

Masteroppgave

Roller i regionråd

- en studie av rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet

Av

Ann Kristin Liland
Lasse Moen Sørensen

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:
Professor, dr. philos
Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, Kristiansand

dato
16.11.2009

Forord

Denne masteroppgaven representerer en avslutning på studiet ”Offentlig politikk og ledelse” ved Universitetet i Agder. Den markerer også en avslutning på mange års studier for oss begge.

Dette har vært en utfordrende, interessant og lærerik prosess, som har gitt oss nye kunnskaper om regionråd. Det blir på bakgrunn av dette interessant å følge utviklingen til regionrådene videre i tiden fremover.

Ved å skrive denne oppgaven sammen har vi lært at samarbeid kan lønne seg, så lenge man spiller på hverandres sterke sider.

Jeg, Ann Kristin vil takke min mann, Per Svein, og mine tre sønner Kristoffer, Robert og Daniel for all støtte gjennom seks og et halvt år med studier. Dere har sørget for å minne meg på at det også finnes andre viktige ting her i livet, nemlig dere, familien min. Jeg vil også takke Lasse for godt samarbeid, du har fått deg en venn for livet.

Jeg, Lasse, vil takke min familie og mine nærmeste venner for all støtte gjennom mine sju år som student, og for oppmuntring til å gi meg i kast med masterstudiene. Jeg vil også takke Ann Kristin for uvurderlige bidrag til at det å skrive denne oppgaven har blitt en veldig fin og ryddig prosess, som vi begge har hatt stort utbytte av.

Vi vil takke Dag Ingvar for at han alltid har vært godt forberedt når vi har kommet til veiledning. Veiledningstimene har vært lærerike, motiverende, tydelige og strukturerte. Dag Ingvar har hele tiden vist stor interesse for vår oppgave.

Videre vil vi takke Kjell A. Kristiansen og Karianne Resare, som er daglig leder i henholdsvis Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet, for at de har tatt seg tid til å svare på alle våre henvendelser.

Sist, men ikke minst, vil vi takke informantene fra Representantskapet og Grenlandsrådet for måten de tok imot oss på og viljen til å bidra med opplysningene vi trengte. Uten dere hadde ikke denne oppgaven blitt til.

Sammendrag

Denne oppgaven har sett på to regionråd, Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet og Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet. Vi skulle finne ut hvordan politikerne i disse rådene håndterer rollene som henholdsvis kommunepolitikere og regionspolitikere.

Undersøkelsen vi har gjort gjelder for situasjonen slik den var i 2008. For å få svar på spørsmålene intervjuet vi sju informanter fra hvert av regionrådene.

Resultatet av undersøkelsen viser at manglende beslutningsmyndighet i begge regionrådene, gjør det lite konfliktfyllt for politikerne å håndtere disse to rollene.

I våre intervju fikk vi også svar på spørsmål vi ikke stilte. Disse svarene handlet om kommunesammenslåing, og relaterte seg til motivasjon for deltakelse i regionråd. Funnene kan forklare at deltakelse i disse regionrådene, i tillegg til institusjonelle årsaker, også kan ha symbolske forklaringer.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Figurer	6
Tabeller.....	6
Vedleggsliste	6
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn for problemstilling	8
2 REGIONRÅD	10
2.1 Om interkommunale politiske nettverkssamarbeid	12
2.1.1 Knutepunkt Sørlandet.....	13
2.1.2 Grenlandssamarbeidet	13
2.2 Forskning på interkommunale politiske nettverk i Norge.....	14
2.3 Lovverk og handlingsrom	15
2.3.1 Om kommuneloven § 27	15
2.3.2 Om kommuneloven § 28	16
3 NETTVERKSSTYRING	18
3.1 Overordnet om nettverk	18
3.2 Overordnet om Governance	19
4 NETTVERK OG ROLLER	23
4.1 Roller	23
4.1.2 Rollen som regionspolitiker - politikerrollen	24
4.1.3 Lojalitet	27
4.1.4 Rollehåndtering	27
4.1.5 Rolleidentitet	28
4.1.6 Rollekonflikt.....	29
4.1.7 Rolleklarhet	30
4.2 Formulering av hypoteser.....	30
4.2.1 Trekk ved regionråd som kan påvirke rollehåndtering	31
4.2.2 Rollehåndtering	32
4.2.3 Rolleklarhet	32
4.2.4 Har sakens innhold betydning for rollehåndteringen?	32
4.2.5 Trekk ved kommune.....	33
4.2.6 Partitilhørighet.....	35
5 METODE OG EMPIRI	37
5.1 Om Knutepunkt Sørlandet.....	38
5.1.1 Beskrivelse av Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet	40
5.2 Om Grenlandssamarbeidet	41
5.2.1 Beskrivelse av Grenlandsrådet	42
5.2.2 Hvorfor disse to regionrådene?	43
5.3 Forskjeller og likheter mellom Representantskapet og Grenlandsrådet.....	44
5.3.1 Likheter	44
5.3.2 Forskjeller.....	44
5.4 Sakens betydning for rollehåndtering	45

5.4.1 Saker som Representantskapet har hatt til behandling i 2008.....	45
5.4.2 Saker som ble behandlet av Grenlandsrådet i 2008	48
5.5 Metodevalg – kvalitativ.....	50
5.6 Intervjuet	51
5.6.1 Valg av informanter	52
5.6.2 Innsamling av data fra Knutepunkt Sørlandet.....	53
5.6.3 Innsamling av data fra Grenlandsrådet.....	54
5.7 Analysen – hvordan gikk vi frem.....	54
6 ANALYSE.....	56
6.1 Trekk ved regionråd	56
6.1.1 Rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet.....	56
6.1.2 Rollehåndtering i Grenlandssamarbeidet	58
6.1.3 Felles for rollehåndtering i regionrådene	60
6.2 Hvilken rolle dominerer?.....	61
6.2.1 Rollehåndtering	61
6.2.2 Rollekonflikt.....	63
6.3 Rolleklarhet	64
6.3.1 Rolleidentitet	65
6.4 Trekk ved sak	66
6.5 Trekk ved kommunen.....	68
6.6 Partitilhørighet.....	70
6.7 Spørsmål vi aldri stilte.....	72
6.7.1 Kommunesammenslåing?	73
6.7.2 Lillebrorkomplekset	75
6.7.3 Riset bak speilet	78
7 DRØFTING.....	81
7.1 Amputerte styringsorganer	81
7.1.1 Organisering	81
7.1.2 Rollekonflikt i regionråd	83
7.1.3 Rolleklarhet i regionråd.....	85
7.1.4 Sakstype	86
7.1.5 Kommunestørrelse	87
7.1.6 Partitilhørighet.....	88
7.1.7 Rollehåndtering i Representantskapet og Grenlandsrådet	89
7.1.8 Ulike former for makt i regionråd	90
7.2 Rolleperspektivet.....	92
7.3 Institusjonelt perspektiv – de uventede funnene	93
7.3.1 Kommunesammenslåing	93
7.3.2 Lillebrorkompleks	95
7.3.3 Riset bak speilet	98
8 KONKLUSJON.....	101
Kildeliste	102

Figurer

Figur 5.1.2 <i>Organisasjonsmodell Knutepunkt Sørlandet</i>	40
Figur 5.2.2 <i>Organisasjonsmodell Grenlandssamarbeidet</i>	42

Tabeller

Tabell 5.1.1 <i>Folketall og kommunenes representasjon i Knutepunkt Sørlandet</i>	39
Tabell 5.2.1 <i>Folketall og kommunenes representasjon i Grenlandsrådet</i>	41
Tabell 5.4.1 <i>Saker i Representantskapet i 2008, fordelt etter sakstype</i>	46
Tabell 5.4.2 <i>Utvalgte saker fra Representantskapet 2008</i>	46
Tabell 5.4.3 <i>Saker i Grenlandsrådet i 2008, fordelt etter sakstype</i>	48
Tabell 5.4.4 <i>Utvalgte saker fra Grenlandsrådet 2008</i>	49
Tabell 5.6.1 <i>Informanter, fordelt etter kommunestørrelse og regionråd</i>	52
Tabell 5.6.2 <i>Informanter, fordelt etter partitilhørighet og regionråd</i>	53

Vedlegg

Vedlegg 1: <i>Intervjuguide for informanter fra Knutepunkt Sørlandet</i>	109
Vedlegg 2: <i>Intervjuguide for informanter fra Grenlandsrådet</i>	111
Vedlegg 3: <i>Vertskommunesamarbeid i Grenlandssamarbeidet</i>	113

1 INNLEDNING

De senere år har det vært en vekst i antall regionråd i Norge. (NIVI 2008-1; 16) Regionrådene er en ny politisk organisering som eksisterer parallelt med kommunestyrene.

Vi vil se på hvordan politikerne i to konkrete råd opplever og håndterer sine roller som henholdsvis kommunepolitiker og regionspolitiker.

Denne oppgaven ser på to case, Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet, som er interkommunale politiske samarbeid, mellom henholdsvis syv og seks kommuner.

Hvordan håndterer politikerne i Knutepunkt Sørlandets representantskap og Grenlandsrådet sine roller som henholdsvis kommunepolitiker og regionspolitiker?

Interkommunale politiske samarbeid skal arbeide med oppgaver som kommunene ser behov for å løse i fellesskap, og samarbeidene reguleres gjennom kommunelovens § 27 og § 28. Nær samtlige norske kommuner er i dag tilknyttet en eller annen form for interkommunale politiske samarbeid, noe som gir politikerne to ulike roller.

Et interessant aspekt ved regionrådene er at medlemmene i disse organisasjonene utøver politiske roller, samtidig som de ikke er direkte demokratisk valgt til disse vervene. Medlemmene kommer fra kommunestyrene, og folk flest har liten mulighet til å påvirke hvem som skal representere deres kommune. På dette grunnlaget er det interessant å kartlegge hvor representantenes lojalitet ligger, hvordan de håndterer eventuelle konflikter og hvilke interesser som får gjennomslag. Ettersom dette er et nytt arbeidsfelt håper vi å kunne presentere et interessant bidrag til debatten om virkemåten til interkommunale politiske samarbeid, og den fremtidige utviklingen av disse.

1.1 Bakgrunn for problemstilling

For å nå målet om et godt og effektivt tjenestetilbud vil politikerne i de interkommunale politiske samarbeidene risikere å havne i konflikt mellom syn på hva som er best for kommunen de representerer, og hva som er best for fellesskapet.

En hovedkonklusjon i NIVI notat 2007-1 om regionråd var at mange så behov for klargjøring av roller og ansvar mellom involverte aktører i beslutningsprosesser.

(NIVI-rapport 2007-1; 3)

Krav til kommunepolitikerrollen er at representantene skal ha kontroll på beslutningene som treffes i offentlig sektor. Beslutninger skal tas ut fra gjennomtenkte, velinformerte og fornuftsbaserte overveielser. De skal være lydhøre overfor befolkningen, og gi plass til en vesentlig grad av folkestyre, og gjennom dette representere befolkningen (Jæger, i Jæger og Sørensen, 2003; 75)

Krav til nettverkspolitikerrollen er at representantene fastlegger rammene for nettverksstyringen, skaper mening og identitet, deltar i oppbygningen og understøtter nettverket, samt at de deltar i ulike nettverk. (Jæger, i Sørensen, 2003; 75) Etersom rollen som regionspolitiker er relativt ny, kan dette gi problemer med å definere hvilke forventinger som er tillagt rollen.

Dette betyr at rollene kan komme i konflikt med hverandre, dersom representantene skal ta hensyn til de overnevnte kravene. Felles for rollene er at politikerne skal representere fellesskapet og styre samfunnet etter demokratiske prinsipper. I begge rollene er de folkets representanter som skal utføre politiske oppgaver til beste for innbyggerne.

