skulle derfor bidra til å redusere beslutningskostnader og til å øke effektiviteten av gjennomføringen av prosjektet. Det oppsto heller ikke stor grad av uenighet under prosjektet. Prosjektet krevde ikke å samordne ”dozens of clearance actions by a wide range of participants” for å komme videre (Pressman & Wildavsky 1984: 107), selv om det hadde relativt mange aktører. Prosjektet UoD valgte i stedet å forenkle organiseringsformen og ha heller færre ledd enn flere ved å redusere tallet av ”*decision points*” (ibid.). Trolig virket dette positivt inn på selve gjennomføringen av prosjektet. Men hvordan gjenspeilte organiseringen seg på vedrørende resultater?

##### **6.4.1. Organiseringsform i prosjektet UoD**

I kapitlet V ble det formulert årsaken til den formen kommunesamarbeidet tok i begynnelsen på 2000-tallet. For UD som hovedsponsor var det viktig å få informasjonstilbakeføring for å vite hvordan midlene ble brukt. Som et resultat av dette ønsket en å gjøre samarbeidet mellom et norsk og russisk fylke (oblast) mer oversiktlig ved å sentralisere samarbeidet under en

---

<sup>95</sup> KS, programforslag etter konferansen i Narvik 28. Og 29.juni 2004

koordinator. UD foreslo å samle vennskapskommunene i et prosjekt, som seinere fikk betegnelsen UoD. Som et slags monitoringsorgan ble KS valgt, som fra midten av 90-tallet ble hovedprosjektleder for kommunesamarbeidet mellom Nordland og Lenoblast.

KS' oppgave har vært å koordinere, strukturere og lede samarbeidet mellom de russiske og norske kommunene på en best mulig måte for å sikre en optimal utnyttelse av de økonomiske ressursene".<sup>96</sup>

DU's målsettinger indikerte at de ville se kommunene som hovedaktører i dette tosidige samarbeidet, men for å ikke miste helheten, fikk KS en sentral plass i dette kommunesamarbeidet. Samarbeidet har fått en flat, horisontal form, bestående av 12 enheter (kommuner).

Vi har sett i kapittel III at det finnes fem koordineringsmuligheter – 1) å opprette et hierarki, 2) legge til rette direkte tilsyn, 3) standardisere arbeidsoppgaver, 4) standardisere resultater, 5) standardisere kunnskap.

De bilaterale kommuneprosjektene og UoD fikk en noe ulik organisering. I de bilaterale prosjektene var kommunene fleksible til å bestemme hvilke og hvordan oppgavene skulle løses. Prosjektlederne formulerte selv klare og enkle formål da de sendte sine søknader til KS: "Besøk av "Småstjernene", "danselærerprosjekt", "deltagelse med barne- og ungdomsdelegasjon med kulturelt innslag på feiring av Tosno 12.juni 2005".<sup>97</sup> Men disse resultatene var ikke standardisert for alle samarbeidskommuner. Kommunene drev de prosjekter som de fikk best til, og på de områder som de prioriterte selv (utdanning, næringsvirksomhet, kultur, sport og så videre).

De bilaterale prosjektene siktet også på å utvikle administrativ kunnskap og organisering av kommunal virksomhet og forvaltning gjennom direkte samarbeid, opplæring og regulære felles møter. Erfaringen ble betegnet av KS som noe av det mest vellykkede i hele prosjektperioden for 1993 – 2005.<sup>98</sup> Koordineringen ligner mest på standardisering av kunnskap, der opplæring og styrking av aktørenes kompetanse står sentralt. Hver aktør har et spesielt kjennskap til det området en arbeider på. Faglig utvikling gir mulighet til å utveksle kunnskapen med andre og standardisere felles grunnleggende prinsipper. Dette kommer til

---

<sup>96</sup> KS, *Om mulig videre prosjektsamarbeid mellom Nordland og Leningrad*, saknr. 200500843-7.

<sup>97</sup> Ballangen kommune, saknr. 04/0072.

<sup>98</sup> KS, rapport for prosjektperioden 1993 – 2005.

hjelp når et spesielt problem skal løses. Rapportene viste også at dette kanskje var den beste måten å koordinere samarbeidet på:

Vi kjenner hverandre, det er utviklet vennskap, vi er hjelpsomme og vennlige mennesker som ønsker å utvikle godt og varig naboskap. Det er liten tvil om at måten prosjektene har vært organisert og drevet på har ført til gjensidig og stor tillit til hverandre både fra russisk og norsk side.<sup>99</sup>

Denne formen for koordinering, standardisering av kunnskap, passet for de bilaterale prosjekter, som gikk parallelt. Prosjektene involverte færre beslutningstagere, som gjorde koordineringsrollen enklere.

KS som koordinator og som samlende enhet bl.a. overfor UD har vært en effektiv og god måte å organisere prosjektarbeidet på.<sup>100</sup>

Prosjektet UoD fikk en annen form. Det kom flere beslutningstagere i prosjektet – 12 kommuner og to fylkeskommuner. En valgte å sette like arbeidsoppgaver for alle prosjektlederne. Det stabiliserte prosessen, fremmet administrativ effektivitet, og gjorde aktiviteter forutsigbare og planlagte på forhånd. Det hjalp å sikre gjennomføringen av prosjektet helt til slutt. For å unngå problemet med ”*multiplicity of decision-points clearances*”, reduserte koordinatoren tallet av oppgaver for prosjektlederne og deres deltakelse maksimalt. Så ble beslutningsmyndighet sentralisert hos KS, som sikret seg med en felles praksis for aktørene. I kapittel III ble det ellers formulert en antakelse om at sentraliseringen av beslutningsmyndighet kan virke negativt på motivasjon, informasjonsforsyning og kunnskapsutveksling, det kan svekke ansvarsfølelse hos iverksetterne. Kan det ha virket inn på gjennomføringen av prosjektet UoD?

#### **6.4.2. Konstruktive deltakere**

Undersøkelsen viste at i de kommunene, der prosjektledere var involvert i prosjektet helt fra starten av, og var aktive i å lage program for deltakerne, fikk prosjektet UoD mer spredning og oppfølging. Lodejnoe Pole, Tosno, Podporosje stilte som krav til sine representanter å holde foredrag i skolene. Prosjektlederne var nøye også på å få tilbakemeldinger fra dem. Dessuten holdt de sine mediakanaler informert og fulgte nøye pressdekningen. Disse mediaomtalen brukte de som argument og stimulus under møter med de administrative lederne.

---

<sup>99</sup> KS, Kommunesamarbeidet mellom Norge og Russland – rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005, s.6.

<sup>100</sup> *Ibid.*

Imidlertid i de kommuner, der lederskapsrollen i prosjektet ikke gikk lengre enn å stille med sine unge representanter, fikk prosjektet UoD mindre mediaopplutning. Den kunnskapen ungdommen fikk, ble spredd bare mellom venner og familier. Prosjektlederne mistet oversikten over prosjektarbeidet. Kingisepp kommune husker ikke i dag dette prosjektet, selv om de stilte med representanter. Kommunens nettside, der alle samarbeidsprosjekter med Narvik siden 1973 beskrives, mangler bare prosjektet UoD. Kommunens engasjement begrenset seg kun til lederskapsdeltakelse på den siste samlingen i St. Petersburg i november 2005. Kingesepps svake engasjement kan forklares også med at Narvik, deres vennskapskommune og hovedinformasjonsforsørger, heller ikke bidro mye til prosjektgjennomføringen.

Det er lite sannsynlig at dette skyldtes dårlig lederskap fra kommunenes side. Kingisepp har vært en av de mest entusiastiske og hjelpsomme i gjennomføringen av andre prosjekter. Kommunen har også vært aktiv i å samarbeide med sine russiske kolleger, det som har vært veldig uvanlig for russiske kommuner. Dette - å bygge et nettverk mellom kommuner – understrekes i rapporter som spesielt vellykket. Dessuten klarte KS å bygge opp et nettverk i Russland (og det er aktuelt også for prosjektet UoD), mellom de russiske samarbeidspartnerne, der det er ingen tradisjon for nettverk og kommunikasjon seg imellom. Men det må her tilføyes at i prosjektet UoD fungerte nettverket, bestående av 12 kommuner og to fylkeskommuner, ikke jevnt. Det synes å ha vært kun seks aktive kommuner pluss NFK. Men var det å involvere prosjektlederne i prosjektet avgjørende for gjennomføringen?

I forhold til kommunenes rolle i samarbeidet mellom Nordland og Lenoblast, skrev koordinatorene i sin rapport følgende:

Prosjektene har derfor ikke vært noe tradisjonell vennsksforbindelse, hvor man har vist hverandre det beste av har i de enkelte kommuner, men prosjektsamarbeid for å løse konkrete og viktige oppgaver som på kort og lengre sikt vil forbedre lokalsamfunnet for den enkelte innbygger.<sup>101</sup>

Prosjektlederne hadde stått nær de som hadde myndighet til å ta endelige beslutninger i sine kommuner, og dermed hadde de også tilgang til myndighet for å påvirke decision-making prosesser. Kunne denne resursen også vært brukt for å hjelpe ungdommen til å tilrettelegge

---

<sup>101</sup> KS, Kommuncsamarbeidet mellom Norge og Russland – rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005, s.5.

oppbygging av ungdoms representative politiske organer i Russland? Teoretisk – ja, i praksis – vanskelig å si. I hvert fall er slike institusjoner som ungdomsråd og ungdommens fylkesting (parlament, regjering, kammeret) bestemt av den politikk og autoritative styring som skapes fra myndighetenes side. Det samme gjelder skoler i Russland: man må ha med seg noen fra det autoritative nivået, for å iverksette tiltak.

### **6.4.3. Iverksetting som demokratisk prosess**

I mange år har det vært klart for alle involverte at god forankring i kommunene var spesielt viktig for samarbeidet – både for kompetanseøkning på det øverste nivå og for enklere å kunne tilrettelegge prosjektarbeid. Dette framstår av både de statlige målsettingene og prosjektledernes rapporter. Institusjonene favner over viktige områder – skoler (kommuner i Norge og distriktadministrasjoner i Russland), videregående skoler (fylkeskommuner i Norge), universiteter, ungdomsorganisasjoner, kulturhus og så videre.

Varvara Galitsj (Lodejnoe Pole) sier at i Russland gjelder det autoritet, og at ”det ikke er solid i Russland å kjøre samarbeid uten å ha kommunen og kommunens overhode/ordfører med på dette”. Dessuten handler det om resurser, som kommuner og fylkeskommuner råder over.

I kapittel III ble det konkludert at prosjektformen har en ganske lav formaliseringsgrad, og samarbeid medfører en relativt ”løs” organiseringsform med svake interne fobindelser. Hvis vi skal bruke Webers ideer her, kan vi si at det gjør det vanskeligere å fremme administrativ effektivitet og stabilisere prosessen, gjøre den forutsigbar. Derfor krever prosjektsamarbeidet en viss grad av formalisering og forankring for å fjerne denne svakheten. Kommuner som er formalisert og byråkratisert i seg selv, har myndighet, ressurser og nettverk. De representerer sitt lokale samfunn, og det demokratiserer deres byråkratiske natur. Og når de representative institusjonene får delta i ”policy-making” prosess. Det skaper demokratisk kontroll.<sup>102</sup>

Lokale myndigheter spiller en viktig rolle som det forvaltningsorgan som er nærmest innbyggerne, og som dermed er best kjent med de lokale forholdene. Det er i kommunene og regionene de viktigste tjenestene fra det offentlige produseres for innbyggerne.<sup>103</sup>

Men i prosjektet UoD ble kommunene mindre viktig, og dets organiseringsform som et demokratisk virkemiddel mistet sin oppgave – å øke kompetanse, fordype kunnskap og spre erfaringer gjennom direkte samarbeid mellom lokal og regional administrasjon. Årsaken til

---

<sup>102</sup> Se three ways of democratizing bureaucracy i Hill & Hupe 2009: 29.

<sup>103</sup> Kommunesentralforbund, saknr.: 2003/00249-9.

dette var at prosjektorganiseringen ble flyttet fra operasjonelt til kollektivt beslutnings- og konstitusjonelt nivå (se kap.3.4.).