Det er interessant å se om politikerne oppfatter de to rollene som uavhengige av hverandre, noe som dermed kan skape konflikt mellom rollene.

Politikerne som sitter i regionrådene oppnår sine posisjoner indirekte, gjennom sine demokratisk valgte verv som kommunepolitikere. Et slikt system er ikke helt ukjent, vi finner det også i en rekke selskapsstyrer der kommuner er representert som eiere. Forskjellen er at slike styrer ikke har som hovedoppgave å utforme politikk og drive politisk arbeid.

I lys av dette er det interessant å undersøke prosessen rundt representantenes ulike roller. Samfunnsutviklingen har bidratt til at vi har fått en rekke politisk utøvende organer som ikke er direkte underlagt velgernes kontroll. Denne utviklingen gjør at vi trenger mer informasjon om hvordan disse organene fungerer.

En slik kartlegging er et omfattende prosjekt. Gjennom denne masteroppgaven ønsker vi å gå inn i en liten del av dette store feltet, og se på rollehåndtering i denne organisasjonsformen. Ved å intervju representanter som deltar i Grenlandsrådet og Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet håper vi å kunne skape et visst bilde av hvordan politikerne i regionrådene tenker omkring håndteringen av de ulike rollene, og eventuelt hvilken rolle de er mest lojale mot, i saker der de opplever konflikt mellom rollene.

Tidligere masteroppgaver viser at politikerne har en uklar oppfatning av de to rollene. Dette kan gi ulike måter å håndtere rollene på. Interessante spørsmål blir da hvilke forventinger politikerne opplever til rollene, hva som styrer måten rollene håndteres på, og betydningen av konteksten i disse spørsmålene (Aslaksen 2008 og Kerlefsen 2009).

Det finnes to hovedtilnæringer til hvordan mennesker håndterer roller – statisk og sosialisering. Den statiske handler om hvordan en håndterer rollen i en gitt situasjon, mens sosialisering handler om utvikling av rollen over tid. Vår oppgave har fokus på den statiske tilnærmingen, og vi kommer derfor ikke til å se nærmere på sosialisering til rollen.

Tidligere forskning har sett på regionråd ut fra effektivitetsperspektiv og hensyn til tjenesteproduksjon, hva man gjør for å få samarbeidene til å fungere. Fokus har da vært på prosessene og management-tenkning. Dette gjelder blant annet Sanda (2003), der fire samarbeid ble evaluert ut fra et fag- og effektivitetsperspektiv.

Denne oppgaven har et annet fokus, i stedet for effektivitet vil vi se på hvordan denne styreformens håndteres av politikerne.

2 REGIONRÅD

Interkommunale politiske nettverkssamarbeid kalles ofte regionråd. Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet er to av 69 norske regionråd (NIVI 2008-1; 16).

Nettverkssamarbeid betyr at to eller flere kommuner går sammen for å løse utfordringer knyttet til planlegging, produksjon og levering av tjenester som kommunene forventes å løse. For å kunne gjennomføre et slikt samarbeid blir noe myndighet eller beslutningsmakt overført til nye politiske arenaer. I en mer forsiktig løsning er nettverkene kun diskusjonsfora, der myndigheten fremdeles befinner seg i de ulike kommunestyrene.

En definisjon av begrepet regionråd finner vi i NIVI-rapport 2008-1, som beskriver fire kriterier: Det er politiske samarbeidsorganer mellom kommuner, der minst ordførerne deltar og har stemmerett i det politiske styringsorganet. Rådet er formaliser gjennom egne vedtekter eller en skriftlig samarbeidsavtale. Det er ikke et sektororgan, men har mange typer saker som arbeidsfelt, og rådet må være i operativ funksjon (NIVI 2008-1; 11).

Hagen og Sørensen presiserer at kommunen har ansvar for et geografisk avgrenset område (2006; 14). Definisjonen av regionråd inkluderer ikke denne geografiske begrensningen, men kommuneloven setter likevel begrensninger for hvordan regionrådene kan agere.

Regionrådene er typiske politiske nettverkssamarbeid mellom kommuner. Nettverk defineres av Klijn og Koppenjan (2000; 155) som:

”Stable patterns of social relations between interdependent and (partly) autonomous actors which take shape around policy programs”.

Definisjonen innebærer at vi har et sett aktører med definerte interessefelt og målsetninger, som de i samarbeid arbeider for å realisere. En slik definisjon passer godt til bruk i denne oppgaven, og oppsummerer på en enkel måte intensjonen bak Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet.

Det har de siste årene vært mye diskusjon omkring kommunestrukturen og hvorvidt denne strukturen er egnet for å møte dagens krav til tjenesteproduksjon og kvalitet. Bondevik II-regjering satte i gang en prosess for endring i kommunestrukturen, men da Stoltenberg II-regjeringen kom til makten i 2005 ble kommunestrukturen ”fredet” i Soria Moria erklæringen. Lokalpolitikere vil ikke slå sammen kommunene og sentrale politikere tør ikke ”skjære igjennom”.

Dette kan være en årsak til at vi i dag en rekke ulike regionråd i Norge. Regionrådene søker å løse en del av kommunenes oppgaver på nye måter. ”Handlingsplan for Grenlandssamarbeidet 2009” og ”Forslag fra rådmannsutvalget i Knps” (datert 15.juni 2009) sier at samarbeid mellom deltakerkommunene er viktig for å sikre innbyggerne et godt og effektivt tjenestetilbud.

Om lag halvparten av medlemmene i kommunestyrene skiftes ut ved hvert valg, og rollen som regionspolitiker kommer i tillegg til kommunepolitikerrollen som representantene er valgt til å inneha. I Knutepunkt Sørlandet er ordførerne forhåndsvalgt til posisjonen, mens resten av medlemmene utpekes av kommunestyrene etter kommunevalgene. Rollen som regionspolitiker i Grenlandsrådet er knyttet til posisjon i kommunestyret.

Regionrådene skaper en ny politisk virkelighet, ettersom de fysiske kommunegrensene ikke lenger fremstår som bindende grenser for hvor og hvordan politikken utformes. Rådene samarbeider på tvers av grenser for å løse felles utfordringer.

Regionråd og kommunestyre er offentlige organer. Det betyr at de er underlagt regelverket for offentlig forvaltning og forvaltningspraksis, noe som blant annet gir publikum innsynsrett i de aller fleste sakene som behandles. Grensene for hva det er mulig å undra offentligheten er langt strengere for disse enn for private foretak og bedrifter.

En fellesnevner for representanter i begge organene er at de bør tenke helhetlig, om enn på noe ulike felt – lokalpolitikeren innenfor kommunegrensene, og regionspolitikeren på tvers av disse grensene.

Kommunen som institusjon er i dag preget av et sterkt press både politisk, økonomisk og organisatorisk, for å levere tjenestene den er satt til å administrere. Dette fører blant annet til et ytre press på kommuner for å slå seg sammen og bli større og mer handlekraftige enheter,

som har mulighet til å håndtere disse utfordringene. Hvorvidt dette i praksis er en løsning som vil gjøre kommunesektoren mer effektiv er usikkert. Reform- og endringspresset resulterer uansett i nye former for samarbeid for å prøve å møte disse kravene.

En av løsningene på denne utfordringen er interkommunale politiske nettverkssamarbeid, som her betyr samarbeid i regionråd.

2.1 Om interkommunale politiske nettverkssamarbeid

Begrepet interkommunale politiske nettverkssamarbeid spenner over et vidt spekter av samarbeidsløsninger. Fra helt uformelle arenaer for utveksling av informasjon, erfaring og kompetanse, til formelle arenaer med større eller mindre grad av beslutningsmyndighet på vegne av deltakerkommunene. Dette kan reguleres gjennom alt fra enkle, helt overordnede vedtekter, til omfattende og veldefinerte avtaler.

I St.prop 66 (2002-2003) er det en sentral målsetning at kommunene skal ha likeverdige tjenester av god kvalitet, som er tilgjengelig for alle og tilpasset den enkelte. Det pekes på at dersom dette skal kunne realiseres, må kommunene ha tilstrekkelige ressurser. For å imøtekomme disse kravene, mente regjeringen at den eksisterende kommunestrukturen var lite hensiktsmessig. Større og færre kommuner var ønskelig, men dette skulle skje på frivillig basis. For å få realisert denne målsetningen ble forpliktende interkommunalt samarbeid ansett som en nødvendighet.

Både tilhengere av å reformere den eksisterende kommunestrukturen og de som ønsker å beholde grensene slik de er i dag, kan se positive effekter ved interkommunale politiske nettverkssamarbeid. Disse kan da henholdsvis peke på at nettverkssamarbeid er et skritt på veien mot en tettere og mer formell integrering mellom kommuner, eller at samarbeid bidrar til å ta brodden av diskusjonen om behovet for sammenslåing – utfordringene løses på andre måter. Uavhengig av ståsted kan nettverkssamarbeid sees som et kjærkomment nytt organisatorisk og politisk løsningsverktøy, for å supplere en kommunestruktur som oppfattes som mindre hensiktsmessig og gammeldags i en del sammenhenger (ibid).

Nettverksorganisasjonsformen har, i tillegg til sin helt åpenbare effekt som ny arena for utvikling, produksjon og levering av kommunale tjenester, også andre verdier. Den har potensial i seg til å styrke samarbeidet i en region som er større enn de tradisjonelle kommunale enhetene. Samtidig skapes debatt og det knyttes nye bånd mellom naboer som tidligere ikke har vist interesse eller vilje til samarbeid utenfor egne grenser. I et politisk klima der det er lite aksept for tvangssammenslåing av kommuner, er dette dermed et kjærkomment virkemiddel for å sikre samhandling og mulige stordriftsfordeler, uten å rukke ved kommunestrukturen i Norge.

Våre to regionråd er eksempler på nettverk som er opprettet for å realisere slike målsetninger.

2.1.1 Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet består av de syv kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla.

Formålet med samarbeidet er:

”...å utvikle kommunene og sikre innbyggerne i regionen et så godt og effektivt tjenestetilbud som mulig”. (<http://www.knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AId=86&back=1&MId1=183>)

Knutepunktets representantskap har 43 medlemmer, samt et arbeidsutvalg med 13 medlemmer til å ta seg av den løpende saksgangen. Regionrådet har hatt denne representasjonsformen siden 2008.

2.1.2 Grenlandssamarbeidet

Grenlandssamarbeidet er et samarbeid mellom kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien.

”Kommunene ser det som et overordnet mål å sikre innbyggerne et godt og effektivt tjenestetilbud, og samordne regionens fremstøt overfor sentrale myndigheter og interesseorganisasjoner”. (Handlingsplan for Grenlandssamarbeidet 2009; 1)

Grenlandsrådet er samarbeidets regionråd, og i praksis underlagt visse føringer fra det overordnede Regionstinget i Grenland. Grenlandsrådet representeres av ordførere, varaordførere og en representant fra opposisjonen i hver av de seks kommunene, og fant sin nåværende organisasjonsform sommeren 2006.

2.2 Forskning på interkommunale politiske nettverk i Norge

Det er foreløpig gjennomført lite forskning på interkommunale politiske nettverk i Norge. Forskningen som finnes går hovedsakelig på det administrative og praktiske ved samarbeidene, ikke på politikerrollen.

Weigaard (1991) skriver om interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing. Han konkluderer med at fordelingssaker, ofte kalt enkle saker, er mindre konfliktfylte å samarbeide om, enn kompliserte saker, der noen taper på tiltak som iverksettes.

Brandtzæg og Sanda (2003) skriver i ”Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid” kun om praktiske sakssamarbeid. Fokus er på kostnadseffektivitet, stordriftsfordeler og -ulemper. Rapporten deres stiller spørsmål ved om det finnes juridiske verktøy og modeller som er i stand til å håndtere samarbeid om større kommunale tjenester og velferdsoppgaver.

NOU 2006: 7 ”Det lokale folkestyret i endring?” Sier ikke noe direkte om regionråd, men at makt forsvinner ut av politikernes hender til fristilte selskaper og andre organer utenfor politisk kontroll.

NIVIs notat 2008-1 ”Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling”, kartla erfaringer blant politikere og rådmenn. Konklusjonen var at interkommunale samarbeid hadde betydelige svakheter angående politisk styring og kontroll, men at det ga gevinst innen økonomi, kompetanse, kvalitet og service. Blant de spurte var det liten forskjell mellom store

og små kommuner, og rådmennene hadde større innflytelse og kunnskap om samarbeidene, enn politikerne (NIVI 2008-1; 19).

NIVI notat 2009-1 "Status og utviklingsmuligheter for Knutepunkt Sørlandet". Dette er et delnotat i Knutepunkt Sørlandets prosjekt "Med politikeren i front", som viser effekter av robuste samarbeidsmodeller. Rapporten viser at det er gode forutsetninger for samarbeid. Knutepunktet er en funksjonell og geografisk integrert region, men store forskjeller i kommunestørrelser er en utfordring for samarbeidet.

2.3 Lovverk og handlingsrom

Regionrådenes handlingsrom defineres av politikerne gjennom vedtektene for samarbeidene, og gjennom graden av makt- og beslutningsmyndighet som kommunestyrene overfører til rådene. Slik delegering må skje innenfor rammene av lovverket for interkommunale samarbeid, som er definert i Kommunelovens § 27 og § 28.

2.3.1 Om kommuneloven § 27

Interkommunale samarbeid kan anta ulike former. En mye brukt modell er opprettelsen av et regionråd, der alle deltakende kommuner har sine representanter. Denne formen for samarbeid styres av Kommunelovens § 27. Kommunene skaper da en ny, felles arena, der politikere møtes for å finne løsninger som er til fellesskapets beste. Dette kan bidra til å styrke graden av samhandling, og muliggjør samtidig en tettere dialog, hvor kommunene kan legge frem sine ulike synspunkter og vurderinger i saker som tas opp til diskusjon.

Et viktig ankepunkt mot denne samarbeidsformen er manglende beslutningskraft. I St. prp. Nr. 64 (2001-2002) (kommuneproposisjon for 2003), side 91, kan man lese følgende:

"Mangel på beslutningskraft er et viktig ankepunkt mot frivillig interkommunale samarbeid. Så lenge alle de involverte kommuner har vetorett i alle interkommunale samarbeidsorganer, har kommunene en stor utfordring i å få dette til å fungere effektivt. Samtidig er det også

grunnleggende viktig at vi har et velfungerende lokalt demokrati der innbyggerne kan stille politikerne til ansvar for de prioriteringer som foretas”.

Kommunelovens § 27 er svært generell og knapp – noe som åpner for stor grad av tolkning i den enkelte kommune og i de ulike interkommunale samarbeidene. Få overordnede føringer gjør at samarbeid mellom kommuner må reguleres gjennom egne avtaleverk og vedtekter, rammeverket for samarbeidet må fremforhandles lokalt. Dette kan bidra til at rollebegrepet knyttet til interkommunale samarbeid blir vanskelig å standardisere, og kan også føre til ulik organisering av rådene. Paragrafen er først og fremst utformet for å håndtere forretningsaktige problemstillinger i samarbeid mellom kommuner, men i mangel av annen lovgivning ligger den også til grunn for et stort antall av de norske interkommunale politiske nettverkssamarbeidene.

Loven representerer en viktig presisering for Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet, og åpner opp for delegering av oppgaver knyttet til drift og organisering. Hver enkelt kommune må trekke opp linjer for hva som skal delegeres til regionrådene av slike oppgaver.

I enkelte sammenhenger vil det være aktuelt å organisere samarbeid innenfor rammene av en vertskommunemodell. Det lovmessige grunnlaget for vertskommuner finner vi i kommunelovens § 28.

2.3.2 Om kommuneloven § 28

Vertskommuner innebærer at én kommune får tillagt myndighet til å ta avgjørelser som angår alle deltakende kommuner i bestemte saker eller på bestemte saksområder. Slikt samarbeid gir mer handlekraft til det interkommunale samarbeidet, ettersom vertskommunen tillegges beslutningsmyndighet, slik at saker som behandles ikke etterpå må sendes tilbake til de respektive kommunestyrene for å vedtas.

Denne paragrafen representerer en nylig revidering av kommuneloven. Den gjør det mulig å opprette et felles folkevalgt organ med beslutningsmyndighet. Dette gir vertskommunen myndighet over sektoren den settes til å forvalte, i samsvar med rammene som legges for samarbeidet av de involverte kommunene.

Ordnungen med vertskommuner er opprettet for å unngå juridiske gråsoner – beslutningsmyndighet overføres til andre, slik at et kommunestyre tar avgjørelser for et annet kommunestyre. Dette må baseres på et velfundert avtaleverk for hvordan slike saker skal håndteres, slik at det ikke skaper splid innad i samarbeidet.

3 NETTVERKSSTYRING

Dette kapitlet presenterer rammeverket for oppgaven, med teori knyttet til interkommunale samarbeid og nettverk.

3.1 Overordnet om nettverk

Nettverk er en samhandlingsarena som har røtter langt tilbake i tid. Ulike strukturer og organiseringsformer har gjennom historien vært benyttet for å fremme og styrke enkeltindividens eller gruppers særinteresser. Avhengig av blant annet nettverkens legitimitet, interesseområder og medlemmenes ønske om synlighet, kan de anta formelle eller uformelle former, og ha en varierende grad av tilstedeværelse i den offisielle samfunnsdebatten.

Mer overordnet kan man se samfunnet som et nettverk, som består av plasser som til en hver tid fylles av forskjellige mennesker (Martiniussen 2008; 33).

Nettverk, slik begrepet brukes i denne oppgaven, er *formelle politiske nettverk*, formelt organisert og bestående av representanter som er utpekt gjennom en legitim utvalgsprosess. Hver hovedinteressepartner, i vårt tilfelle de ulike kommunene som er medlem i regionrådene, har et definert antall mandater som skal arbeide for sine egne og nettverkets interesser.

Som politisk organ representerer regionrådene en relativt ny struktur som fremdeles i stor grad befinner seg på utviklings- og formingsstadiet. Disse politiske organene seiler opp som et supplement til den mer rigide kommune-, fylkes- og statsstrukturen som tidligere var enerådende for politisk styring. Grenseoverskridende nettverksstrukturer gjør det mulig å organisere samarbeid mellom organer og styringsnivåer som tidligere ikke hadde gode kanaler for å snakke sammen. Målet er i større grad å finne frem til løsninger som gagnar fellesskapet, i stedet for at hver enkelt enhet kun fokuserer på seg selv isolert.

Nettverksstyring baserer seg på et ønske om en samlet koordinering av offentlig sektor. Dette skal samtidig bevare den enkelte enhets mulighet til, og behov for, utstrakt grad av selvstyring av de organisasjoner og nettverk som ivaretar ulike oppgaver

(Jæger, i Jæger og Sørensen 2003; 261, kap 10). Regionrådene er opprettet for å løse slike oppgaver.

Nettverksstyring stiller nye krav til politikerne, i det organisasjon og styring som oftest blir langt mer uoversiktlig når en tilføyer slike nettverk til det tradisjonelle styringshierarkiet. Gjennom nettverksløsninger blir politikerne og deres direkte innflytelse marginalisert i mange beslutningsprosesser. Nettverk er en av flere måter å forstå governance og governanceproblematikken på.

3.2 Overordnet om Governance

Governance er et vidt begrep, og forklares på mange ulike måter, som for eksempel gjennom dette sitatet:

“Contemporary governance is often characterised in terms of multiplying networks replacing the bureaucratic hierarchies of the welfare state.” (Bevir & Rhodes 2006; 59)

Kommunestyret er et tradisjonelt politisk organ, der forventninger og ansvarsområder er klart definert. Regionråd er nettverksorganisasjoner, en moderne styringsform basert på governance-tankegang, der de tradisjonelle styringslinjene brytes og i større eller mindre grad erstattes av nye og mer uklare styringslinjer. Nettverksorganiserte styringsformer er i kontinuerlig utvikling. Hvorvidt en slik organisasjon til sist vil finne en mer fast form gjenstår å se. En løsere og tilpasningsdyktig organisasjon vil være en fordel med tanke på å løse oppgaver som ikke så lett lar seg løse innenfor rammene av det hierarkiske politiske systemet. Samtidig blir det vanskeligere å stille representantene til ansvar, ettersom de ikke har et klart definert mandat å forholde seg til. En organisasjon som over lang tid fremstår med en ad hoc karakteristika kan således representere en demokratisk og politisk utfordring.

Governance forklares ofte som en ny måte å styre samfunnet på. Dette er langt fra dekkende for hva begrepet inneholder, men ses likevel stadig brukt når begrepet søkes generalisert. Governance er ikke en ny, frittstående måte å styre på, men noe som kommer i tillegg til den tradisjonelle styringsformen (Kooiman 2006; 8-9). Der de tradisjonelle styringsformene

kommer til kort, ser en ofte at governancebaserte måter å styre på vokser frem for å ta hånd om nye utfordringer. Interkommunale politiske samarbeid er et eksempel på dette.

Slike nye utfordringer er langt fra entydige, de varierer mellom saker, steder og kontekster. Et viktig poeng da blir at ulike kontekster skaper ulike roller. Folk handler ikke bare ut fra personlighet, men også ut fra kontekst (March & Olsen 1998; 958). For å forstå handlinger må vi derfor se nærmere på konteksten, og gjennom denne finne ut hvordan de ulike rollene håndteres.

Som kommunepolitiker er man lokalpolitiker, ombudsmann, arbeidsgiver og samfunnsutvikler, og man innehar en formelt definert rolle. For medlemmer av regionrådene handler rollen først og fremst om å drive samarbeid på tvers av kommunegrensene, i en rolle som er mer uformell og flytende. Dette gjør at de to rollene har ulike fokus, som er med på å forme hvordan rollene håndteres.

Variasjonen i utfordringer gir seg utslag i hva governance i praksis er, og bidrar til at begrepet er vanskelig å definere. Rhodes presiserer at det ikke nødvendigvis er en logisk eller strukturell prosess som bestemmer formen på moderne governance. Det er heller ikke en prosess basert på iboende markedsrealiteter eller institusjonenes stivhengighet. Fremveksten av governance skjer ved at man aksepterer at den vokser frem gjennom ulike handlinger og sedvaner, som bygger på ulike overbevisninger og tradisjoner (Rhodes 2006; 67).

Sørensen (i Jæger og Sørensen, 2003; 11) sammenfatter mye av det overnevnte når hun sier at governance innebærer at samfunnsstyringen legges opp som en kontinuerlig prosess, som ikke har utspring i, eller kontrolleres av en bestemt institusjon. Dette kan relateres til våre regionråd, der eierskapet til rådene ligger hos alle deltakerkommunene, samtidig som stat, fylke og andre organer har interesser for hva som skjer i disse rådene.

Bevir og Rhodes definisjon av governance er svært vid, og viser hvor vanskelig definerbart begrepet er:

”Governance is not any given set of characteristics. It is the stories people use to construct, convey, and explain traditions, dilemmas and practices.” (Bevir & Rhodes 2006; 65)

Klijn har en noe annerledes innfallsvinkel – han gjør begrepet noe mer konkret ved å presisere at governance ofte betyr *governance nettverk* (Klijn 2008; 508). Slike nettverk mener han er en kobling mellom sentralmyndighetenes retorikk og virkeligheten på det lokale plan (ibid; 515).