## **6.5. Oppsummering**

I analysekapitlet har vi sett på de opprinnelige virkemidler som man ville ta i bruk for å realisere prosjektets formål, og de virkemidler som i realiteten har blitt tatt i bruk ut fra de forhold som man traff underveis. Vi har også sett hvordan det tilsynelatende enkle og direkte kan bli komplekst og innviklet. Man kunne bli overasket over at en ikke kunne innse med det samme de mange trinn og aktører med deres preferanser som ville bli involvert i prosessen, og dermed forvente såpass mange utfordringer som et prosjekt kan bli stilt overfor. I nesten hver beslutningsprosess måtte man involvere flere personer (norske ledere, tolker, organisatorer og så videre). Man brukte tid og egne resurser på dette og det ble ikke alltid som en forventet. Slike forhold sammen med andre oppgaver og prosjektledelse, stadig endret lokal prosjektledelse og svak politisk forankring i enkelte kommuner, resulterte i (som prosjektlederne konkluderer selv) at KS ble ”trøtt” av ansvaret for kommunesamarbeidet og valgte å trekke seg fra et videre kommunesamarbeid.

Formålet for prosjektet var definert klart fra begynnelsen av, men manglet speisfisering av de ønskede resultater. Når vedrørende har ulike perspektiver, så blir måling av suksess forskjellig også, og en deltakers mål, slik som opplæringskurs, kan være en annen deltakers middel (Pressman & Wildavsky 1984: 98). KS så sin oppgave i å gi den grunnleggende kunnskapen om demokrati til ungdom, som skulle spre den videre i sine kommuner. Andre involverte hadde konkurrerende suksesskriterier: prosjektlederne ville lære mer av hverandre ved å samarbeide direkte, involvere flere deltakere og gjøre prosjektet UoD levedyktig for framtiden. De russiske og de norske unge deltakerne så på prosjektet også ulikt: de norske trodde at de deltok for å vise russerne hvordan de har det i sitt land og se på hvilket tilbud på den politiske arena som finnes for ungdom i Russland. De russiske ønsket å skape kontakter, lære mer om det politiske og administrative systemet og få vite hvordan de kan anvende kunnskapen sin. Nordland fylkeskommunens og Lenoblast Administrasjonens interesse synes mer å ha vært knyttet til strategiske formål.

Forhold som her er nevnt, har mange likhetspunkter med Oakland-studien (Pressman & Wildavsky), selv om de ikke ble til hinder for gjennomføringen av selve prosjektet. Den valgte organiseringen av ledelsen av prosjektet forhindret dette. Derimot har de nevnte

forhold virket inn på realiseringen av målsettingen for prosjektet, på kvaliteten av de oppnådde resultater. Wildawskys analyseperspektiv har i så måte vist seg godt egnet til å fange inn dette.

Det er vanskelig å definere demokrati, videreutvikle, og måle resultatene etterpå. Demokratiutvikling har langsiktig karakter. Man ville og trodde at prosjektet kunne forsettes, men ressurser ble ikke tilgjengelige for et videre samarbeid, verken menneskelige eller økonomiske.

I prosjektet UoD har det blitt involvert ulike instanser av offentlige institusjoner og enkelte individer: statlige (UD), fylkeskommunale, kommunale, interesseorganisasjoner (KS), frivillige foreninger (Ungdomsråd), men prosjektet fikk ikke sterk forankring i noen av dem. Rollen som kommuneprosjektleder ble redusert til noen få enkle oppgaver, og uten å føle viktighet og tilhørighet falt de fleste kommunene ut. Ledernes motivasjon og interesse minsket, og det gjenspeilte seg i motiveringen av ungdommen. Deltakerne har blitt uten sine voksne støttespillere i prosjektet, som kunne hjelpe til med å få deres ideer fram i sine kommuner. Å trekke prosjektlederne inn i prosjektet ville vært spesielt viktig minst av tre grunner. For det første, ville de hatt myndighet til å påvirke administrative avgjørelser og tilrettelegge ungdommens engasjement (det gjelder spesielt Russland, der systemet er svært byråkratisert). For det andre, hadde samarbeidet som en samstyringsform, lav formaliseringsgrad. Ved å trekke inn kommunene og formalisere samarbeidet og prosjektarbeidet, ville man kunne forsterke forbindelser og ansvarlighet, gjøre prosessen mer forutsigbar. For det tredje gjennom å utveksle erfaring, løse problemer sammen og samarbeide direkte, ville prosjektlederne lært mer om hverandre enn når de fikk forhandlingsdefinerte oppgaver, som ikke trengte deres umiddelbare deltakelse.

Følelsen av individuelt og felles, direkte og representativt, deltakelse og tilhørighet – er de kriterier som gjør demokratiet til demokrati.



## Litteratur

Andersen, Erling S., Grude, Kristoffer V. og Haug, Tor (2007): *Målrettet prosjektstyring*. Bærum: NKI Forlaget. 5.utgave.

Christensen, Tom; Læg Reid, Per; Roness, Paul G. Roness; Røvik, Kjell Arne (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2002, 2.utgave): *Hvordan organisasjoner fungerer. Inføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget. Trykt i Polen.

Hanssen, Gro Sandkjær, Helgesen, Marit Kristine, Vabo Signy Irene (2007, 2 utgave): *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Heidar, Knut, Berntzen, Einar og Bakke, Elisabeth (red.) (2008): *Politikk i Europa. Partier. Regjeringsmakt. Styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.

Held, David (1996, 2.utgave): *Models of Democracy*. UK, Cambridge: Polity Press.

Held, David (2006, 3.utgave): *Models of Democracy*. UK, Cambridge: Polity Press.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Heywood, Andrew (1992): *Political ideologies*. Hong Kong: The Macmillan Press LTD.

Hill, Michael, Hupe, Peter (2009, 2.utgave): *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: SAGE Publications Ltd.

Hønneland, Geir, Jørgensen Jørgen Holten (2006): *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Larsen, Helge O. (2003): *Institutionalizing Political Leadership in Norwegian Local Government*. Tromsø: University of Tromsø, N-9037, Department of political science faculty of social sciences.

Marshall, Catherine, Rossman, Gretchen B. (2006, 4.utgave): *Designing qualitative research*. USA: Sage Publications, Ins.

Peters, B.Guy og Pierre, Jon (2006): *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications Ltd.

Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron (1984, 3.utgave): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. London: University of California Press.

Røiseland, Asbjørn (1996). *Statlige målsetninger og lokal praksis. Om kommunenes arbeide med miljøbetingende helseproblem*. Bodø: Nordlands Forskning.

Røiseland, Asbjørn og Signy I. Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24, 1-2, 86-107.

Sjilobod, M.I., Petrukhin, A.S., Krivosjeev, V.F. (1995). *Politikk og Rett*. Moskva: Forlagshus "Drofa".

Aarsæther, Nils, Røiseland, Asbjørn, Jenssen, Synnøve (2008): *Practicing Local Governance. Northern Perspectives*. New York: NOVA Science Publishers.

### **Elektroniske kilder:**

**WEB1** Samarbeid med Leningrad.

<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?Mid1=134&Mid2=1629&AId=5407&Back=1> (Lesedato 20.juli 2009)

**WEB 2** Nye utfordringer og muligheter i nordområdene. Foredraget ved Olav Orheim, leder for regjeringens ekspertutvalg for nordområdene. 2.febr.2004 (Lesedato 24.august 2009).  
[http://www.oslomilsamfund.no/oms\\_arkiv/2004/2004-02-23-Orheim.doc](http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2004/2004-02-23-Orheim.doc)

**WEB 3** Regjering. *Statsbudsjettet 2004 – Utenriksdepartementets budsjettområde*. Pressemelding 168/03, 08.10.2003 (Lesedato 24.august 2009).  
[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/233243/233905/statsbudsjettet\\_2004\\_-\\_utenriksdepartemen.html?id=251304](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/233243/233905/statsbudsjettet_2004_-_utenriksdepartemen.html?id=251304)

**WEB 4** Rogov, Kirill (17.august 2009). *Statens avkorporasjon*. Russkij Newsweek (Lesedato 27. august 2009).  
<http://www.runewsweek.ru/country/29821/>

**WEB 5** Skoglund, Ivar. *Spørsmål fra Ivar Skoglund, Høyre. Fylkeskommunens rolle i reiselivsarbeid og øvrig prosjektarbeid i Leningrad Oblast etter at KS avsluttet sitt engasjement* (Lesedato 15.juli 2009).  
<http://www.google.no/search?hl=no&client=firefox-a&channel=s&rls=org.mozilla%3Anb-NO%3Aofficial&hs=b6i&q=Sp%C3%B8rsm%C3%A5l+fra+Ivar+Skoglund%2C+H%C3%B8yre++Fylkeskommunens+rolle+i+reiselivsarbeid+og+%C3%B8vrig+prosjektarbeid+i+Leningrad+Oblast+etter+at+KS+avsluttet+sitt+engasjement&btnG=S%C3%B8k&meta=>

**WEB 6** Utenriksdepartementet. *Stortingsmelding nr. 12 (2000 - 2001) om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. 2.2.4. – 2.3.3 (Lesedato 30.september 2009).  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-/2/3.html?id=193860>

**WEB 7** NRK *Dette er nordområdesatsingen*. Lesedato 11.mars 2010.  
[http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms\\_og\\_finnmark/1.6266684](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.6266684)

**WEB 8** Rosmolodesj. *Unge nyheter. Yrke – deputerte*. Lesedato 25. Februar 2010.  
<http://www.rosmolodezh.ru/content/view/357/34/>

- WEB 9** Hannelen, Leirvåg. *Ung påvirkning – Ungdomsråd*. lesedato 26. oktober 2009  
<http://www.ung-makt.no/art/?id=34>
- WEB 10** Regjeringen. *Prosjektsamarbeidet med Russland*. Lesedato 01. desember 2009.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/232169/232336/prosjektsamarbeidet\\_med\\_russland.html?id=232409](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/232169/232336/prosjektsamarbeidet_med_russland.html?id=232409)
- WEB 11** Frisjman, M.V. *Styret demokratimodell og valg*. Lesedato 03. desember 2009.  
[http://www.democracy.ru/library/practice/media/media\\_in\\_regelect\\_2001/page7.html](http://www.democracy.ru/library/practice/media/media_in_regelect_2001/page7.html)
- WEB 12** Dalen, Monica. *Validitet og reliabilitet i kvalitativ forskning*. Universitet i Oslo, lesedato 05. desember 2009  
<http://www.uio.no/studier/emner/uv/isp/SPED4010/h08/undervisningsmateriale/ValiditetReliabilitetKvalitativForskning.ppt#257,3,VALIDITET>
- WEB 13** Sørensen, Øystein. *Liberalismens historie i Norge - noen hovedlinjer*. Lesedato 19. desember 2009.  
<http://www.ideeromfrihet.no/1991-7-sorensen.php>
- WEB 14** Nordland fylkeskommune. Revisjon om parlamentarisme. Lesedato 2. mars 2010  
<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?MIId1=1747&AId=4174&Back=1>
- WEB 15** Stortinget. Lesedato 13.01.2010.  
<http://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/>
- WEB 16** Krugosvet. On-line oppslagsbok. *Byråkrati*. Lesedato 18.01.2010.  
[http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/sociologiya/BYUROKRATIYA.html](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/sociologiya/BYUROKRATIYA.html)
- WEB 17** Informasjonsbyrå NETDA, biblioteket av elektroniske blad, bøker og arkiver. Klubbe Fritt ord: *Russisk byråkrati – en motor eller bremse for reformer?* Lesedato 20.01.2010.  
<http://www.netda.ru/slovo/0902kss.htm>
- WEB 18** Vernigub, Artem: *Politiske institutki*. "Russkij Newsweek", lesedato 28.01.2010  
<http://www.runewsweek.ru/country/7169/>
- WEB 19** Kovalev, V.A. *Russlands munisipale reformen. Uendelig blindvei?* Elektronisk blad "Politeks. Politisk ekspertise". Lesedato 15. februar 2010.  
<http://www.politex.info/content/view/169/30/>
- WEB 20** RIANovosti (27.06.2006): *Ungdoms bevegelser og organisasjoner i RF. Referanse*". lesedato 28.01.2010  
<http://www.rian.ru/spravka/20060627/50500722.html>
- WEB 21** *Grunnloven av Den Russiske Føderasjonen*. Lesedato 09. februar 2010  
<http://www.constitution.ru/index.htm>
- WEB 22** Ungdomsparlamentet i Russland. *Historie*. Lesedato 18. mars 2010.