Denne siste definisjonen ligger nær opp til det denne oppgaven skal se nærmere på, nemlig regionale politiske nettverk.

Klijn er tydelig på at det er viktig å unngå en del ofte brukte feiltolkninger; at governance er over alt, at det er det samme som New Public Management, at det er politisk eller teknokratisk, og at det er selvstyrte nettverk. Det siste punktet viser at det ikke er enkelt å komme til enighet om hva governance er. Rhodes (2007) setter stor grad av uavhengighet fra staten som et viktig premiss for governance.

I følge Rhodes er det vanskelig å gi en felles karakteristikkk av governance:

“There is no list of general features or essential properties that are supposed to characterise governance...” (Rhodes 2006; 59)

Noen generelle karakteristika kan man likevel se konturene av. Et av disse er at governance er styremåter tilpasset en ny samfunnsstruktur med nettverk og nettverksstyring. Dette understrekes av Rhodes (ibid; 59):

“For example, contemporary governance is often characterised in terms of multiplying networks replacing the bureaucratic hierarchies of the welfare state.”

For våre to regionråd gir ikke dette et korrekt bilde, ettersom disse rådene kommer som et supplement til det eksisterende byråkratiske hierarkiet.

Kort fortalt handler governance om å styre ved hjelp av nettverk. Det betyr at man får mange nye aktører på banen, som tidligere ikke har hatt mulighet for å påvirke. Disse får makt og myndighet, og det blir muligens enda viktigere å posisjonere seg slik at man faktisk kan gjøre bruk av disse mulighetene for innflytelse. Reformen i offentlig sektor har åpnet for langt større grad av selvregulering og nettverksstyring de siste tiårene. Dette er bakgrunnen for at

governancebaserte styringsformer blir stadig mer aktuelle (Sørensen, i Jæger og Sørensen, 2003; 6).

En kort sammenfatning av governancebegrepet for vår del, vil være at governance beskriver samspillet mellom aktører, prosesser og organisasjoner (Aslaksen 2008; 23). Et hovedpoeng i denne oppgaven vil være at nettverk kommer i tillegg til tradisjonelle politiske organer. Dette gir politikerne som sitter i regionrådene ulike roller, som det er interessant å se nærmere på.

4 NETTVERK OG ROLLER

Roller i politiske nettverk er interessant fordi de utfordrer de tradisjonelle politikerrollene. Et av problemene med slike nettverk kan være at de fungerer som delvis eller helt autonome enheter. Paralleller kan trekkes til prosjektstyring, hvor mennesker fra forskjellige avdelinger samles for å arbeide sammen. Dette medfører at representantene får flere ”hatter”, noe som kan skape et lojalitetsproblem når de to organisasjonene har motstridende interesser. En slik situasjon kan skape konflikter for den enkelte representant.

I denne oppgaven brukes klassisk rolleteori som innfallsvinkel for å studere formelle politiske nettverksorganisasjoner.

4.1 Roller

Nye, og flere typer roller, utvikles som et resultat av at samfunnsendring skaper nye kontekster. Regionrådene er eksempler på dette. Rollebegrepet kan defineres på flere måter:

”En rolle er et sett av normer og forventninger om hva man skal gjøre og hvordan man skal oppføre seg når man er i en bestemt sosial posisjon.” (Repstad, 1997; 49)

Med rolle vektlegges en kollektiv typifisering av bestemte handlinger og av dem eller de som utfører disse handlinger. (Berger og Luckman 1966; 21 og Jensen og Sørensen 2003; 21).

En rolle er summen av de normer som knyttes til oppgaven som kommunepolitiker eller regionspolitiker. En norm er en regel eller standard for hvordan en rolle skal håndteres, og gjelder uavhengig av hvem som fyller rollen (Repstad 1997; 49).

Roller utvikler seg over tid gjennom forhandlingsprosesser, på bakgrunn av egne og andres forventninger. Roller er ikke et skarpt definert begrep, ettersom den representerer forventninger som varierer fra setting til setting, noe som gjør rollen dynamisk (Giddens, 1984).

Med denne bakgrunnen ønsker Giddens å forkaste roller som et objektivt begrep. Han forklarer roller som forventninger som varierer mellom kontekster, fra setting til setting; Roller er dynamiske og utvikler seg over tid (Giddens 1984; 86). Dette betyr at vi kan forvente en variasjon mellom de to rollene vi skal se på.

Roller og deres tilhørende språk er noe vi lærer. Det som kjennetegner vår tid er at rollene er i endring. Jo flere arenaer vi beveger oss på, jo mer forskjellig respons vil vi få. Vi endrer oss i takt med situasjonen fordi vi er sosiale personer. Vi blir den vi er, i samspill med andre. På denne måten tilegner vi oss roller og holdninger.

Det offentlige har ulike roller som tjenesteprodusent, forvalter av fellesskapets ressurser, regionalpolitisk aktør og myndighetsutøver. Disse forskjellige rollene møter ulike normer og ulike forventninger hos folket.

”Krysspresset forvaltningen utsettes for har ført til at det er skapt nye roller ved at det er opprettet nye embeter, eller ved at eksisterende embeter er blitt definert annerledes.”

(Jacobsen 1960, i Christensen & Egeberg, 1992; 171)

Krysspresset på tjenestekompleksitet, økonomi og effektivitet danner bakgrunn for at kommuner velger å samarbeide om produksjon og styring av ulike tjenester. En setting – partipolitikerrollen – fører dermed til kommunepolitiker- og regionspolitikerrollen.

Vi får et rollemangfold.

4.1.2 Rollen som regionspolitiker - politikerrollen

Vabo (2000; 355) definerer politikerrollen slik:

“We can define politician’s roles as consisting of externally expected behaviour and actual behaviour.”

Regionspolitikerrollen er en ny og utforsket rolle, som er utviklet i løpet av noen få år på bakgrunn av generelle samfunnsendringer der tradisjonelle styringstanker har blitt supplert av mer moderne governance-styring.

Nye institusjoner kan skape rollepress, rollekonflikt og rolleavveining gjennom forhandlinger på bakgrunn av denne usikkerheten. Nye roller skaper nye identiteter som kan gi grobunn for lojalitetskonflikter.

En setting fører ofte til flere settinger, en politiker kommer først inn i et politisk parti (partipolitikeren). Deretter velges vedkommende inn i kommunestyret (kommunepolitikeren), og regionråd (regionspolitikeren).

Det oppstår to ulike kontekster, en hierarkisk, versus en som preges av horisontale beslutningslinjer, likeverdighet og samarbeid. Dette kan skape usikkerhet om hva man representerer, noe som kan være opphav til en lojalitetskonflikt.

I tillegg til disse settingene vil representantene ha ulik fag- eller sektortilhørighet. Politikere som sitter i tjenesteutvalg, planutvalg eller formannskap, vil gjerne prioritere saker ulikt. Representantene kan også ha ulike interesser, et skille som blant annet kan fremkomme mellom helhets- versus sektorpolitikere (Vabo, 2000).

Andre faktorer og roller kan også spille inn på hvordan rollene håndteres. Kjønn, yrkesbakgrunn og etnisitet er eksempler på slike.

Som kommunepolitiker er det ingen tvil om den enkeltes tilhørighet; hver representant tilhører og arbeider for en partigruppe, som representerer ulike interesser og ideologier. Vi antar derfor at de tyngste forventningene vil ligge på kommunepolitikerrollen.

Regionpolitikerenes rolle utspiller seg innenfor rammen av et nettverkssamarbeid. Dette fungerer som et diskusjonsforum for stadig flere saker ettersom samarbeidet raskt vokser i omfang. Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet er to år gammelt. Grenlandsrådet har hatt sin nåværende form siden sommeren 2006. Vi antar at normer og regler fortsatt er uklare og enda ikke ferdigforhandlet, ettersom dette er en ny arena for styring.

Vi tror at rollen som regionspolitiker derfor er mer uklar enn rollen som kommunepolitiker. En annen faktor er at beslutningsmyndigheten ligger hos kommunestyrene. Dette kan bidra til å gjøre rollen mer utydelig. Møteaktiviteten er ikke særlig hyppig, regionrådene møtes fra 4-6 ganger årlig. Kommunestyrene har flere møter enn regionrådene, og dette kan bidra til at forventningene til denne rollen er tydeligere enn til rollen som regionspolitiker.

Felles for rollene er at begge er politikerroller og at de administrerer fordeling av goder og byrder.

I regionrådene er det i liten grad innarbeidet praksis for arbeidsmåter, og heller ikke klart definert hvem politikerne er forventet å være lojale overfor. Slike problemstillinger kan forekomme i nye organisasjonsformer som bare i liten grad har sitt fundament i lovverket. Til tross for denne uklarheten er slike tolkningsspørsmål sjelden i fokus, og representantene må i stor grad selv definere sine roller, noe som kan gi seg utslag i ulike tolkninger.

Utgangspunktet er at politiske institusjoner til sist konstitueres mer gjennom de rolleforestillinger som eksisterer blant mennesker som levenliggjør dem, enn av deres formelle regelsett og organisasjonsstruktur. Uten levende mennesker som handler på bakgrunn av institusjonaliserende rolleforestillinger, forvandles de politiske institusjonene til tomme bygninger og stabler av likegyldige papirer (Jensen og Sørensen, 2003; 24).

Rollene formes av personene som innehar dem, og det er rimelig å anta at det er enklere å forme rollen i de tilfeller der forventningene til rollen er tydelige, men at politikerne står friere til å forme rollen slik de selv ønsker i de sammenhenger der det ikke finnes klare definisjoner på hvordan innehaverne skal tolke rollene. Etter hvert som organisasjonen konsolideres vil også rollene bli mer forutsigbare. Slik de interkommunale politiske nettverkene fungerer i dag, finnes det antakeligvis mange ulike syn på hva de i praksis skal og bør representere. For kommunepolitikerrollen er dette klarlagt, og i tillegg definert gjennom lovverket. Dermed blir slingringsmonnet mindre, og prosesser og saksgang mer forutsigbare.

Roller utøves som svar på forventninger i omgivelsene, politikerrollen er et eksempel på dette. Rollene gjør verden forutsigbar og gir oss en sosial orden. Roller er forventninger som utvikler seg i forhandlingsprosesser over tid.

Det mest åpenbare konfliktpotensialet for regionspolitikere er at det geografiske nedslagsfeltet de kjenner som kommunepolitikere endres, noe som fører til en balansering av to roller i ulike kontekster. Den ene rollen utspilles innenfor et tradisjonelt vertikalt byråkratisk hierarki, mens den andre utspilles i et horisontalt nettverk. Dette betyr at det skapes to arenaer med ulike forventninger til samme person. Hvordan håndteres disse to rollene, hvis de kommer i konflikt? En slik situasjon kan danne grunnlag for en lojalitetskonflikt mellom rollene.

4.1.3 Lojalitet

Når man innehar forskjellig roller kan det oppstå et lojalitetsproblem. Ligger lojaliteten hos partiet, kommunestyret eller hos regionrådet? Sosiale roller er sosiale identiteter, men det er forskjell på hvordan hvert individ definerer og relaterer seg til dem. For noen er rollen bare en rolle, eller en konkret oppgave, mens det for andre har større betydning for deres individuelle identitet, og gir en personlig mening (Parekh 2008; 18-19). Roller er også forskjellig i fasthet og formaliseringsgrad (Jensen og Sørensen i Jæger og Sørensen 2003; 22).