<http://www.mparlament.ru/history.htm>

**WEB 23** Elektronisk bibliotek. *Sosiologisk og økonomisk innhold av det lokale selvstyret*. Lesedato 01.mai 2010.

<http://www.smartcat.ru/FinancialManagement/jointventureAP.shtml>

**WEB 24** Elektronisk encyklopedisk ordbok "Konstitusjonell rett i Russland". Lesedato 3.mai 2010. Lesedato 03.mars 2010.

<http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-032.htm>

### **Interne dokumenter** (kronologisk rekkefølge):

Valerij Serdjukov. Takknemlighetsbrev fra guvernøren for Leningrad oblast til fylkesrådsleder for Nordland Geir Knutson. St. Petersburg: Leningrad oblast Administrasjon. 200200142-479, 20.august 2002.

Valerij Serdjukov, guvernøren for Leningrad oblast, Geir Knutson, fylkesrådsleder for Nordland. *Samarbeidsavtale mellom Regjeringen i Leningrad oblast, Den Russiske Føderasjonen og Nordland Fylkeskommune, Norge for 2003 – 2005*. St. Petersburg: Leningrad oblast Administrasjon. 200501880 - 47, 13.mars 2003.

Kommunenes sentralforbund. *Søknad om rammetilskudd til samarbeidsprosjekter mellom norske og russiske kommuner for 2004*. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 2003/00249-9, 16. februar 2004.

Utenriksdepartementet. *Prosjektsamarbeidet med Russland. Tilskudd til kommunesamarbeid med Leningrad fylke*. Pnr. 3010173. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 200300249-4, 17.mars 2004. (Ole T. Horpestad, avdelingsdirektør; Harald Sandhåland, underdirektør)

Kommunenes sentralforbund. *Programforslag etter konferansen i Narvik 28. - 29. juni 2004 for startkonferanse i St. Petersburg og Tosno kommune i Russland 03. – 06.oktober 2004*. Åndalsnes: Kommunenes sentralforbund, 07.juli 2004 (Lars Ramstad).

Kommunenes sentralforbund. *Årskonferansen i St. Petersburg 30.09.04 – 01.10.04 og Ungdomskonferansen i Tosno 02.10.04 – 06.10.04. Samarbeidet Russland – Norge. Bakgrunnen for dette fra norsk side* (transparenter).

Kommunenes sentralforbund. *Kommunesamarbeid med Russland – rapporter for 2004 og søknad for 2005*. Oslo, Åndalsnes: Kommunenes sentralforbund. 2003/00249–10. 1. desember 2004 (Lars Ramstad).

Kommunenes sentralforbund. *Rapport fra prosjektet "Ungdom og demokratiutvikling" og oppstartkonferansen i St. Petersburg og Tosno i Russland 02.10. – 06.10.04*. Oslo/Åndalsnes: Kommunenes sentralforbund. 1. desember 2004 (Lars Ramstad).

Kommunenes sentralforbund. *Årskonferansen i St. Petersburg – Kommunesamarbeid Norge – Russland – 30.september – 01.oktober 2004. Kort oppsummering av konferanse og gruppearbeid*. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 02. desember 2004 (Knut Hjorth-Johansen).

Nordland fylkeskommune. *Søknad til Kommunenes Sentralforbund om støtte for samarbeidsprosjekter med Leningrad fylke i 2005*. Bodø: Nordland fylkeskommune, Plan- og næringsavdelingen. 200401753-5, 13. desember 2004.

Ballangen kommune. *Kommunesamarbeid med Russland – rapport for 2004 og søknad for 2005*. Ballangen: Ballangen kommune, sektor for kultur og undervisning. Saksnr.: 04/00723, løpenr.: 006881/04, 27. desember 2004.

Kommunenes sentralforbund. *Søknad om rammetilskudd til samarbeidsprosjekter mellom norske og russiske kommuner og til prosjektet "Ungdom og demokratiutvikling mellom russiske og norske ungdommer for 2005"*. Oslo: Kommunenesentralforbund. 2003/00249-11, 27. januar 2005.

Utenriksdepartementet. *Prosjektsamarbeidet med Russland. Tilsudd til kommunesamarbeid med Leningrad fylke. Pnr. 3010173*. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 200300249-12, 28. februar 2005. (Ole T. Horpestad, avdelingsdirektør; Harald Sandhåland, underdirektør)

Narvik kommune. *Kommunesamarbeid Norge – Russland. Felles henvendelse til UD for videreføring av arbeidet*. Narvik: Rådhuset. 200505612-1, 27. juli 2005.

Kommunenes sentralforbund. *Rapport for Ungdomskonferansen i Tysfjord 13.09 – 17.09.2005*. Åndalsnes: KS, 30.09.2005.

Ballangen kommune. *Samarbeidsprosjekt Ballangen – Tosno. Prosjektrapport for årene 1999 – 2005*. Ballangen: Ballangen kommune, sektor for kultur og undervisning. Saksnr.: 04/00723, løpenr. 005177/05. 8. november 2005.

Støttebrevet fra russiske kommuner om videreutvikling av kommunesamarbeidet mellom Leningrad oblast og Nordland fylke. *Samarbeid mellom kommunene i Leningrad oblast og Nordland*, datert 18. november 2005.

Fylkesråd. *Videre samarbeid med Leningrad fylke*. Bodø: fylkesråd. Fylkesrådssak 154/05; 200501880, 22. november 2005

Kommunenes sentralforbund. *Om mulig videre prosjektsamarbeid mellom Nordland og Leningrad*. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 200500843-7, 15. februar 2006 (forfattere: Knut Hjorth-Johansen, seniorrådgiver, Øystein Haugen, koordinator internasjonale prosjekter)

Nordland fylkeskommune. *Samarbeid med Leningrad fylke. Årsrapport for 2005 og revisorbekreftet regnskap*. Bodø: Nordland fylkeskommune. 200500843-6, 14. mars 2006 (forfatter: Oksana Sergeeva, saksbehandler).

Narvik kommune. *Kommunesamarbeidet Narvik – Kingisepp. Rapport fra prosjektsamarbeidsperioden som KS har koordinert*. Narvik: Narvik kommune. 02. mai 2006. (forfatter: Svein Tore Aspelund, prosjektleder)

Kommunenes sentralforbund. *Kommunesamarbeidet mellom Russland og Norge. Rapport fra prosjektperioden 1993 – 2005*. Oslo: Kommunenes sentralforbund. 11. mai 2006.

Gildeskål kommune. *Rapport Prosjektsamarbeid Lodejnoe Pole – Gildeskål*. Gildeskål: Gildeskål kommune, avdeling for oppvekst og kultur. 25.juni 2006.

Fylkesråd. *Prosjektsamarbeid med Leningrad om ungdom, demokrati og entreprenørskap*. Bodø: Fylkesråd. 500; 200500875, 13. Februar 2007 (forfatter Rolf Knoph, fylkesråd for utdanning).

Nordland fylkeskommune. *Søknad om tilskudd til et prosjekt om ungdom, demokrati og entreprenørskap mellom Nordland fylkeskommune og Leningrad oblast*. Bodø: Nordland fylkeskommune.143.0; 200700061-1, 15. februar 2007.

Nordland fylkeskommune. *Tilsagn om tilskudd inntil kr 40.000, - til evaluering av prosjektet Ungdom og demokrati*. Bodø: Nordland fylkeskommune. 09/9517, 02.april 2009.

Internasjonal konferansens Deklarasjon *Ungdom – verden uten grenser. Forum av Leningrad oblasts partnerregioner*, undertegnet 31.august 2009.

#### **Andre kilder:**

Nordland fylkeskommune. *Utviklingsprogram Nordland 2004 – 2007*. Bodø: Nordland fylkeskommune. Rullert for 2005. Vedtatt av fylkestinget desember 2004.

Nordland fylkeskommune, Nærings- og samferdselsavdelingen. *Handlingsplan for internasjonalisering 2005 – 2007*. Vekst ved internasjonalisering. Vedtatt 18.april 2005

Nordland fylkeskommune. *Internasjonalisering 2005 – 2007. Vekst vedinternasjonalisering*. Handlingsplan. Bodø: Nordland fylkeskommune, nærings- og samferdselsavdelingen. Vedtatt 18.april 2006.

Lover av Den Russiske Føderasjonen. *Den føderale loven "Om hovedprinsipper av organisering av lokal selvstyre i Den Russiske Føderasjonen"*. Vedtatt 6.oktober 2003 № 131 Føderal Lov. Moskva: Omega.



# Vedlegg I

Høgskolen i Bodø

Fakultet for samfunnsvitenskap

Master i Politikk og samfunnsendring

Anna Zheleznaya

## Spørsmål for prosjektledere i prosjektet

### ”Ungdom og demokratiutvikling”

1. Hvilken avdeling i kommunen var prosjektet forankret i?
2. Hva var formålet med prosjektet UoD?
3. Ble prosjektets formål formulert klart helt fra begynnelsen? Ble det ikke forandret i løpet av prosjektgjennomføringen?
4. Var dere enig med andre kommuner og KS om de virkemidler som man tok i bruk for å realisere prosjektets formål?
5. KS som koordinator?
6. Hva din engasjement besto av? Hvilke oppgaver hadde du som prosjektleder?
7. Bidro Nordland fylkeskommune og Leningrad oblast Administrasjon med noe?
8. Prosjektet UoD var felles for alle deltakende kommuner. Forenklet det kommunesamarbeidet eller omvendt gjorde vanskeligere?
9. I perioden 2004 – 2005, var prosjektet UoD det eneste prosjektet med Russland eller det var flere prosjekter du var opptatt av?
10. Hadde dere (prosjektledere) myndighet å påvirke prosjektinnholdet/oppgaver/realisering?
11. Forsøkte du å forandre noe i demokratiprojektet?
12. Når man formulerte temaet for prosjektet, deltok du i den prosessen?
13. Hvor mange personer var ansvarlig for prosjektet Uod i din kommune?
14. Var prosjektlederen den samme i hele prosjektperioden?
15. Hvilke utfordringer traff dere underveies?
16. Brukte dere eget budsjett for kommunesamarbeidet eller kun UDs tilskudd?



17. Kom bevilgningene stabilt på tiden eller var det uforutsigbart?
18. Fikk dere betalt for prosjektledelse i sine kommuner?
19. I april 2006 leverte kommunen rapporten om samarbeidet med Podporosje for perioden fra 1993 til 2005 til UD. Tok dere hensyn til sin vennskapskommunes meninger? Har den russiske samarbeidskommunen rapportert til dere?
20. Hvordan ville du karakterisere prosjektets resultater?
21. Stilte dere noen krav til representantene? Hvordan viste de seg i løpet av prosjektgjennomføringen og etter prosjektet ble avsluttet?
22. Samarbeider dere med sin vennskapskommune i dag?
23. For noen år siden tredde det i kraft en ny lov om selvstyre i Russland som gjorde at russiske kommuner/krets/bykommuner har blitt mer uavhengig av sentrale myndigheter (statens og fylkenes). Men mange i Russland mener at det har blitt enda mer byråkrati ved offentlig sektor Har dette hatt noen effekt på prosjektrealisering og samarbeidet?
24. Har dere fått noen tilbakemeldinger fra KS etter ungdomsprosjektet var avsluttet?
25. Fikk prosjektet oppmerksomhet i Media?