Ettersom politikerne er valgt inn til kommunepolitikerrollen, og denne er ferdigforhandlet, er det rimelig å anta at representantenes lojalitet er sterkest knyttet til denne rollen. Det faktum at møteaktiviteten i kommunestyrene er hyppigere enn i regionrådene, kan gjøre rollen som kommunepolitiker mer fast og formalisert, og kan styrke lojaliteten til denne rollen, fremfor til rollen som regionspolitiker. Lojaliteten til de ulike rollene kan således ha betydning for hvordan rollene håndteres.

4.1.4 Rollehåndtering

Jæger og Sørensen (2003; 151) sier at rollekonflikter kan håndteres på to forskjellige måter. Det ene ved at individet forsøker å ”manipulere” sine rollerelasjoner, og får kontroll over dem, den andre at individet aksepterer relasjonene med deres innebygde konflikter, og handler ut fra avveininger, for eksempel mulighetene for henholdsvis belønning og straff. Hvordan dette håndteres, vil variere fra person til person, men også fra sak til sak.

Politikernes rollehåndtering vil derfor være interessant å se nærmere på. Med håndtering av rollen settes fokus på den enkelte politikers måte å fylle rollen på. Gjennom rollehåndteringen har den enkelte aktør mulighet for å komme med bidrag til konstruksjonsprosessen (Jæger og Sørensen 2003; 74). Det er flere måter å håndtere roller på, en er at man lar en av rollene dominere over den andre, ved å rangere dem, og vektlegge den ene sterkere enn den andre. En annen er å manipulere rollene. Hvis man velger å manipulere kan man de-kople, si at man gjør noe på en annen måte, men fortsette på samme vis som før. En tredje måte er å spille ut rollene sekvensielt, altså dele dem opp. Ved å spille ut rollene sekvensielt vil de kanskje

oppleves mindre konfliktfylte. For politikerne kan det være problematisk hvis de står i en setting og ikke vet hvilken rolle de skal spille ut. Hvordan disse rollene håndteres, henger sammen med rolleidentiteten.

4.1.5 Rolleidentitet

“Social positions are constituted structurally as specific intersections of signification, domination and legitimation which relates to the typification of a definite “identity” within a network of social relations, that identity, however, being a “category” to which a particular range of normative sanctions is relevant. Since Linton the concept of social position has ordinarily been associated with that of role...” (Giddens 1984; 83).

Mens rollen er summen av forventninger og normer, handler identiteten om hvordan vi opplever og identifiserer oss med rollen, og hvor sterkt vi er knyttet til den enkelte rolle. Denne tilknytningen kan variere mellom roller og settinger.

Ashforth (2001; 6) definerer rolleidentitet som mål, verdier, overbevisninger, normer, samhandlingsformer og tidshorisonter som assosieres med en rolle. Dette kan bety at møteaktiviteten i de to foraene har betydning for tilknytningen og rolleidentiteten til de to ulike rollene. Hvordan politikerne fyller og bruker rollene, og hvor mye tid de bruker på dem, vil kunne ha betydning for om de får en sterk eller svak identitet knyttet til den enkelte rollen.

Ashforth sier videre at rolleidentitet kan variere fra sterk til svak. En sterk rolleidentitet finner man når mange har en felles oppfatning av rollen og den er tydelig uttrykt. Eksempler på dette finner vi når rolleinnhavere og nettverksmedlemmer har en felles forståelse av identiteten (Ashforth 2001; 27).

Som vi ser kan rolleidentiteten variere. Det er rimelig å anta at identiteten blant politikerne som deltar i de to rådene vil kunne variere på grunn av ulik organisering. Identiteten vil også kunne variere fra person til person, og mellom rollene som regions- og kommunepolitiker. Når politikerne beveger seg mellom disse rollene, kan det oppstå rollekonflikt.

4.1.6 Rollekonflikt

Lokalpolitikere har tradisjonelt ikke bare vært interne ledere, de har også tjent, og mange vil mene, skal tjene folket eller grupper av folket direkte, og opptre som ledere i samfunnet. Publikum kan ønske at lokalpolitikere er deres ombudsmenn, noe som betyr at politikere i større eller mindre grad vil bli tvunget til å engasjere seg i enkeltsaker som ofte vil være av liten allmenn interesse. Som et resultat av ulike forventninger er det derfor grunn til å tro at lokalpolitikere ikke fullstendig har endret handlingsmåte, noe som betyr at de fremdeles ikke bare konsentrerer seg om prinsipielle spørsmål, men også har fokus på små og ”ubetydelige” enkeltsaker (Vabo, 2000; 355-366). Forskjellen mellom fokus på enkeltsaker og fokus på overordnede saker, som henholdsvis dekkes av rollen som kommunepolitiker og regionspolitiker, kan dermed føre til rollekonflikt.

Som lokalpolitikere skal man tradisjonelt tjene sine velgere og arbeide for deres interesser, slik at man skaper best mulig tjenester for innbyggerne. Det forventes at de skal opptre som innbyggernes ombudsmenn, og interessere seg for saker som er viktige for velgerne. Rollen som kommunepolitiker er konfliktfylt i seg selv. Når politikere i tillegg skal representere regionen og interesser knyttet til denne, ligger det en kime til rollekonflikt mellom rollene. Dette kan bety at det er den tradisjonelle kommunepolitikerrollen vil dominere over regionspolitikeren når det oppstår situasjoner med lojalitetskonflikter – der interessene til regionen og kommunen spriker.

”Når flere normsendere eller grupper av normsendere retter motstridende forventninger mot et individ snakker vi ofte om krysspress.” (Martiniussen 1999; 90)

Hvis rollen er slik utformet at det rettes motstridende normer og forventninger til hva rolleinnhaveren skal gjøre, foreligger en rollekonflikt. Rollekonflikter har ofte sitt utspring i det at rollen er vendt mot ulike grupper, og at disse gruppene har forskjellige forventninger til rolleinnhaveren (Repstad 1997; 56). Det er på det rene at det rettes forventninger fra flere hold mot regionspolitikeren, disse forventningene kommer fra partiet, kommunestyret, samarbeidspartnere i regionrådet, og ikke minst fra velgerne. Forventningene fra de ulike gruppene kan sprike, og dermed skape rollekonflikt.

Forventninger fra velgerne kan variere mellom de to rollene som regions- og kommunepolitiker. Kommunepolitikerrollen er godt kjent for velgerne, og det kan tenkes at hovedtyngden av forventninger til politikerne ligger i denne rollen. Dette kan føre til at rollen som regionspolitiker kan være mer uklar.

4.1.7 Rolleklarhet

”Rolleklarhet er trolig ikke konstituert ved at ulike grupper har ulike forventninger til forvaltningen, men ved at de forventningene som den enkelte har til tjenestemannen, er uklare og derfor innbyrdes motstridende” (Dahl Jacobsen 1992; 169)

Disse uklare forventninger vil også gjelde for politikerrollen når denne nå er i endring. Det store spørsmål er hva som skjer med politikerrollen i fremtiden. Kontekstendringer utfordrer etablerte roller, fordi det plasserer mennesker i nye situasjoner der det ikke finnes rollebundne regler om passende atferd (Jensen og Sørensen i Jæger og Sørensen 2003; 28). Dette kan skape usikkerhet og rolleklarhet, som gjør det vanskelig å fungere i nye roller, som for eksempel regionspolitikerrollen.

Uklare roller kan virke inn på tilknytningen til rollen, rolleidentiteten, og lojaliteten som den enkelte representant føler til rollen. Ved å tydeliggjøre rollen representantene skal inneha, antar vi at en organisasjon kan styrke den enkelte deltakers identifisering med rollen og dermed også lojaliteten til denne.

4.2 Formulering av hypoteser

I arbeidet med denne oppgaven har vi seks hypoteser. Disse hypotesene vil bli gjennomgått i denne delen av oppgaven. Som utgangspunkt for alle hypotesene ligger en forutsetning om at regionrådene må ha beslutningsmyndighet for at politikerne skal oppleve konflikt mellom rollene som regionspolitiker og kommunepolitiker.

4.2.1 Trekk ved regionråd som kan påvirke rollehåndtering

Regionråd kan organiseres på mange ulike måter relatert til rådernes størrelse og myndighet. De to rådene som denne oppgaven ser på varierer også med hensyn til organisering.

Grenlandsrådet er et rådgivende organ med tre representanter fra hver kommune. Antall representanter avhenger ikke av kommunestørrelse eller innbyggertall, og representantene er forhåndsutpekt gjennom sine posisjoner i kommunestyret. Dette gir et elitistisk råd, der kun kommunens ledende politikere deltar.

Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet beskrives gjennom vedtektene som et råd med myndighet til å treffe avgjørelser, og er derfor organisert ut fra en representativ modell. Totalt er det 43 representanter i rådet, og kommunene har ulikt antall representanter ut fra kommunestørrelse og innbyggertall. Iveland, som minste kommune, har tre representanter, mens Kristiansand som største kommune har 17. Dette åpner for en bredere og mindre elitistisk representasjon, men i praksis det eliten som er rekruttert også til dette regionrådet (Kerlefsen, 2009).

Ettersom Representantskapet er tillagt myndighet, antar vi at mulighetene for rollekonflikt er større her, enn i Grenlandsrådet, som er et rådgivende organ. Vi antar at rollen som regionspolitiker er vanskeligere å håndtere når du representerer et råd med beslutningsmyndighet. Som følge av Representantskapets organisering tror vi også at representantene fra Kristiansand vil kunne oppleve problemer knyttet til frykten for å bli overkjørt av de andre kommunene. Dette fordi antall representanter ikke gjenspeiler folketallet i Kristiansand versus folketallet i de omkringliggende kommunene.

Hypotese 1:

På bakgrunn av at Representantskapet har beslutningsmyndighet tror vi at det er mer konfliktfylt for representantene i Representantskapet å håndtere rollen som regionspolitiker, enn det er for representantene i Grenlandsrådet.

4.2.2 Rollehåndtering

Vi har i teorikapittelet sagt at vi tror kommunepolitikerrollen vil dominere over regionspolitikerrollen. På bakgrunn av dette har vi formulert følgende hypotese:

Hypotese 2:

Ved konflikt vil sannsynligvis kommunepolitikerrollen prioriteres foran regionspolitikerrollen.

4.2.3 Rolleklarhet

Ettersom kommunepolitikerrollen har eksistert lengre enn regionspolitikerrollen har vi følgende hypotese:

Hypotese 3:

Rollen som regionspolitiker er mer uklar enn kommunepolitikerrollen.

Etter å ha fokusert på politikerrollen vil vi så gå inn på ulike saker, og hvilken betydning disse kan ha for håndtering av de to rollene.

4.2.4 Har sakens innhold betydning for rollehåndteringen?

Sakens innhold kan ha mye å si for håndteringen av rollen og opplevelsen av rollekonflikt. Lowis typologi (Kjelleberg og Reitan 2003, og Hansen i Baldersheim og Rose 2005) handler om at det finnes tre forskjellige typer saker innenfor politikken. Disse tre er fordelingssaker, reguleringsaker og omfordelingsaker (Hansen i Baldersheim og Rose 2005; 124). Fordelingsaker omfatter beslutninger som kan fattes uten å ta hensyn til kortsiktige begrensninger, og karakteriseres ved at tiltakene lar seg dele opp. Det kan være offentlige budsjett – tildelinger til enkeltinstitusjoner eller enkeltpersoner. Eksempler på dette kan være bestemte veianlegg og sosialstønad (Hansen i Baldersheim og Rose 2005; 125, Kjelleberg og Reitan 2003; 111-112). Disse sakene er forholdsvis enkle å enes om.