Takk for hjelp,

Med vennlig hilsen Anna Zheleznaya

# **Vedlegg II**

# **Spørreskjemaer**



Spørreskjema for norske elever/studenter,  
deltakerne av det bilaterale prosjektet med Leningrad oblast  
"Ungdom og demokratiutvikling"

Navn og sted (valgfritt)

\_\_\_\_\_

1. Hvilken organisasjon representerte du? (Ungdomsråd/Ungdommens Fylkesting/...)

**Ungdomsråd i Narvik**

2. Deltok du i alle samlinger? (Tosno krets/Novolisino, Tysfjord og etterpå i St. Petersburg)  
Hvis nei – hvorfor? **Nei, jeg var kun i Russland. Husker ikke helt hvorfor jeg ikke var med i Tysfjord.**

\_\_\_\_\_

3. Hvorfor bestemte du deg å bli med i prosjektet?

- a. det var en mulighet til å reise til utlandet
- b. jeg ville bli bedre kjent med russisk kultur og ungdom
- c. jeg ville utvide min kunnskap om demokrati
- d. det var helt tilfeldig
- e. jeg var invitert**
- f. annet \_\_\_\_\_

4. Hva var formålet med prosjektet?

- a. utvikle kommunesamarbeid mellom Lenoblast og Nordland.
- b. forbedre demokratikunnskap hos ungdommen**
- c. å gjøre kjent norsk og russisk ungdommen kjente med hverandre
- d. å se på et annet land
- e. annet \_\_\_\_\_

5. Hvilken rolle spilte deltakelse i demokratiprojektet for deg?

- a. jeg tror at ungdom må være politisk aktiv og mer engasjert i politikk i eget land**
- b. jeg vil (ville) bli politiker
- c. jeg vil (ville) samarbeide med russere i framtid
- d. ville prøve noe nytt
- e. ville øve og forbedre språkkunnskap
- f. deltakelse hadde ikke noen spesiell betydning for meg
- g. annet \_\_\_\_\_

6. Foretrekker/tilhører du noe parti eller politisk organisasjon? Hvilket parti/organisasjon?

\_\_\_\_\_ **Jeg er nok noe radikal, litt mer grønn enn rød.**

7. Er du politisk interessert/engasjert?

- a. ja
- b. nei**
- c. vet ikke

8. Har du deltatt i skolevalg?

**a. ja**

b. nei

9. Hvordan vurderer du prosjektets innhold ”Ungdom og demokratiutvikling” (arrangementer)?

**a. veldig positivt: jeg fant ut mye nytt, ble kjent med russisk kultur og ungdom. Kunnskap som jeg fikk, hjelper meg i hjemlandet.**

b. det gikk bra, men kursoppleggene var for korte

c. foredragene var for lange

d. pedagogene var ikke flinke til å forelese informasjon

e. alt var veldig interessant, bare språklige problemer gikk utover felles aktivitetene

f. annet \_\_\_\_\_

10. Var det vanskelig å forhandle med de russiske elevene når dere debatterte?

a. Har ikke opplevd noen problemer ved kommunikasjon

b. Tvert imot, det var samspill

c. Det kunne være enklere hvis de hadde vært flinkere i engelsk.

d. Ja, det var ikke enkelt.

11. Hva ville du ha forbedret?

a. språkkunnskap hos samarbeidspartnerne

**b. pedagogisk kvalitet**

c. planlegging og organisering av aktiviteter: tiden kunne ha blitt brukt på en mer effektiv måte

d. kursopplegg: jeg ville ha inkludert andre viktige temaer og i noen ville jeg ha gått dypere  
Hvilke? \_\_\_\_\_

e. vi burde hatt flere arrangementer: utilstrekkelig med 3-4 møter for å forstå hvordan demokrati fungerer og hva demokrati egentlig er i dagliglivet.

f. annet \_\_\_\_\_

12. Var det noe vanskelig/utfordrende for deg? Hva? **Synes ikke boforholdene og matforholdene var så veldig bra. Det var såklart lærerikt å oppleve det også, men synes det var et alt for dårlig opplegg.**

**I tillegg hadde vi noe konflikter med enkelte av de voksne som deltok fra Norge, og vi ble ikke tatt på alvor da vi tok det opp med de det gjaldt.**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13. Ble du kjent med noe nytt i løpet av prosjektperioden? Eller var alt kjent for deg på forhånd?

a. Ja, nesten alt var nytt for meg

b. Nei, mye av det vi snakket om under konferansene i Tysfjord og St Petersburg hadde jeg kjennskap til fra før

c. Ja. Selv om det ikke var så mye nytt, var det fremdeles spennende for meg.

**d. Annet\_ Dette er såpass lenge siden at jeg husker ikke.**

14. Hva likte du best i hele prosjektet?

a. kursopplegget samt den **kunnskapen og erfaringen som jeg fikk**

b. deltakerne

c. fritidsaktivitetene

- d. reiseliv
- e. russisk mat
- f. annet:

15. Var russiske pedagoger/norske forelesere flinke nok? Din mening. **Husker ikke helt, men vi syntes det var vanskelig å nå fram til russerne fordi de var veldig stolte av sitt land og sin politikk.**

\_\_\_\_\_

---

16. Har du spredd informasjon, som du fikk under konferanser, videre, for eksempel på skolen?

a. Nei, jeg fikk ikke tid (mulighet, annet)

**b. Ja.**

(hvordan?) **Formidlet det vel til resten av ungdomsrådet og andre interesserte, men husker ikke helt hva ellers vi gjorde..**

c. annet \_\_\_\_\_

d. Skulle jeg gjøre det?

17. Hva driver du med nå?

a. jobber. Hvor? \_\_\_\_\_

**b. studerer. Hva? Sykepleie**

c. annet \_\_\_\_\_

18. Om du hadde fått mulighet til å delta i et lignende prosjekt/forlengelse av demokratiprojektet, ville du ha vært med?

a. ja

**b. nei**

c. vet ikke

19. Hvilket tema tror du kunne være mer aktuelt og interessant i dag å samarbeide om? Hvorfor? **Vet**



**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

**ИФО и город (по желанию)**

\_\_\_Макарская Анна Валерьевна\_\_\_детско-молодежная организация "ПЛОТ" г. Тосно

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а получше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое\_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. все выше перечисленные варианты

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g.

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)?  
Каких?**

нет, к сожалению, в нашей стране, я считаю это бесполезно....государство не интересуется, чего хочет молодежь... оно делает все только на «показуху»...там «наверху» за нас все уже решили....даже государство наше демократическим назвать сложно!

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю



6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?

- a. да
- b. нет

7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое \_\_\_\_\_

8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?

- a. нет, в общении не было никаких проблем
- b. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- c. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- d. Да, было не просто

9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_добавила, бы вопрос «Существует ли демократия(в полном понятии и значении этого слова) в настоящее время?»

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
- f. другое \_\_\_\_\_

10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?

Не всегда можно было хорошо понять и принять точки зрения друг друга, так очень разный уровень жизни двух сторон...

11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?

- a. почти все было для меня новым
- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- d. Другое \_\_\_\_\_

12. Что стало самым запоминающимся?

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть
- d. путешествия

- e. еда
- f. другое \_\_\_\_\_ пожалуй все было очень интересно !

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

**Да, конечно**

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

- a. нет, не было возможности/времени
- b. да  
(каким образом?) \_\_\_\_\_
- c. другое \_\_\_\_\_
- d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

- a. работаю.

Где?\_В ресторане «Баффо гриль», в свободное от учебы время

Учусь

В университете им.Пушкина на факультете Естественных, географии и туризма, кафедра социально-культурного сервиса и туризма

изучаю французский язык

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

- a. Да!!!!!!!!!!!!!!
- b. нет
- c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

*Тема : «Как вызвать интерес к политике у молодежи?»*

*« Как добиться демократии в России?», получить полезную информацию с норвежской стороны.*

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная



**Анкета для русских участников  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»**

Гласман Борис Борисович, г. Кириши

---

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

а. меня пригласили

**2. Какова была цель проекта?**

а. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью

б. углубить знания молодежи о западной демократии

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

г. На практике изучил основы западной демократии, хотелось бы больше узнать о правовом и административном устройстве Королевства Норвегия.

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

В моих политических предпочтениях демократия (с настоящим соблюдением Конвенции по правам человека), реальный федерализм, расширенное местное самоуправление и умеренный либерализм.

Состою в ВПП «Единая Россия», в настоящее время абсолютно не разделяю концепцию партии. Во многом расставить точки над «и» помог норвежский проект.

**5. Вы интересуетесь политикой?**

а. да

**6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?**

б. нет (школу окончил в 2003 г.)

**7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?**

a. очень положительно: узнал много нового, познакомился с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил пригодились мне в России

b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты

**8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?**

a. нет, в общении не было никаких проблем

**9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?**

d. лекции: я бы добавил другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел чтобы были представлены более углубленно.  
Какие?

Право, административное устройство.

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

Нет.

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

d. В целом нового для меня было не много, главное, что привычные вопросы удалось рассмотреть совершенно под другим углом, для меня это было очень важно.

**12. Что стало самым запоминающимся?**

Лекции по равноправию и демократическому процессу, а также культурная часть.

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

Да

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

b. да

(каким образом?) Организовал в Киришах встречу студентов с руководителем проекта Ларсом Рамстадом.

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

a. работаю.

Где? Корреспондент киришского телевидения.

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

а. да

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

Мне интересны система права, гарантии гражданских прав и свобод, организация местного самоуправления. Полагаю, что первые два пункта особенно полезны для молодежи в целом.



**Spørreskjema for norske elever/studenter,  
deltakerne av det bilaterale prosjektet med Leningrad oblast  
"Ungdom og demokratiutvikling"**

Navn og sted (valgfritt) Ingrid Engøy Henriksen

---

**1. Hvilken organisasjon representerte du? (Ungdomsråd/Ungdommens Fylkesting/...) Vefsn Ungdomsråd**

---

**2. Deltok du i alle samlinger? (Tosno krets/Novolisino, Tysfjord og etterpå i St. Petersburg) Hvis nei – hvorfor? Ja**

---

**3. Hvorfor bestemte du deg å bli med i prosjektet?**

- a. det var en mulighet til å reise til utlandet
- b. jeg ville bli bedre kjent med russisk kultur og ungdom
- c. jeg ville utvide min kunnskap om demokrati
- d. det var helt tilfeldig
- e. jeg var invitert
- f. annet \_\_\_\_\_

Vefsn ungdomsråd ble spurt om å være med på dette prosjektet som inneholdt disse turene. Rådet bestemte at lederen skulle være med og det var altså meg. Jeg representerte ungdom og ungdomsrådet i Vefsn kommune sammen med en representant fra et annet ungdomsorgan i kommunen.

**4. Hva var formålet med prosjektet?**

- a. utvikle kommunesamarbeid mellom Lenoblast og Nordland.
- b. forbedre demokratikunnskap hos ungdommen
- c. å gjøre kjent norsk og russisk ungdommen kjente med hverandre
- d. å se på et annet land
- e. annet \_\_\_\_\_

Alle disse svarene er rett, men i hovedsak var vi der for å forbedre demokratikunnskapene hos ungdom, diskutere demokrati, og fortelle om hvilke muligheter vi som ungdommer hadde i vårthjemland gjennom et demokratisk organ som for eksempel et ungdomsråd.

**5. Hvilken rolle spilte deltakelse i demokratiprojektet for deg?**

- a. jeg tror at ungdom må være politisk aktiv og mer engasjert i politikk i eget land
- b. jeg vil (ville) bli politiker
- c. jeg vil (ville) samarbeide med russere i framtid
- d. ville prøve noe nytt
- e. ville øve og forbedre språkkunnskap
- f. deltakelse hadde ikke noen spesiell betydning for meg



g. annet

Jeg ville reise og oppleve et annet land og se hvilke likheter og ulikheter vi hadde. Jeg syntes det var viktig at ungdom skulle få være med å bestemme for deres interesse og fremtid.

**6. Foretrekker/tilhører du noe parti eller politisk organisasjon? Hvilket parti/organisasjon?**

Nei

**7. Er du politisk interessert/engasjert?**

- a. Ja X
- b. nei
- c. vet ikke

**8. Har du deltatt i skolevalg?**

- a. Ja X
- b. nei

**9. Hvordan vurderer du prosjektets innhold "Ungdom og demokratiutvikling" (arrangementer)?**

- a. veldig positivt: jeg fant ut mye nytt, ble kjent med russisk kultur og ungdom. Kunnskap som jeg fikk, hjelper meg i hjemlandet. X
- b. det gikk bra, men kursoppleggene var for korte
- c. foredragene var for lange
- d. pedagogene var ikke flinke til å forelese informasjon
- e. alt var veldig interessant, bare språklige problemer gikk utover felles aktivitetene
- f. annet \_\_\_\_\_

Det var noen språkproblemer, men vi klarte å kommunisere til en viss grad. Kursoppleggene var i passe lengde, men kanskje ikke effektive nok. Vi kunne sikkert gjort mer på den tiden vi hadde og sikret et godt videre samarbeid hvis vi hadde hatt mer struktur og konkrete mål med kursene.

**10. Var det vanskelig å forhandle med de russiske elevene når dere debatterte?**

- a. Har ikke opplevd noen problemer ved kommunikasjon
- b. Tvert imot, det var samspill
- c. Det kunne være enklere hvis de hadde vært flinkere i engelsk. X
- d. Ja, det var ikke enkelt.

**11. Hva ville du ha forbedret?**

- a. språkkunnskap hos samarbeidspartnerne
- b. pedagogisk kvalitet
- c. planlegging og organisering av aktiviteter: tiden kunne ha blitt brukt på en mer effektiv måte X
- d. kursopplegg: jeg ville ha inkludert andre viktige temaer og i noen ville jeg ha gått dypere  
Hvilke? \_\_\_\_\_
- e. vi burde hatt flere arrangementer: utilstrekkelig med 3-4 møter for å forstå hvordan demokrati fungerer og hva demokrati egentlig er i dagliglivet. X
- f. annet \_\_\_\_\_

**12. Var det noe vanskelig/utfordrende for deg? Hva?**

Det var utfordrene å reise "alene" til et fremmed land. Det ble en positiv erfaring.

**13. Ble du kjent med noe nytt i løpet av prosjektperioden? Eller var alt kjent for deg på forhånd?**

- a. Ja, nesten alt var nytt for meg
- b. Nei, mye av det vi snakket om under konferansene i Tysfjord og St Petersburg hadde jeg kjennskap til fra før
- c. Ja. Selv om det ikke var så mye nytt, var det fremdeles spennende for meg.
- d. Annet. Jeg lærte mye nytt om Russland og synes dette var veldig spennende.

**14. Hva likte du best i hele prosjektet?**

- a. kursopplegget samt den kunnskapen og erfaringen som jeg fikk
- b. deltakerne
- c. fritidsaktivitetene
- d. reiseliv X
- e. russisk mat
- f. annet Erfaringene jeg fikk med å være i et annet land og møte en annen kultur. Å skulle prøve å lære noen andre om min kultur, og det å bli kjent med mange nye mennesker gjennom et slikt prosjekt.

**15. Var russiske pedagoger/norske forelesere flinke nok? Din mening**

Jeg synes som sagt at man ikke gikk dypt nok i temaene og at vi kunne gjort mer for å sikre et videre samarbeid. Ellers har jeg ikke noe å klage på.

**16. Har du spredd informasjon, som du fikk under konferanser, videre, for eksempel på skolen?**

- a. Nei, jeg fikk ikke tid (mulighet, annet)
- b. Ja.  
(hvordan?) Jeg fortalte om prosjektet til ungdomsrådet, og holdt også et foredrag om turen til kommunestyret.
- c. annet \_\_\_\_\_
- d. Skulle jeg gjøre det?

**17. Hva driver du med nå?**

- a. jobber. Hvor? \_\_\_\_\_
- b. studerer. Hva? Produktdesign på Høgskolen i Akershus
- c. annet \_\_\_\_\_

**18. Om du hadde fått mulighet til å delta i et lignende prosjekt/forlengelse av demokratiprojektet, ville du ha vært med?**

- a. Ja X
- b. nei
- c. vet ikke

Vefsn kommune hadde et lignende prosjekt med en samarbeidskommune i Serbia som jeg var med på.

**19. Hvilket tema tror du kunne være mer aktuelt og interessant i dag å samarbeide om? Hvorfor?**

Jeg tror demokrati fortsatt er et viktig tema å diskutere og samarbeide om. Har man en grunnleggende forståelse for demokrati og likhet vil dette gi utslag i andre problemer vi står ovenfor, eks miljø. Alle skal bli hørt og alle må ta ansvar.



**Анкета для русских участников**  
совместного проекта гурбурнии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

Кааакима Виктория, Моело

1. Почему Вы решили принять участие в проекте?

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а лучше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

2. Какова была цель проекта?

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомиться норвежскую и р,сскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_\_\_

4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)?  
Каких?

- член Общественной молодежной комиссии при Законодательном собрании Ленинградской области;  
- член Общероссийской орг-ции «Российский студенческий союз»; - председатель молодежного

5. Вы интересуетесь политикой?

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

советов при школе № 10 Токсовский район Ленинградской области

6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?

- a. да
- b. нет

7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое \_\_\_\_\_

8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?

- a. нет, в общении не было никаких проблем
- b. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- c. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- d. Да, было не просто

9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_\_\_

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3-4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни

f. другое В этом проекте все было хорошо.

10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?

Нет

---

---

---

11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?

- a. почти все было для меня новым
- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- d. Другое \_\_\_\_\_

12. Что стало самым запоминающимся?

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть

- d. путешествия
- e. еда
- f. другое \_\_\_\_\_

13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?

да, вполне

14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?

a. нет, не было возможности/времени

b. да

(каким образом?) проверила переводные материалы для рус. школ-2

c. другое \_\_\_\_\_

d. а разве надо было?

15. Чем занимаетесь Вы сейчас?

a. работаю.

Где? в аппарате Совета депутатов Токмоевского городского поселения

b. учусь

Что \_\_\_\_\_

c. другое \_\_\_\_\_

16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?

a. да

b. нет

c. не знаю

17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?

лучше, если бы тема иммиграции и её можно рассмотреть в виде семинара на волонтерской встрече.

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная



**Spørreskjema for norske elever/ studenter,  
deltakerne av det bilaterale prosjektet med Leningrad oblast  
”Ungdom og demokratiutvikling”**

Navn og sted (valgfritt)

**Ole jørgen Eilertsen, Narvik**

representerte ungdomsrådet i Narvik

---

**1. Hvorfor bestemte du å bli med i prosjektet?**

- a. det var en mulighet å reise i utlandet
- b. jeg ville bli kjent bedre med russisk kultur og ungdom
- c. jeg ville utvide min kunnskap om demokrati
- d. det var helt tilfeldig
- e. jeg var invitert
- f. annet \_\_\_\_\_

**2. Hvilket formål var i prosjektet?**

- a. utvikle kommunesamarbeid mellom Lenoblast og Nordland.
- b. forbedre demokratikunnskap hos ungdommen
- c. å gjøre kjent norsk og russisk ungdommen
- d. å se på et annet land
- e. annet \_\_\_\_\_

**3. Hvilken rolle spilte deltakelse i demokratiprojektet for deg?**

- a. jeg tror at ungdom må være politisk aktiv og mer engasjert i politikk i eget land
- b. jeg vil (ville) bli politiker
- c. jeg vil (ville) samarbeide med russere i framtid
- d. ville prøve noe nytt
- e. ville øve og forbedre språkkunnskap
- f. deltakelse hadde ikke noen spesiell betydning for meg
- g. annet \_\_\_\_\_

**4. Foretrekker/ tilhører du noen parti eller politisk organisasjon? Hvilket (n) parti/organisasjon?**

nei \_\_\_\_\_

**5. Er du politisk interessert/engasjert?**

- a. ja
- b. nei
- c. vet ikke

**6. Har du deltatt i skolevalg?**

- a. ja
- b. nei

**7. Hvordan vurderer du prosjektets innhold ”Ungdom og demokratiutvikling” (arrangementer)?**



- a. veldig positivt: jeg fant ut mye nytt, ble kjent med russisk kultur og ungdom. Kunnskap som jeg fikk, hjelper meg i hjemlandet.
- b. det gikk bra, men kursoppleggene var for korte
- c. foredragene var for lange
- d. pedagogene var ikke flinke å forelese informasjon
- e. alt var veldig interessant, bare språklige problemer forverret litt felles aktiviteter
- f. annet \_\_\_\_\_

**8. Var det vanskelig å forhandle med russiske elevene når dere debatterte?**

- a. Har ikke opplevd noen problemer ved kommunikasjon
- b. Tvert imot, det var samspill
- c. Det kunne være enklere hvis de hadde vært flinkere i engelsk.
- d. Ja, det var ikke enkelt.

**9. Hva ville du forbedre?**

- a. språkkunnskap hos samarbeidspartnerne
- b. pedagogisk kvalitet
- c. planlegging og organisering av aktiviteter: tiden kunne bli brukt på mer effektiv måte
- d. kursopplegg: jeg ville inkludere andre viktige tema og i noen tema ville jeg gå dypere  
Hvilke? \_\_\_\_\_
- e. vi skulle ha flere arrangementer: det er ikke nok å ha 3-4 møter for å forstå hvordan fungerer demokrati og hva demokrati egentlig er i daglig livet.
- f. annet \_\_\_\_\_

**10. Var det noe vanskelig/utfordrende for deg? Hva?**

det var litt vanskelig å få kontakt med de russiske studentene i starten, men det gikk bra etter hvert.

**11. Ble du kjent med noe nytt i løpet av prosjektperioden? Eller alt var kjent for deg på forhånd?**

- a. Ja, nesten alt var nytt for meg
- b. Nei, mye av det vi snakket om under konferansene i Tysfjord og St Petersburg hadde jeg visst før.
- c. Ja. Selv om det ikke var så mye nytt, var det fremdeles spennende for meg.
- d. Annet \_\_\_\_\_

**12. Hva likte du best i hele prosjektet?**

- a. kursopplegg samt med den kunnskap og erfaring som jeg fikk
- b. deltakerne
- c. fritidsaktiviteter
- d. reiseliv
- e. russisk mat
- f. annet \_\_\_\_\_

**13. Var russiske pedagoger/norske forelesere flinke nok? Forklar  
Det virket som begge parter var godt forberedt.**

**14. Har du spredd informasjon, som du fikk under konferanser, videre, for eksempel på skolen?**

- a. Nei, jeg fikk ikke tid (mulighet, annet)
- b. Ja.

(hvordan?) \_\_\_\_ har diskutert en del med venner og kolleger om demokrati i forskjellige kulturer og hvilke hindringer som kan oppstå.

- c. annet \_\_\_\_\_
- d. Skulle jeg gjøre det?

**15. Om du hadde fått mulighet å delta i et lignende prosjekt/forlengelse av demokratiprojektet, ville du være med?**

- a. ja
- b. nei
- c. vet ikke

**16. Hva ville du ha sett i denne gang?**

\_\_det hadde vært meget interessant å kunne sette seg mer inn i hverdagen i andre kulturer. Vi fikk en liten smakebit på dette når vi fikk hospitere hos de russiske studentene. Men det hadde vært interessant å kunne være med en skoledag, eller møtt russiske politikere for å se hvordan politikken styres i det hospiterende landet.

**17. Må ungdom blande/engasjere seg i politisk liv? Hvorfor?**

\_\_For at man skal kunne forstå seg på hvordan et land fungerer er det svært viktig for ungdom å engasjere seg. Jeg mener derfor det er veldig viktig for ungdom å engasjere seg tidlig i politikk for å kunne lære mer om hvordan forskjellige samfunn fungerer. \_\_

**”Kunnskap er makt!”** \_\_\_\_\_

**18. Hva driver du med nå?**

- a. jobber. Hvor? \_\_\_\_\_
- b. studerer. Hva? \_økonomi og administrasjon ved Høgskolen i Narvik \_\_\_\_\_
- c. annet \_\_\_\_\_

**19. Hvilket tema tror du kunne være mer aktuelt og interessant i dag å samarbeide på? Hvorfor?**

\_\_Et tema som har vært svært aktuelt de siste årene er klima. Hadde vært veldig interessant å studere litt om hvordan enkelte kulturer og samfunn ser på dette med klimaforurensning og hva som bør gjøres for å motvirke dette.

.....  
.....