Med reguleringsaker menes saker som er preget av enkeltvis tildeling av offentlige goder og tjenester fattet på grunnlag av generelle regler. Dette er bevisste, åpne valg, der noen blir tilgodesett på bekostning av andre (Hansen i Baldersheim og Rose 2005; 112). Her er det på kort sikt mulig å snakke om vinnere og tapere. Normalt er dette saker av indirekte karakter, knyttet til byrder i forhold til bedrifter, bestemte grupperinger, organisasjoner eller enkeltindivider. Et eksempel er arbeidsmiljøloven (Kjelleberg og Reitan 2003; 125-126). Disse sakene er vanskeligere å håndtere.

Den siste sakstypen er omfordelingssaker, der goder eller fordeler blir gitt til noen grupper, mens kostnaden blir belastet andre grupper (overføring fra de mer privilegerte til de mindre privilegerte). Slike saker omfatter brede kategorier av befolkningen, ikke enkeltindivider. Her er det snakk om direkte konfrontasjon mellom ulike interesser (Hansen i Baldersheim og Rose 2005; 112). Omfordelingspolitikk kjennetegnes av høyt aggresjonsnivå. Det er lett å identifisere vinnere og tapere i disse sakene. Skattepolitikk og store velferdsreformer som NAV reformen er eksempler på dette. Dette kalles nullsum-situasjoner (Kjelleberg og Reitan 2003; 126).

Vårt poeng er at det i tillegg til beslutningsmyndighet må være enten en regulerings- eller omfordelingssak for at rollene skal komme i konflikt. Dette er et betingende resonnement, noe som betyr at begge forutsetninger må være til stede for at det skal kunne oppstå rollekonflikt.

Hypotese 4:

Gitt at det er regulerings- eller omfordelingssaker, tror vi at disse vil skape rollekonflikt og være vanskeligere å håndtere for politikerne.

4.2.5 Trekk ved kommune

Bakgrunnen for at kommunene inngår regionale samarbeid vil kunne variere. Variabler som innbyggertall, beliggenhet og politisk styring vil kunne legge føringer for den enkelte kommunes vilje og ønske til å delta i slike nettverk.

Små kommuner, med under 5000 innbyggere, vil antakeligvis være mer avhengige av å samarbeide med andre for å kunne opprettholde sine tjenestetilbud, og for å kunne fortsette å eksistere som egne kommuner i fremtida (NOU 1992: 15).

Mellomstore kommuner, med mellom 5000 og 15000 innbyggere vil i større grad ha mulighet for å levere lovpålagte tjenester på egenhånd, men vil likevel kunne ha stor nytte av samarbeid på enkelte saksområder. Slikt samarbeid vil da kunne styrke eksisterende tjenestetilbud og muliggjøre et bredere spekter av tjenester.

Store bykommuner vil i mindre grad være avhengig av samarbeid for å kunne levere tjenester. Disse er gjerne sentralt plassert i regionen, og har inntekter som gjør det mulig for dem å levere et godt tjenestetilbud selv om de står alene. Ettersom kommunene rundt likevel drar nytte av deres tjeneste- og kulturtilbud, vil de se seg tjent med et samarbeid for å få noe igjen for disse ytelsene til fellesskapet.

Christiansen-utvalgets innstilling angående prinsippene for fremtidig kommuneinndeling (NOU 1992: 15) hevder at en minstestørrelse på kommuner bør være 5000 innbyggere, og at inndelingen så langt det er mulig bør ta hensyn til og tilpasses funksjonelle regioner. På bakgrunn av dette tror vi at kommuner under denne minstestørrelsen vil oppleve flere muligheter for rollekonflikter. Dette fordi vi tror disse kommunene i mindre grad har valgfrihet når det gjelder deltakelse i regionssamarbeid. Uten slike samarbeid vil de ikke kunne gjøre det de er pålagt.

For store bykommuner antar vi at ønske om vekst og ekspansjon er fremtredende, og at de som følge av dette opplever rollen som regionspolitiker mindre konfliktfylt, og kanskje også som en del av, eller forlengelse av, kommunepolitikerrollen. Dette fordi kommunen i seg selv er en stor aktør i regionen. Dermed tror vi at det er lettere for representantene fra disse kommunene å håndtere rollen som regionspolitiker.

De to siste hypotesene vi fremsetter er mer perifere enn de fire første. Det er også flere betingelser knyttet til disse, som må oppfylles for at det skal oppstå konflikt mellom rollene. For hypotese 5 forutsettes det at rådet har beslutningsmyndighet, og at det er en regulerings- eller omfordelingssak, som medfører at det skapes vinnere og tapere mellom kommunene.

Hypotese 5:

Vi tror det er enklere for politikere fra store kommuner å håndtere rollen som regionspolitikere, enn for politikere fra små og mellomstore kommuner.

4.2.6 Partitilhørighet

Når rollene omdefineres skaper de nye konturer av de politiske institusjonene, og dermed også andre betingelser for effektiv og demokratisk samfunnsstyring (Jensen og Sørensen i Jæger og Sørensen, 2003; 24). Disse nye rollene utfordrer de etablerte rollene. Eva Sørensen (Jæger og Sørensen, 2003) peker på at vi er på vei mot en mer demokratisk politikerrolle. En av måtene dette skjer på er gjennom direkte deltakelse i selvstyrte institusjoner og nettverk (ibid; 46).

Så lenge vi opprettholder kommunegrensene slik de er i dag, må de folkevalgte læres opp i rollen som regionspolitikere. Mangel på opplæring kan eventuelt gi seg utslag i begrenset engasjement blant politikerne i denne rollen. Innbyggerne i samtlige kommuner ønsker et godt tilbud og mangfold av tjenester. For å få til dette må kommunene samarbeide på tvers av kommunegrensene. Dette krever kursing og opplæring i den nye rollen.

Politikerne vil ha ulike ideologiske ståsted, motiv og motivasjon for å delta i regionale samarbeid. Dette kan være knyttet til person, samt til parti- og kommunerelasjoner, og kan ha betydning for håndtering av rollen som regionspolitiker. Enkelte partier ser helst at det blir en kommunesammenslåing så fort som mulig, og i påvente av dette er regionrådene en mellomstasjon for å oppnå dette målet. Andre deltar for å bidra til å unngå kommunesammenslåing. Uavhengig av ståsted, motiv og motivasjon er regionrådene det beste middelet som eksisterer i arbeidet for å realisere begge målene. Vi antar at ideologisk ståsted vil kunne påvirke hvordan politikerrollen håndteres i disse rådene.

Tradisjonelt sett har Senterpartiet vært en sterk motstander av kommunesammenslåing, mens høyresiden i norsk politikk har vært mer positiv til å slå sammen. Bondevik II regjeringen,

med Erna Solberg i spissen for Kommunal- og regionaldepartementet, gikk inn for en reduksjon av antall kommuner, og la klare incentiver til dette i sin politikk. Frem til nå har det likevel vært kjørt som en frivillighetslinje, og lite har skjedd.

På bakgrunn av ideologi tror vi at politikere fra Senterpartiet vil være mest negative til kommunesammenslåing, og at deres motivasjon for å delta i regionrådene vil være å unngå dette. Med et slikt utgangspunkt forventer vi at politikere fra Senterpartiet i større grad enn de andre politikerne vil kunne oppleve rollekonflikt knyttet til rollen som regionspolitiker.

Venstre og Høyre har fra sentralt hold programfestet at de ønsker å få færre kommuner. Dette gir en annen motivasjon for å delta i regionrådene, noe vi tror kan bidra til at disse representantene opplever færre rollekonflikter i rollen som regionspolitiker.

For at dette skal slå til, er det en rekke betingelser som må oppfylles. Det må være beslutningsmyndighet i rådene, det må være en omfordelings- eller regulerings sak der kommunen kan tape, i en sak som er viktig for partiet å kjempe for.

Hypotese 6:

Vi tror at ideologisk ståsted, med bakgrunn i partitilhørighet, vil ha betydning for hvordan de ulike representantene håndterer sine roller.

5 METODE OG EMPIRI

Denne oppgaven er et casestudie, noe som betyr at den fokuserer på enhetene og kontekstene som undersøkes. Oppgaven er avgrenset i tid – det fokuseres på møtevirksomhet og saker som har vært til behandling i regionrådene i 2008. Oppgaven tar for seg to regionråd; Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet. Ettersom det er to regionråd som skal sammenliknes, blir dette et multiple casestudie (Berg, 2007). Vi ser på to regionråd for å kunne sammenlikne og se om det finnes variasjon i rollehåndtering mellom ulike regionråd.

Forskningsdesignet er lagt opp som en liten n-studie. Dette innebærer at vi har et begrenset antall enheter – i vårt tilfelle to regionråd. Fokus er på politikernes rollehåndtering, som er tema for denne oppgaven. I tillegg har vi seks hypoteser knyttet til dette temaet. Disse er gjennomgått i kapittelet ovenfor, og er valgt for å få frem variasjonen mellom rådene og representantenes måte å håndtere de to rollene på.

For å få svar på problemstillingen har vi valgt et intensivt undersøkelsesdesign, med dybdeintervjuer. Dette gjør at det ikke er mulig å generalisere, funnene i oppgaven gjelder derfor kun for de to casene som blir undersøkt.

5.1 Om Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet er et politisk nettverkssamarbeid som har røtter tilbake til 1990, da de seks kommunene Birkenes, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla ble enige om en viljeerklæring for å sikre innbyggerne et best mulig tjenestetilbud gjennom interkommunalt samarbeid. I 2006 ble Iveland kommune inkludert i samarbeidet, etter å ha vært medlem av Setesdal regionråd.

Basis for samarbeidet er at de sju kommunene anser seg som et felles bo- og arbeidsmarked. Ved å definere en slik felles tilhørighet gjør de det samtidig klart at de har felles utfordringer knyttet til dette, og at disse utfordringene best kan løses gjennom samarbeid.

En målsetning er at kommunene skal finne fram til felles løsninger innad i regionen, og samtidig oppnå kraft og tyngde ved å danne en samlet front utad mot andre regioner og politiske styringsnivåer.

Fra 1996 ble samarbeidet formalisert gjennom opprettelsen av Knutepunkt Sørlandet. Dette samarbeidet fikk sin lovmessige basis i Kommunelovens § 27, og hadde et styre bestående av ordførere og rådmenn fra deltakerkommunene. Det ble etter hvert foretatt flere analyser som så på mulighetene for å styrke Knutepunkt Sørlandets evne til å møte utfordringene samarbeidet og regionen sto overfor. Utredningene førte til en endring av vedtektene som ble gjeldende fra 2006

(<http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AId=86&back=1&MIId1=183>).

Kommunene i Knutepunkt Sørlandet hadde 124.377 innbyggere 1.1.2009 (www.ssb.no).

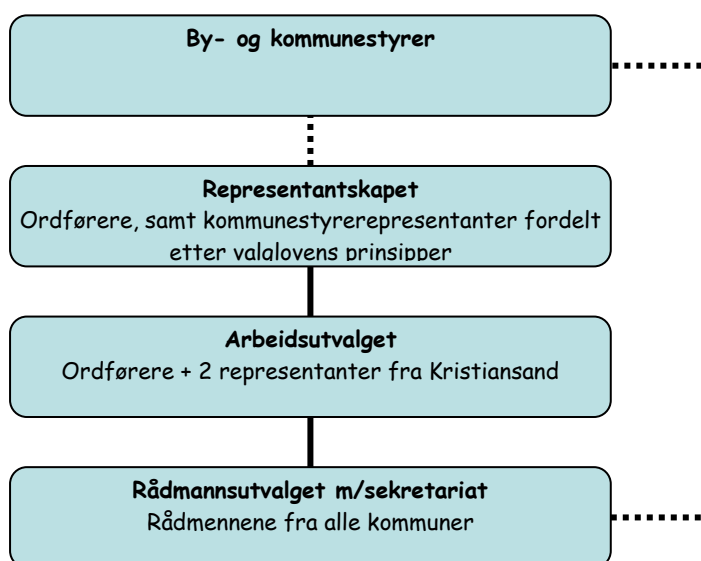
Den minste kommunen i samarbeidet er Iveland, med 1.224 innbyggere, mens Kristiansand er største kommune med 80.109 innbyggere. De resterende kommunene har et innbyggerantall som varierer mellom 4.608 og 12.886 (ibid). Dette viser at Kristiansand kommune skiller seg ut fra de andre kommunene når det gjelder innbyggertall.