**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

Воробьёв Виктор Викторович, г. Тосно

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а получше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу/хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_\_\_

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

Ярко-выраженных политических предпочтений нет , состою в ассоциации студентов-физиков и в профсоюзной организации студентов и аспирантов СПбГУ \_\_\_\_\_

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?**

а. Да

Это были выборы Президента школы. Человека, который бы общался с администрацией школы в целях решения студенческих вопросов. Желающие участвовать предоставляли свои программы и заявку на участие в выборах. Затем они проводили дебаты в открытой форме, на которые мог прийти любой желающий. Посредством голосования, были выбраны трое, которые в последствие провели еще одни дебаты, после которых было проведено еще одно голосование.

Голосовать могли все, кто умеет отношение к школе: учителя, студенты, обслуживающий персонал и даже желающие родители учеников младших классов.

Проводились эти выборы по моей инициативе, на следующий год я выпустился из школы, поэтому не могу сказать что-либо о повторном проведении выборов. Представителей партий не было=)

б. нет

**7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?**

а. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России

б. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты

с. лекции были слишком долгими

д. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере

е. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий

ф. другое \_\_\_\_\_

**8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?**

а. нет, в общении не было никаких проблем

б. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие

с. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли

д. Да, было не просто

**9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?**

а. языковые знания участников (особенно русских участников)

б. знания докладчиков

с. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно

д. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_\_\_

е. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни

ф. другое \_\_\_\_\_

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

Поначалу, несколько трудно было преодолеть языковой барьер, а затем привыкнуть к тому, что к мнению еще детей (молодых участников проекта) относятся настолько серьезно, особенно норвежские старшие товарищи, но в последствии это сыграло \_\_\_\_\_ только \_\_\_\_\_ положительную роль. \_\_\_\_\_

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

- a. почти все было для меня новым
- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- d. Другое \_\_\_\_\_

**12. Что стало самым запоминающимся?**

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть
- d. путешествия
- e. еда
- f. другое \_\_\_\_\_

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

докладчики, на мой взгляд, прекрасно владеют материалом .

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

- a. нет, не было возможности/времени
- b. да  
(каким образом?) в большей части рассказывая друзьям и знакомым в личных беседах о том, что я видел, услышал, узнал
- c. другое \_\_\_\_\_
- d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

- a. работаю.  
Где? \_\_\_\_\_
- b. учусь  
В Санкт-Петербургском Государственном Университете на факультете физики
- c. другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

Во-первых, хотелось бы видеть знакомые лица, в частности руководителя проекта Ларса. А так же было бы интересно узнать о политических взглядах в Норвегии, особенно молодежи, сравнить их со взглядами молодежи России. Выслушать мнения участников о политике обеих стран, обсудить в правильном ли направлении идет развитие демократии в государствах в целом, так и среди молодежи.

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.  
С уважением,  
Анна Железная

**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

Иванов Павел Сергеевич \_\_\_\_\_ Санкт-Петербург \_\_\_\_\_ я представлял "МАГИР"  
Молодёжный актив города и района. молодёжная организация Подпорожского района  
при отделе по делам культуры, туризма и молодёжной политике администрации  
Подпорожского района.

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а получше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_ желание узнать другую страну.

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_\_\_

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодёжных организациях (не только политического характера)? Каких?**

состою в студсовете у своего университета, а также являюсь председателем студсовета, своего факультета. \_\_\_\_\_



5. Вы интересуетесь политикой?

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?

- a. да
- b. нет

7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое \_\_\_\_\_

8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?

- a. нет, в общении не было никаких проблем
- b. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- c. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- d. Да, было не просто

9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_государственный строй страны и юридические основы. \_\_\_\_\_

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни

f. другое \_\_\_\_\_

10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?

В целом для меня всё прошло очень положительно.

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?

- a. почти все было для меня новым

- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- d. Другое \_\_\_\_\_

**12. Что стало самым запоминающимся?**

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть
- d. путешествия
- e. еда
- f. другое \_\_\_\_\_ куча положительных эмоций.

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

да, докладчики показали свою состоятельность в представляемом ими вопросе, и абсолютно легко вступали в диалог и отвечали на любые вопросы по теме. \_\_\_\_\_

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

- a. нет, не было возможности/времени
- b. да  
(каким образом?) \_\_\_\_\_
- c. другое\_\_применяю эти знания на себе и пытаюсь с их помощью изменять работу студсовета, и так же меняю своё отношение к политике.  
\_\_\_\_\_
- d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

- a. работаю.  
Где? \_\_\_\_\_
- b. учусь  
в Архитектурно-Строительном Университете.
- другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

\_\_\_\_\_на мой взгляд, молодежь должна активно интересоваться политической жизнью своей страны, а также изучать правовые основы своего государства, и знать свои права и обязанности как можно с более раннего возраста.

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,  
Анна Железная



**Spørreskjema for norske elever/studenter,  
deltakerne av det bilaterale prosjektet med Leningrad oblast  
”Ungdom og demokratiutvikling”**

Navn og sted (valgfritt)

\_\_\_\_\_ Timme (Ballangen )

Var utvekslet igjennom Barentspluss Junior i et skole i Arkhangelsk i år. Går nå på en norsk russisk skole i Murmansk og tar mine siste eksamener fra videregående. Skal være her et år.  
Kan prate og forstå russisk

**1. Hvilken organisasjon representerte du? (Ungdomsråd/Ungdommens Fylkesting/...) Kjeldebotn ungdomsskoles elevråd**

**2. Hvorfor bestemte du deg å bli med i prosjektet?**

- a. det var en mulighet til å reise til utlandet
- b. jeg ville bli bedre kjent med russisk kultur og ungdom
- c. jeg ville utvide min kunnskap om demokrati

**3. Hva var formålet med prosjektet?**

- a. utvikle kommunesamarbeid mellom Lenoblast og Nordland.
- b. forbedre demokratikunnskap hos ungdommen
- c. å gjøre kjent norsk og russisk ungdommen kjente med hverandre

**4. Hvilken rolle spilte deltakelse i demokratiprojektet for deg?**

- a. jeg tror at ungdom må være politisk aktiv og mer engasjert i politikk i eget land
- b. jeg vil (ville) samarbeide med russere i framtid
- c. ville øve og forbedre språkkunnskap

**5. Foretrekker/tilhører du noe parti eller politisk organisasjon? Hvilket parti/organisasjon? SU**

**6. Er du politisk interessert/engasjert?**

- a. Ja

**7. Har du deltatt i skolevalg?**

- a. Nei

**8. Hvordan vurderer du prosjektets innhold ”Ungdom og demokratiutvikling” (arrangementer)?**

- a. veldig positivt: jeg fant ut mye nytt, ble kjent med russisk kultur og ungdom. Kunnskap som jeg fikk, hjelper meg i hjemlandet.
- b. det gikk bra, men kursoppleggene var for korte
- c. alt var veldig interessant, bare språklige problemer gikk utover felles aktivitetene

**9. Var det vanskelig å forhandle med de russiske elevene når dere debatterte?**

- a. Har ikke opplevd noen problemer ved kommunikasjon
- b. Det kunne være enklere hvis de hadde vært flinkere i engelsk.

**10. Hva ville du ha forbedret?**

- a. språkkunnskap hos samarbeidspartnerne
- b. pedagogisk kvalitet

**11. Ble du kjent med noe nytt i løpet av prosjektperioden? Eller var alt kjent for deg på forhånd?**

- a. Nei, mye av det vi snakket om under konferansene i Tysfjord og St Petersburg hadde jeg kjennskap til fra før
- b. Ja. Selv om det ikke var så mye nytt, var det fremdeles spennende for meg.

**12. Hva likte du best i hele prosjektet?**

- a. kursopplegget samt den kunnskapen og erfaringen som jeg fikk
- b. deltakerne
- c. fritidsaktivitetene
- d. reiseliv
- e. russisk mat

**13. Var russiske pedagoger/norske forelesere flinke nok? Din mening \_\_\_\_\_ husker ikke godt nok. Er for lenge siden**

**14. Har du spredd informasjon, som du fikk under konferanser, videre, for eksempel på skolen?**

- a. Nei, jeg fikk ikke tid (mulighet, annet)

**15. Hva driver du med nå?**

- a. jobber. Hvor? Narvik. Uteplass. Når man er hjemme-\_\_\_\_\_
- b. studerer. Hva? Går på norsk russisk vgs i murmansk: tar siste to eksamener fra vg3

**16. Om du hadde fått mulighet til å delta i et lignende prosjekt/forlengelse av demokratiprojektet, ville du ha vært med?**

- a. ja

**17. Hvilket tema tror du kunne være mer aktuelt og interessant i dag å samarbeide om? Hvorfor? Demokrati. Politikk. Eller miljø. Sport. osv**

**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

Зайцева Ксения Михайловна (г. Волхов)\_\_\_\_\_

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а лучше узнать норвежскую культуру и молодежь**
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое\_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии**
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое\_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране**
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое\_\_\_\_\_

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

В молодежных организациях не состою. Я являюсь членом участковой избирательной комиссии.

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет**
- c. не знаю

6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?
- да
  - нет
7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?
- очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
  - все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
  - лекции были слишком долгими
  - педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
  - все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
  - другое \_\_\_\_\_
8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?
- нет, в общении не было никаких проблем
  - у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
  - было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
  - Да, было не просто
9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?
- языковые знания участников
  - знания докладчиков
  - планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
  - лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.  
Какие? \_\_\_\_\_
  - я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
  - другое \_\_\_\_\_
10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что? Сложностей не возникло.
11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?
- почти все было для меня новым
  - да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
  - да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
  - Другое \_\_\_\_\_
12. Что стало самым запоминающимся?
- курсы и лекции/дебаты
  - сами участники
  - культурная часть
  - путешествия
  - еда

f. другое \_\_\_\_\_

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

-

Да. \_\_\_\_\_

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

a. нет, не было возможности/времени

b. да

(каким образом?) я провела несколько классных часов в своей школе, рассказала ребятам о поездке в целом и о той информации, которую узнала на конференции.

c. другое \_\_\_\_\_

d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

a. работаю.

Где? \_\_\_\_\_

b. учусь

Что \_\_\_\_\_

c. другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

a. да

b. нет

c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

Феминизм, гендерные проблемы. \_\_\_\_\_

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная





**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

\_\_\_\_\_ Смирнова Виктория Викторовна

г. Подпорожье \_\_\_\_\_

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а получше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_ все перечисленное \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_\_\_

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

\_\_\_ Меня не интересуют политические движения и организации России, поэтому не состою. Из политических предпочтений – поддерживаю социал-демократические партии Европы. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?**

- a. да
- b. нет

**7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?**

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое \_\_\_\_\_

**8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?**

- a. нет, в общении не было никаких проблем
- b. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- c. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- d. Да, было не просто

**9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?**

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_\_\_

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4–х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
- f. другое \_\_\_\_\_

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

\_\_\_\_\_ скорее сложно преодолеть  
собственную стеснительность и начать активнее участвовать в процессе, а по  
поводу \_\_\_\_\_ организации \_\_\_\_\_ претензий  
нет \_\_\_\_\_

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

- a. почти все было для меня новым
- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня

d. Другое \_\_\_ что-то знала, что-то было совсем новым, но все было  
очень интересно \_\_\_\_\_

**12. Что стало самым запоминающимся?**

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть
- d. путешествия
- e. еда
- f. другое \_\_\_ пожалуй все было просто прекрасно! Но акцент сделаю все-таки на участников. \_\_\_\_\_

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

да \_\_\_\_\_

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

- a. нет, не было возможности/времени
- b. да  
(каким образом?) \_\_\_\_\_ в школе рассказывала о полученном опыте \_\_\_\_\_
- c. другое \_\_\_\_\_
- d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

a. работаю.

Где? \_\_\_\_\_

b. учусь

Что \_\_\_\_\_ факультет \_\_\_\_\_ международных отношений \_\_\_\_\_ (специализируюсь на Северной Европе) \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

\_\_\_\_\_ проблема абсентеизма, думаю, наиболее актуальна \_\_\_\_\_

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная



**Анкета для русских участников  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»**

**ИФО и город (по желанию)**

Николаева Валерия Сергеевна

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а получше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии**
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое: Изначально было интересно попробовать что-то новое, попрактиковать язык. Поездка произвела отличное впечатление на меня, в итоге я пошла учиться на лингвиста – переводчика и сейчас заканчиваю последний курс университета. Есть огромное желание связать свою жизнь с иностранными языками и заграницей.**

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)?  
Каких?**

К сожалению, нет \_\_\_\_\_

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет

- с. не знаю
6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?
- а. да
  - б. нет
7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?
- а. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
  - б. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
  - с. лекции были слишком долгими
  - д. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
  - е. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
  - ф. другое \_\_\_\_\_
8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?
- а. нет, в общении не было никаких проблем
  - б. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
  - с. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
  - д. Да, было не просто
9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?
- а. языковые знания участников
  - б. знания докладчиков
  - с. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
  - д. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.  
Какие? \_\_\_\_\_
  - е. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
  - ф. другое: На мой взгляд, время было распределено эффективно, участники не только занимались лекционно, но и имели возможность отдохнуть и познакомиться с зарубежной культурой с другой стороны, в более неформальной обстановке. Темы, рассматриваемые на лекциях, были безумно интересными. Единственное, что я бы посоветовала – расширить тему.

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

Порой, из-за недостаточно богатого словарного запаса сложно было объяснить норвежцам, что я подразумевала. Но на помощь приходили другие русские участники, поэтому сложность уж никакой паники точно не вызывала и была незначительной.

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

- а. почти все было для меня новым

- b. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- c. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- d. Другое \_\_\_\_\_

**12. Что стало самым запоминающимся?**

- a. курсы и лекции/дебаты
- b. сами участники
- c. культурная часть
- d. путешествия
- e. еда
- f. другое: Сложно отметить один пункт. Запомнилось все!!! Из лекций почерпнула для себя много важных моментов, дебаты также оставили свой отпечаток, конечно же, положительный. Культурная часть была на высоте! Это неизгладимые впечатления, новые места, эмоции!!! Самое лучшее путешествие в моей жизни!!!

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

\_\_\_Да, довольна.

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

- a. нет, не было возможности/времени
- b. да  
(каким образом?) \_\_\_\_\_ Выступила на уроке с докладом о своей поездке, отметила \_\_\_\_\_ ключевые \_\_\_\_\_ моменты лекций \_\_\_\_\_
- c. другое \_\_\_\_\_
- d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

- a. работаю.  
Где? \_\_\_\_\_
- b. учусь  
Учусь на 4м курсе факультета иностранных языков Санкт – Петербургского Государственного политехнического Университета
- c. другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

Возможно, это участие молодежи в общественно-полезных организациях

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,  
Анна Железная





**Анкета для русских участников**  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»

ИФО и город (по желанию)

Саакян Игорь Викторович \_\_\_\_\_

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а лучше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_\_\_

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

**Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**5. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?**

- d. да
- e. нет

**6. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?**

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое \_\_\_\_\_

**8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?**

- f. нет, в общении не было никаких проблем
- g. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- h. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- i. Да, было не просто

**9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?**

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_\_\_

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
- f. другое\_все было замечательно,только этот проект должен был бы продолжаться и дальше,так как я считаю,что участники не до конца узнал,изучил норвежскую молодежь,их традиции,культуру...это что касается нашей стороны,думаю нашим норвежским друзьям тоже не хватило времени,чтобы понять кто мы,что за культура,традиции,менталитет.

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

Сложностей никаких не было,наоборот,все было легко и прекрасно

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

- j. почти все было для меня новым
- k. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- l. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня

**12. Что стало самым запоминающимся?**

n. курсы и лекции/дебаты

o. сами участники

p. культурная часть

q. путешествия

r. еда

s. другое \_\_\_\_\_

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

\_\_\_\_\_ **Очень.**

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

a. нет, не было возможности/времени

b. да

(каким образом?) Рассказывал друзьям.

c. другое \_\_\_\_\_

d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

t. работаю.

Где? \_\_\_\_\_

u. учусь

Что \_\_\_\_\_

v. другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

w. да ,с удовольствием)

x. нет

y. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

\_\_\_\_\_ Думаю мы не до конца все подвели к итогу, продолжил бы тему "отцов и детей", равенства женщин и мужчин \_\_\_\_\_

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная



**Анкета для русских участников  
совместного проекта губернии Нурланд и Ленинградской области  
«Молодежь и развитие демократии»**

**ИФО и город (по желанию) Кириши** \_\_\_\_\_

**1. Почему Вы решили принять участие в проекте?**

- a. была возможность посмотреть Норвегию
- b. хотел/а лучше узнать норвежскую культуру и молодежь
- c. хотел/а расширить знания о демократии
- d. совершенно случайно
- e. меня пригласили
- f. другое \_\_\_\_\_

**2. Какова была цель проекта?**

- a. улучшить сотрудничество между норвежскими коммунами и Ленинградской областью
- b. углубить знания молодежи о западной демократии
- c. познакомить норвежскую и русскую молодежь
- d. посмотреть другую страну
- e. другое \_\_\_\_\_

**3. Роль участия в демократическом проекте в Вашей жизни? Выберите подходящее Вам:**

- a. как мне кажется, молодежь должна быть более политически активна и вовлечена в политические процессы в своей стране
- b. я хочу/хотел(а) работать в правительственных/государственных учреждениях и иметь политическое влияние
- c. я хочу /хотел(а) сотрудничать с норвежцами в будущем
- d. хотелось попробовать что-то новое
- e. хотел(а) попрактиковать английский язык
- f. участие в проекте не сыграло в моей жизни особой роли
- g. другое \_\_\_до сих пор поддерживаю связь с организаторами проекта.

**4. Есть ли какие-либо политические предпочтения? Состоите ли Вы в каких-либо молодежных организациях (не только политического характера)? Каких?**

\_\_\_\_\_ **нет** \_\_\_\_\_

**5. Вы интересуетесь политикой?**

- a. да
- b. нет
- c. не знаю

**6. Проводили ли Вы выборы в своей школе, наподобие норвежских, после завершения проекта?**

- d. да
- e. нет

**7. Как Вы расцениваете лекционную/дебатную часть проекта «Молодежь и развитие демократии»?**

- a. очень положительно: узнал (а) много нового, познакомился (ась) с культурой Норвегии, ее молодежью. Те знания, что я получил (а) пригодились мне в России
- b. все было хорошо, но мало было отведено времени под сами курсы и дебаты
- c. лекции были слишком долгими
- d. педагоги и докладчики владели знаниями не в полной мере
- e. все было интересно, только языковой барьер несколько подпортил деловую часть мероприятий
- f. другое\_\_ всё было гармонично: достаточно лекций, достаточно экскурсий, достаточно свободного времени для общения\_\_\_\_\_

**8. Сложно было договориться/понять/доказать свою точку зрения норвежским участникам во время дебатов?**

- f. нет, в общении не было никаких проблем
- g. у нас возникло полное взаимопонимание и согласие
- h. было бы проще, если бы участники четче выражали свои мысли
- i. Да, было не просто

**9. Что бы Вы хотели улучшить в проекте?**

- a. языковые знания участников
- b. знания докладчиков
- c. планирование и организацию всех мероприятий: время можно было использовать более эффективно
- d. лекции: я бы добавил (а) другие важные вопросы и кое-какие темы я бы хотел (а), чтобы были представлены более углубленно.

Какие? \_\_\_\_\_

- e. я считаю, что должно было быть проведено больше дискуссионных встреч: 3 – 4-х часов недостаточно, чтобы разобраться по-настоящему, что представляет из себя демократия в обычной жизни
- f. другое\_\_ было бы неплохо проводить его (проект) чаще\_\_\_\_\_

**10. Было ли что-то сложным лично для Вас? Что?**

\_\_разве что уровень знания языка на тот момент отавлял желать лучшего.

**11. Почерпнули ли Вы что-нибудь новое? Или Вы знали это ранее?**

- j. почти все было для меня новым
- k. да, пожалуй, все, о чем шла речь во время конференций в Тисфьёрде и Санкт-Петербурге, я знал (а) до этого
- l. да, знал (а). Но все равно участие было очень интересным для меня
- m. Другое\_\_\_\_\_

**12. Что стало самым запоминающимся?**

p. курсы и лекции/дебаты

o. сами участники

p. культурная часть

q. путешествия

г. еда

s. другое \_\_\_\_\_

**13. Довольны ли Вы знаниями докладчиков?**

-

\_\_\_\_\_ вполне \_\_\_\_\_

—

**14. Вы распространяли потом дальше информацию, то есть те знания, которые Вы приобрели? (например, в школе, другом учебном заведении)?**

a. нет, не было возможности/времени

b. да

(каким образом?) \_в школе - писала сочинение о поездке. в университете делала доклад на политологии на тему "молодеж и демократия"

c. другое \_\_\_\_\_

d. а разве надо было?

**15. Чем занимаетесь Вы сейчас?**

t. работаю.

Где? \_Москва, киноккомпания LEOPOLIS, (монтаж кинофильмов)

u. учусь

Что \_\_\_\_\_

v. другое \_\_\_\_\_

**16. Если бы появилась возможность снова принять участие в демократическом проекте, согласились ли бы Вы?**

w. да

x. нет

y. не знаю

**17. Если «да», то что бы Вы хотели видеть в этот раз? Какая тема сегодня актуальна для молодежи?**

\_\_Всё, с помощью чего можно приносить пользу большому количеству людей. Благотворительность, развитие, и проч.

Благодарю за Вашу помощь и участие в моем исследовании.

С уважением,

Анна Железная





# Vedlegg III

## Putins barn

I Europa merket man at samtidig med den økonomiske utviklingen i Russland, gikk oppbygging ut fra demokratiske prinsipper raskt ned. Ytrings- og forsamlingsfriheten kom under press i Russland. Det ble stadig færre demonstrasjoner. Analyse og profesjonell journalistikk har gått over til tidskrifter. Opposisjonen gikk under jorden – den måtte jobbe forsiktigere og mer oppmerksomt. I tillegg var den relativt svak på grunn av mangel av sterke og karismatiske ledere. Gradvis mistet de sin hovedkraft og fokusgruppe – ungdom, som blir aktiv på andre områder og har gått til de sentrale statlige partier. I samsvar med den tidligere sovjetiske tradisjonen, gjør myndighetene sitt beste for å tiltrekke ungdommen for partimedlemskap.

I første årene på 1990-tallet, da Sovjet Union levde de siste årene sine, var *Komsomol* (Sovjetunionens leninske kommunistiske ungdomsforbund eller VLKSM) i krise. Etter hvert ble ungdomskomiteer og ungdomsdepartementer dannet (de skiftet navnet på den utøvende avdelingen ganske fort), og i mai 2008 var Ungdomskomiteen reorganisert i Det Føderale Ungdomsbyrå og ble underlagt Ministeriet for sport, turisme og ungdomspolitik i Den Russiske Føderasjonen. Men ellers var ungdommen overlatt til seg selv. Merkbare og virksomme ble ungdomsbevegelser kun under Putins to perioder.

Spesielt etter Den ukrainske oransje revolusjonen (2004), revolusjonene i Kasakhstan (2005) og roserevolusjonen i Georgia (2003), altså de *fargete revolusjonene*, merket man plutselig en usedvanlig sterk oppblomstring av organisasjoner for unge i Russland. Årsaken til det var at myndighetene og partiene skjønnte fort at dett kunne en truende kraft, særlig i situasjoner når opposisjonen befant seg på gata, og ikke i parlamentet. For å unngå det ukrainske problemet, da ungdom gikk i opprør, begynte myndighetene og alle mulige partier å etablere alle slags organisasjoner, partiavdelinger og forbund for ungdom.