	Folketall per 1.1.2009	Antall representanter i regionrådet
Birkenes	4.608	4
Iveland	1.224	3
Kristiansand	80.109	17
Lillesand	9.329	5
Songdalen	5.804	4
Søgne	10.417	5
Vennesla	12.886	5
SUM	124.377	43

Tabell 5.1.1 *Folketall og kommunenes representasjon i Knutepunkt Sørlandet* (www.ssb.no)

Ved overgangen til 2008 ble det gjennomført en omstrukturering av Knutepunkt Sørlandet for å gjøre organisasjonen mer representativ. Det ble organisert med et representantskap bestående av 43 representanter og et arbeidsutvalg med 13 medlemmer. Arbeidsutvalget skulle stå for den daglige driften, mens det større Representantskapet møttes fem ganger i 2008 for å legge premissene for driften. På disse møtene ble det tatt opp 15 saker. Fremdeles har ikke Representantskapet noen avgjørende beslutningsmyndighet. Denne myndigheten ligger hos de enkelte kommunestyrene, som mottar innspill fra sine representanter i Knutepunktet, og ut fra dette fatter selvstendige avgjørelser. Slik sett er det begrenset med politisk makt som er flyttet ut fra kommunene. Derimot finner vi nå at en del av de politiske diskusjonene skjer på regionsnivå i stedet for, eller i tillegg til i kommunestyrene.

5.1.1 Beskrivelse av Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet



Figur 5.1.2 Organisasjonsmodell Knutepunkt Sørlandet

Representantskapet er Knutepunkt Sørlandets overordnede politiske styringsorgan, med 43 medlemmer. Representantene velges ut gjennom valglovens prinsipper om areal- og befolkningsgrunnlag. Dette gir i utgangspunktet et råd på 22 representanter, der Iveland, som minste kommune, ikke kommer med. For å omgå dette, og sikre representasjon av alle deltakerkommuner på en god måte, ble det innført en grunnrepresentasjon på 3 representanter fra hver kommune, 21 i alt. Dette ga et råd på 43 representanter totalt. Kommunenes sentralforbund fant modellen interessant, fordi den tok tak i det demokratiske underskuddet i regionale samarbeid (NIVI 2008-1).

Kommunestyrene velger selv sine representanter blant de folkevalgte. Ordførerne fra alle kommunene er faste medlemmer i Representantskap og Arbeidsutvalg. De resterende representantene velges av kommunene ut fra partienes representasjon i kommunestyrene.

Som øverste politiske organ i Knutepunkt Sørlandet, skal Representantskapet sette politisk dagsorden for samarbeidet mellom kommunene. Det skal også vedta overordnede prinsipper for samarbeidet mellom kommunene, og har myndighet til å treffe avgjørelser i saker som gjelder samarbeidet og dets virksomhet (Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet, § 2).

5.2 Om Grenlandssamarbeidet

Grenlandssamarbeidet er et samarbeid mellom de 6 kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien. Samarbeidet ble etablert i 2003.

Basis for Grenlandssamarbeidet er at kommunene anser seg som et felles bo- og arbeidsmarked, og at de ser fordeler med å samarbeide om saker som har felles interesse. Gjennom dette kan de styrke ”...*omdømme utenfor regionen, innad i regionen og i hver kommune.*” (Program for Grenlandssamarbeidet 2007-2010; 13).

Hovedmålsetningen er at: ”*Samarbeidet mellom kommuner i Grenland skal bidra til en økt økonomisk- og befolkningsmessig vekst i området som helhet og i de enkelte kommuner. Vekstfilosofien må ha miljøaspektet som bærende ide.*” (ibid; 10).

Kommunene i Grenlandssamarbeidet hadde 116.995 innbyggere 1.1.2009 (www.ssb.no). Dette tilvarer 70% av befolkningen i Telemark. (Program for Grenlandssamarbeidet 2007-2010; 6) Minste kommune er Siljan, med 2.404 innbyggere, mens Skien er største kommune med 51.359 innbyggere. De resterende kommunene varierer i innbyggertall mellom 4.138 og 34.377 (www.ssb.no). Tallene her gjenspeiler at samarbeidet inkluderer to større bykommuner, Skien og Porsgrunn.

	Folketall per 1.1.2009	Antall representanter i regionrådet
Bamble	14.097	3
Drangedal	4.138	3
Kragerø	10.620	3
Porsgrunn	34.377	3
Siljan	2.404	3
Skien	51.359	3
SUM	116.995	18

Tabell 5.2.1 Folketall og kommunenes representasjon i Grenlandsrådet (www.ssb.no)

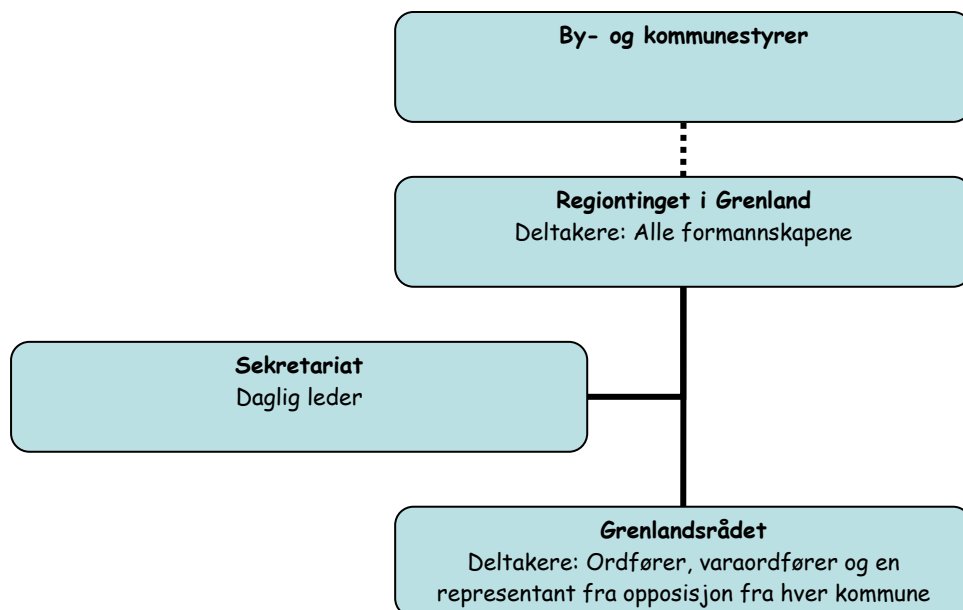
Fra 2003 til 2006 var samarbeidet organisert som et prosjekt. Fra juni 2006 ble en ny og permanent organisering vedtatt i de enkelte kommunestyre. Gjennom dette vedtaket ble det opprettet et regionsting og et regionråd, som skulle være rådgivende organer for samarbeidet.

Regionstinget består av alle formannskapene i Grenlandssamarbeidet, og har som oppgave å følge opp målformuleringer som kommunene har forpliktet seg til. Det har ingen myndighet til å treffe politiske vedtak om kommunal organisering eller om saker som er den enkelte kommunes ansvarsområde, med mindre de enkelte kommunestyre har delegert slike avgjørelser til dette organet. Regionstinget skal møtes minst en gang per år. I 2008 ble det avholdt 3 møter, og totalt 25 saker var oppe til behandling.

Grenlandssamarbeidet er forankret i Kommunelovens § 27 og § 28. Samarbeidet er organisert etter Kommunelovens § 27, men har enkelte vertskommuneløsninger som er organisert etter Kommunelovens § 28.

I alt er det tjue vertskommunesamarbeid som er knyttet til Grenlandssamarbeidet. Skien er vertskommune for tolv av disse samarbeidene, Porsgrunn for fem, og Telemark Fylkeskommune for ett. I tillegg er felles kommunelege og Forliksråd organisert etter en vertskommunemodell. Fire av vertskommunesamarbeidene er basert på Kommunelovens § 28, mens de resterende er basert på § 27. (Vedlegg 3)

5.2.1 Beskrivelse av Grenlandsrådet



Figur 5.2.2 Organisasjonsmodell Grenlandssamarbeidet

Grenlandsrådet er et rådgivende organ for administrasjonen, og består av ordfører, varaordfører og representant fra opposisjonen i hver kommune. I tillegg møter rådmennene fra de enkelte kommunene. Rådet skal påse at virksomheten drives i samsvar med avtalen, vedtekter, program, budsjett og retningslinjer vedtatt av kommunestyrene. Det arrangeres minst 4 møter per år.

I 2008 ble det avholdt 4 møter i Grenlandsrådet. Rådet hadde 41 saker til behandling.

Grenlandsrådet har ikke beslutningsmyndighet, denne ligger hos by- og kommunestyrene.

Samarbeidet har nedfelt en enighet om at det er legalt å være uenige i saker, både innad i Grenlandssamarbeidet, mellom kommunene og innen den enkelte kommune (Program for Grenlandssamarbeidet 2007-2010; 9).

5.2.2 Hvorfor disse to regionrådene?

Problemstillingen i denne oppgaven handler om håndteringen av rollen som kommune- og regionspolitikker. For å få et videre perspektiv på dette spørsmålet ønsket vi å sammenlikne to regionråd, både for å se på rollehåndteringen internt i rådene, og for å kunne se om det fantes forskjeller og likheter mellom dem.

For å få frem forskjeller og likheter valgte vi to råd med ulik organisering. Knutepunkt Sørlandet ble valgt fordi det er organisert etter en representativ modell, noe som åpner for å gi Representantskapet myndighet. Grenlandsrådet er organisert etter en mer tradisjonell modell, der alle kommunene er likt representert i rådet. En slik ulikhet i organiseringen bør synliggjøre likheter og forskjeller knyttet til håndteringen av politikerrollen.

I tillegg er møteaktiviteten i Grenlandsrådet tilnærmet lik møteaktiviteten i Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet. Dette muliggjør at representantene i de to rådene kan ha relativt lik tilknytning til sine roller som regionspolitikere, noe som gjør en sammenlikning av de to rådene spennende.

5.3 Forskjeller og likheter mellom Representantskapet og Grenlandsrådet

Denne oppgaven ser på to regionråd, regionale politiske nettverkssamarbeid, med noe ulik organisering. Dette kapitlet skal kort beskrive forskjeller og likheter mellom rådene, og deretter presentere sakene de to rådene hadde til behandling i 2008.

5.3.1 Likheter

Begge organ kaller seg for regionråd og arbeider med regionale saker.

Regionrådene er begge interkommunale, politiske diskusjonsfora og tenketanker, som er opprettet for å bedre tjenestetilbud, effektivitet og økonomi i deltakerkommunene.

De to interkommunale politiske samarbeidene representerer omtrent like mange kommuner, henholdsvis syv i Knutepunkt Sørlandet, og seks i Grenlandssamarbeidet. Innbyggertallene i regionene er også omtrent like, henholdsvis 124.377 i Knutepunkt Sørlandet, og 116.995 i Grenlandssamarbeidet.