I slutten av Putins andre periode ble myndighetenes oppmerksomhet rettet mot ungdom enda mer. Byråkrater og politiske funksjonærer ville først og fremst se ungdom i de nye *neokomsomoltsy* (neokomsomolaktivister) og støttet stort sett bare to proputinske patriotiske ungdomsbevegelser – *Nasji* ("Våre"), støttet av Kremlin, "*Molodaja Gvardija*" ("Ung

Garde”). Disse ble knyttet til ”Det forente Russland” ved å finansiere dem og dermed kunne kontrollere opposisjonens aktivitet. I dag finnes tusenvis av ungdomsorganisasjoner og ideologiske bevegelser, hvor av ca 20 er store organisasjoner. Forhold til makten kjennetegner mange av dem. Patriotiske organisasjoner som *Nasji*, ”*Molodaja Gvardija*” og ”*Rossija molodaja*” (”Ung Russland”) har nasjonal eller venstre ideologi. *Nasji* støtter også antifasistisk og presidentens program, har hatt sterke sammenstøt med den liberale ungdom og kjemper mot de bevegelser som har til hensikt å gjøre oppgjør mot staten. Venstre *SKM* (”Forbund av kommunistisk ungdom”), ”*Molodesjnij levij front*” (”Ungdoms venstre front”); høyre ”*Oborona*” (”Forsvar”), ”*Da*” (”Ja”) og den radikale venstre *NBP* (”Nasjonal-bolsjevistske Parti”), som er kjent for sine angrep mot enkelte byråkrater og administrative etater, representerer opposisjonsorganisasjoner for ungdom. Det finnes også demokratiske ungdomsorganisasjoner som for eksempel *NDSM* (”Folkets Demokratiske Ungdomsforbund”). Det er en fløy for ungdom ved det liberalistiske partiet *RNDS* (Russlands folks Demokratiske forbund) med Mikhail Kasjanov, den tidligere Statsminister i Russland (2000 - 2004), i spissen. Unge representanter deltar i mange møter med internasjonale institusjoner og sivile organisasjoner, og arrangerer ofte antistatlige protestdemonstrasjoner. Det dannes stadig nye ungdomsforbund, og noen blir etablert som business-prosjekter (*Pora* (”Det er på tid”), ”*Idustsjie bez Putina*” (”Gående uten Putin”) (*RIAnovosti*, WEB 2).

*Nasji* og ”*Molodaja Gvardija*”, altså FRs avdeling, er de to største og mest tiltrekkende for ungdommen. I motsetning til liberaliske, demokratiske, nasjonalistiske og andre opposisjonspartier gir de reell mulighet å klatre fort i samfunns- og karrierestigen, akkurat som i sovjetisk tid å komme fra Komsomol til Den kommunistiske Sentralkomiteen. Ungdommen av 1990-tallet har vokst opp uten Sovjet Union og de fleste kan ikke lett sammenligne det som de har i dag med foreldrenes situasjon. De opplevde korrupsjon, tyveri, og enda fattigdom, og vil helst se stabilitet og velferd i sitt land. Med en mystifisert og stadig mer oppmuntret av det regimet (media spiller her en betydelig rolle) dyrkes andre verdier blant ungdommen enn frihet og uavhengighet.

Perspektivet om en lovende framtid medvirker til at mange unge personer i Russland foretrekker Putins parti framfor en utdanning i Akademi for offentlig forvaltning. Grunnen til det er at ”Det forente Russland” gir dem lovende politiske utsikter for framtiden. For eksempel i 2006, da regionale valg gikk, reserverte partiet regionvis en femte del av setene i parlamenter for ungdom mellom 21 – 28 år. Da deltok unge politikere i en konkurranse som

imiterte vanlige valgkamp. De samlet støtte, møtte velgere og debatterte. Det er klart at bare få av dem fikk sete, men selve sannsynligheten for å vinne var mye påtageligere siden det er det største og viktigste partiet i Russland (*Russkij Newsweek*, WEB 1). Myndighetene gikk videre og nylig ble det undertegnet et presidentedikt som tillater ungdommen på 18 år å stille som kandidater for munisipale valg. Regionene er de mest sårbare territorier i forhold til politiske og opposisjonsbevegelser, fordi (selve myndighetene erkjenner det) i periferien er politiske institusjoner for ungdom ikke utviklet i så stor grad som i sentrum. Nettopp denne infrastrukturen ble mest nedlagt etter Sovjet Unionens fall, og ligger følgende ikke i samme grad under statens kontroll.

Statlig lojal media, politikeres løfter, perspektivet på en god og fort karriere, fravær av sterke institusjoner for ungdom som for eksempel studentorganisasjoner, stadig voksende patriotisme blant ungdommene (ikke uten fjernsyns medvirkning), mulighet å stige på yrkestrappen uten å anvende bestikkelser og korrupsjon – alt dette medvirker at stort sett politisk apatisk russisk ungdom, som er lei av protesjering og personlige kontakter, blir stadig mer politisk engasjert i den politikken som rikelig leveres til dem. Dessuten er det ganske vanlig i Russland at partier trekker ungdommen til sine politiske kampanjer, og ungdommen tjener gode penger i løpet av disse valgkampsperiodene ved å spre partiets brosjyrer på gata, stimulere sine venner til å stemme på et visst parti og følge dem helt til stemmeurnene. Det er å merke seg at studentselvstyret ennå ikke er utviklet blant ungdommen i Russland. Denne gruppen er svært viktig: de er de mest politisk aktive blant ungdom, det er de som i hovedsak danner ungdomsbevegelser og det er akkurat studentselvstyre som utvikler sosialt ansvar blant ungdom. Det må også tilføyes at i Russland med sin hierarkisk og byråkratisk tradisjon, gammelt utdanningssystem og sterk respekt for eldre generasjoner og professoral stilling, er studentselvstyre fortsatt under press.

**WEB 1** Buribaev, Aidar (29.05.2006): *Kurs for ung fighter*. "Russkij Newsweek", lesedato 28.01.2010  
<http://www.runewsweek.ru/country/7464/>

**WEB 2** RIANovosti (27.06.2006): *Ungdoms bevegelser og organisasjoner i RF. Referanse*". lesedato 28.01.2010  
<http://www.rian.ru/spravka/20060627/50500722.html>



21 APR 2009



**Nordland**  
FYLKESKOMMUNE

Fylkesrådet

Vår dato: 02.04.2009  
Vår referanse: 09/9517

Deres dato:

Deres referanse:  
Org.nr: 964 982 953

Høgskolen i Bodø

8049 BODØ

**Tilsagn om tilskudd inntil kr 40 000,- til evaluering av prosjektet Ungdom og demokrati**

Vi viser til deres søknad av 12.02.2009.

Fylkesråden for næring har fattet følgende vedtak i sak A-51/09:

**"Høgskolen i Bodø innvilges et tilskudd inntil kr 40 000,- til evaluering av prosjektet *Ungdom og demokrati*."**

<b>Prosjektnavn</b>	Evaluering av prosjektet "Ungdom og demokrati"		
<b>Prosjektnummer</b>		<b>Ev. tilsagnsnummer</b>	63/2009
<b>Kontonummer</b>	40033300 – Handlingsplan vekst		
<b>Tilsagnets varighet</b>	31.12.2010		

<b>Målsetning og begrunnelse</b>
Målet er å gjennomføre en evalueringsundersøkelse av Kommunenes Sentralforbunds samarbeidsprosjekt "Ungdom og demokrati" som foregikk i 2004/2005, og bruke data fra denne i oppfølgingsprosjektet "Ungdom og entreprenørskap", samt i andre eventuelle prosjekter med offentlige russiske partnerinstitusjoner, og blant annet ved deltakelse på arrangementet "Ungdommens år" i Leningrad. "Ungdom og demokrati" var et samarbeidsprosjekt mellom kommuner i Nordland og kommuner i Leningrad. Evalueringen skal undersøke de utfordringene som oppsto under prosjektet. Dette er nyttig for Nordlands fremtidige samarbeid med Russland og samsvarer med satsingen på internasjonalisering og ungdom i Fylkesplan for Nordland 2008-2011, blant annet med sitt fokus på språk og kulturforståelse.

*Forankring i Fylkesplan for Nordland 2008 – 2011 (til internt bruk)*

<b>Resultatområde</b>	Kompetanse		
<b>Strategi</b>	06		
<b>Ev. gjennomgående perspektiv</b>	Ungdom og unge voksne, Internasjonalisering		
<b>Rapportering til KRD</b>	Hoved-/underkategori: 01.05	Spes. reg. kategorier: Unge	

Adresse

Postmottak

Fylkeshuset

Tlf: 75 65 00 00

Saksbehandler:

Enhet:

Elise Sønderland / HEB

Næring og regional utvikling

Prosjektet er godkjent med følgende kostnader og finansiering:

*Kostnader;*

Lønn	30 000,-
Reise, opphold, diverse	50 000,-
<b>TOTALT</b>	<b>80 000,-</b>

*Finansiering;*

Nordland fylkeskommune	40 000,-
Egenfinansiering	40 000,-
<b>TOTALT</b>	<b>80 000,-</b>

Tilskuddet utgjør 50 % av godkjente kostnader.

**Prosjektkostnadene forutsettes å være eksklusiv merverdiavgift for virksomheter som får denne avgiften refundert/kompensert hos avgiftsmyndighetene.**

Vilkår for Nordland fylkeskommunes delfinansiering

1. Prosjektet må gjennomføres i samsvar med de planer som er lagt fram.
2. Arbeidet må ikke settes i gang før finansieringen er ordnet.
3. Det skal føres eget regnskap for prosjektet. Regnskapet skal settes opp slik at det kan sammenlignes med kostnadsoverslaget som ligger til grunn for tilskuddet. Verdi av eventuelt eget arbeid må bokføres i prosjektregnskapet
4. Dersom arbeidet ikke blir utført i forutsatt omfang eller til oppgitt kostnad, vil tilskuddet bli tilsvarende redusert.
5. Fylkeskommunen har til enhver tid adgang til å kontrollere at vilkårene for tilskuddet overholdes. Høgskolen i Bodø plikter å gi de opplysninger som fylkeskommunen anmoder om.
6. Dersom anmodning om sluttutbetaling ikke er mottatt innen 31.12.2010, vil tilsagnet bli trukket tilbake uten varsel. Fylkeskommunen kan i spesielle tilfeller – og etter konkret søknad – forlenge fristen for utbetaling av tilsagnet med inntil 1 år.
7. Det tas forbehold om adgang for Fylkesrevisjonen og Riksrevisjonen til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.
8. Ved omtale av prosjektet skal det opplyses at Nordland fylkeskommune har støttet prosjektet. Fylkeskommunens logo skal synliggjøres i presentasjonsmateriale som utarbeides for prosjektet.
9. Nordland fylkeskommune forbeholder seg retten til å publisere rapport, bilder og liknende på vår hjemmeside [www.nfk.no](http://www.nfk.no) i forbindelse med støtte til prosjektet.

**Støttmottaker må bekrefte overfor fylkeskommunen at tilskuddet mottas på de vilkår som er satt. Skriftlig bekreftelse må returneres fylkeskommunen v/næring og regional utvikling innen 3 uker etter mottak av tilsagnsbrevet.**

Utbetaling og rapportering

Anmodning om utbetaling av tilskuddet sendes til Nordland fylkeskommune, næring og regional utvikling.

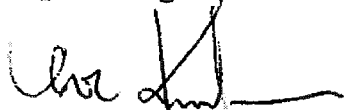
Tilskuddet utbetales som hovedregel i to terminer. Første del kan utbetales når halvparten av prosjektet er ferdig. Det kan da utbetales tilskudd tilsvarende den prosentandelen av tilskuddsgrunnlaget som er gått med.

Søknad om delutbetaling må inneholde spesifisert regnskap som kan sammenholdes med kostnadsoverslaget. Anmodning om sluttutbetaling kan fremmes når arbeidet er fullført, vilkårene er oppfylt og prosjektregnskap, standard rapporteringsskjema og sluttrapport er sendt inn.

Klageadgang

Søker har i henhold til Forvaltningsloven § 28 anledning til å påklage avgjørelsen innen 3 uker fra søker er gjort kjent med vedtaket (§ 29). Nærmere informasjon med hensyn til klageadgang og rutiner finnes på [www.nfk.no/okonomi](http://www.nfk.no/okonomi) eller kan fås ved henvendelse til saksbehandler.

Med vennlig hilsen



Arve Knutsen  
fylkeråd for næring

Kopi til:  
Økonomigruppa

her

Vedlegg  
Rapporteringsskjema MRS.doc

DokID  
52362





Samarbeidende kommuner Leningrad – Nordland 2007