Innbyrdes favner samarbeidene om kommuner av ulike størrelser, alt fra store bykommuner, til små utkantkommuner.

Regionrådene har tilnærmet lik møteaktivitet, og representerer et felles bo- og arbeidsmarked innenfor sin region.

5.3.2 Forskjeller

Vedtektene sier at Grenlandsrådet er et rådgivende organ, underordnet Regionstinget i Grenland, mens Representantskapet er Knutepunkt Sørlandets overordnede, politiske styringsorgan. I Grenlandsrådet møter politikere og rådmenn fast, mens det kun er politikere som møter fast i Representantskapet. I Representantskapets vedtekter er det nedfelt at rådet har beslutningsmyndighet i enkelte saker, slik myndighet er ikke tillagt Grenlandsrådet.

De to regionrådene har ulik representasjon, i Grenlandsrådet sitter 3 representanter fra hver kommune; ordfører, varaordfører og opposisjonsleder. I Knutepunktets representantskap er

det minimum 3 representanter fra hver kommune, og den største kommunen, Kristiansand, har 17 representanter.

Knutepunkt Sørlandet er forankret i KommuneLOvens § 27, mens Grenlandssamarbeidet er basert både på § 27 og § 28. Denne forskjellen kommer av at Grenlandsrådet har vertskommunesamarbeid, noe vi ikke finner i Knutepunkt Sørlandet.

Knutepunkt Sørlandet består av én stor bykommune, mens de resterende deltakerne er små- og mellomstore kommuner. Grenlandssamarbeidet består derimot av to større bykommuner, to mellomstore kommuner og to små kommuner.

I Knutepunkt Sørlandet er makten mer konsentrert enn i Grenlandssamarbeidet. Kristiansand representerer 64 % av innbyggerne i Knutepunktet, mens Skien og Porsgrunn representerer henholdsvis 44 % og 29 % av innbyggerne i Grenlandssamarbeidet. To bysentra, som Porsgrunn og Skien, kan føre til at det skapes alliansedannelser og mer konkurranse mellom byene.

Saksmengden for de to regionrådene var svært ulik i 2008, året denne oppgaven fokuserer på. Grenlandsrådet behandlet 41 saker, mens Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet behandlet 15 saker.

5.4 Sakens betydning for rollehåndtering

Vi skal se på saker som har vært til behandling i regionrådene i 2008, for å se hvor mange fordelingssaker, reguleringssaker og omfordelingssaker som ble behandlet.

5.4.1 Saker som Representantskapet har hatt til behandling i 2008

Ut fra saksdokumentene som foreligger fra møtene i Representantskapet det siste året, kan vi se at knutepunktpolitikerne er gode til å komme med felles uttalelser. I saker der de klarer å enes om slike kan de oppnå stor politisk gjennomslagskraft. Eksempler på dette er uttalelser om Nasjonal transportplan, fylkessammenslåing, SSR Kongsgård, og administrativ tilknytning for lensmannskontorene i Lillesand og Birkenes kommuner.

Sakene som var oppe til behandling i 2008 fordelte seg slik:

Fordeling / orientering	Regulering	Omfordeling	Sum
11	3	1	15

Tabell 5.4.1 Saker i Representantskapet i 2008, fordelt etter sakstype

Som tabellen viser er sakene som ble tatt opp i all hovedsak fordeling og orienteringssaker, sakstyper som i utgangspunktet ikke skaper store konflikter. Blant de 15 sakene valgte vi ut følgende saker til intervjuene, fordi vi ønsket å få vite noe om informantenes synspunkter og opplevelser omkring disse:

SAKER	SAKSTYPE – KLASSIFISERING
0108 REGIONALT BRANNVERN	<i>Omfordeling</i> – noe sentralisering av stillinger – Iveland valgte å ikke bli med
0208 EIERSKAP EVA SENTER	<i>Fordeling</i> - valg av representanter til styret
0308 EIERSKAP DESTINASJON SØRLANDET	<i>Reguleringssak</i> – vedtak om å vurdere eierstrategi
0808 FELLES STRATEGISK NÆRINGSPLAN	<i>Reguleringssak</i> – Enstemmig vedtak om iverksettelse av felles strategisk næringsplan
1008 EIERSKAP EVA SENTER	<i>Fordeling</i> – Kristiansand overtar Knutepunktets eierandel (11%) i EVA senteret IKS. – Tilsynelatende uproblematisk avgjørelse fordi løsningen måtte tilpasses lovverket.
1108 EVENTUELT <i>Sak til orientering 160908</i> SAMARBEID OM INTERKOMMUNALT ASYLMOTTAK – ORIENTERING	<i>Orientering</i> – saken ble trukket som egen sak og ble en orienteringssak. ”dette er en belastning som det enkelte kommunestyre fritt må bestemme” Som sak ville denne vært en <i>omfordelingssak</i>
<i>Sak til orientering 160908</i> RUSHTIDSAVGIFT – ORIENTERING	<i>Orientering</i> – som sak ville den vært en <i>omfordelingssak</i>

Tabell 5.4.2 Utvalgte saker fra Representantskapet 2008

De overnevnte sakene ble valgt ut til intervjuguiden. Av disse er det en omfordelingssak, og to reguleringssaker – saker der innholdet kan være vanskelige å håndtere for representantene. Vi har også valgt ut to fordelingssaker som vi mener kunne ha utviklet seg til å bli omfordelingssaker. Til sist har vi to orienteringssaker som hadde vært omfordelingssaker dersom de hadde vært tatt opp til behandling i Representantskapet.

I saken om regionalt brannvern (sak 01/08) gjøres det vedtak som sier at rådmannsutvalget i Knutepunkt Sørlandet tiltrår som styremedlemmer i Kristiansandsregionen Brann og Redning. Vedtaket dekker også godtgjørelse for styrets medlemmer, samt en bestemmelse om egen bedriftshelsetjeneste. Iveland kommune er eneste kommune i Knutepunkt Sørlandet som ikke deltar i samarbeidet. Dette er en omfordelingssak, fordi det handler om relokalisering av tjenester og arbeidsplasser. Slike saker gir både vinnere og tapere og er egnet til å skape konflikt.

I saken om eierskap til Etablerersenter Vest-Agder (EVA senteret, sak 02/08) bes rådmannsutvalget om å utforme en ny eierskapsstrategi for EVA senteret. Det velges også styrerepresentant til EVA senteret.

Dette er i utgangspunktet en reguleringssak, men på grunn av lovverket må det vurderes å innføre en vertskommunemodell for å drifte tjenesten. Dette gjorde saken til en fordelingssak, ettersom dette så ut til å være eneste aktuelle alternativ.

Saken følges opp med sak 10/08, der innstillingen fra Arbeidsutvalget vedtas enstemmig. Dette innebærer at Kristiansand overtar Knutepunktets eierandel i EVA senteret, samtidig som Kristiansand bes sikre de øvrige Knutepunktkommunenes medinnflytelse i senteret.

I saken om eierskap til Destinasjon Sørlandet (sak 03/08) bes Rådmannsutvalget om å utforme eierskapsstrategi for Destinasjon Sørlandet. Dette er en fordelingssak, men har potensial til rollekonflikt, og vi valgte derfor å ta den med.

Saken om iverksettelse av felles strategisk næringsplan (sak 08/08) er en reguleringssak. Det fattes vedtak om iverksettelse av næringsplanen. Arbeidsutvalget gis myndighet til å følge opp opptrappingen av næringssamarbeidet. Dette er en sak som kan skape vinnere og tapere, og er derfor interessant å se nærmere på.

Utenom de 15 sakene som var på sakslista i 2008, ble to saker med potensial til konflikt tatt opp som orienteringssaker. Dette er interessant å se nærmere på, både fordi de ikke ble behandlet, og fordi sakene i seg selv er interessante.

Saken om interkommunalt samarbeid om asylmottak skulle egentlig vært på sakslista som sak 11/08, men ble trukket, og i stedet ført opp som orienteringssak etter å ha blitt behandlet i

Rådmannsutvalget. Leder av nettverk for helse, omsorg og sosial ble bedt om å lage et forslag til felles saksfremstilling for behandling i kommunene uten uttalelse fra Representantskapet.

Saken om rushtidsavgift var aldri satt opp som egen sak, men ble behandlet på samme måte, der Areal- og transportplansekretariatet ble bedt om å oversende forslag til felles saksfremstilling for behandling i kommunene, uten noen felles uttalelse fra Representantskapet.

5.4.2 Saker som ble behandlet av Grenlandsrådet i 2008

I 2008 ser vi at Grenlandsrådet hadde langt flere saker enn Representantskapet. Likevel er antall regulerings- og omfordelingssaker er tilnærmet lik for de to regionrådene.

Grenlandsrådet har, som Representantskapet, arbeidet frem en del felles uttalelser på vegne av regionen, og dermed brukt handlingsrommet de har til å påvirke sentrale myndigheter og andre interessepartnere.

Sakene som var oppe til behandling i 2008 fordelte seg slik:

Fordeling / orientering	Regulering	Omfordeling	Sum
36	2	3	41

Tabell 5.4.3 Saker i Grenlandsrådet i 2008, fordelt etter sakstype

Oversikten viser at Grenlandsrådet hadde langt flere fordelings- og orienteringssaker enn Representantskapet. I 2008 hadde de mer enn tre ganger så mange saker til behandling. Vi valgte følgende saker til intervjuguiden:

SAKER	SAKSTYPE
Sak 07/08 Felles IKT-strategi – forprosjekt	<i>Fordelingssak</i> – innføring av felles IKT løsninger for kommunene
Sak 08/08 Klimakutt Grenland	<i>Omfordelingssak</i> – felles plan for å få ned utslippene i Grenland
Sak 15/08 Utdypning og gjennomføring av Strategisk næringsplan for Grenland 2008-2011	<i>Reguleringssak</i> – utarbeidet av Vekst i Grenland
Sak 19/08 Samordning av det forebyggende arbeidet blant ungdom i Grenland	<i>Fordelingssak</i> – samarbeid om forebyggende tiltak
Sak 24/08 Utdypning og gjennomføring av Strategisk næringsplan for Grenland 2008-2011 (Se Sak 15/08)	<i>Reguleringssak</i>
Sak 27/08 Prosjekt Klimakutt Grenland	<i>Omfordelingssak</i>
Sak 35/08 Orienteringssaker <ul style="list-style-type: none"> • Orientering om arbeidet med å se på mulighetene for at Kragerø og Drangedal kan tre inn som eiere av Vekst i Grenland 	<i>Orienteringssak</i>
Sak 37/08 Forprosjekt – Muligheter for felles IKT-satsing i Grenlandsregionen (se Sak 07/08)	<i>Fordelingssak</i>
Sak 38/08 Vekst i Grenland (gjennomgang)	<i>Fordelingssak</i>

Tabell 5.4.4 Utvalgte saker fra Grenlandsrådet 2008

Av de overnevnte fem sakene var det tre fordelingssaker, en reguleringssak og en omfordelingssak.

Saken om felles IKT-strategi (sak 07/08 og 37/08) ble valgt fordi dette kom opp som en problematisk sak for en av kommunene i Knutepunkt Sørlandet. Dette er en fordelingssak som vi ikke hadde med i intervjuguiden for Knutepunktet, og vi ønsket derfor å se nærmere på om dette var et vanskelig tema for politikerne i Grenlandsrådet.

Klimakutt Grenland (sak 08/08 og 27/08) er en omfordelingssak med kime til konflikt. Utslippene må ned, samtidig som det er ønskelig å verne om arbeidsplassene. Kommunene har svært ulikt utgangspunkt i denne saken, og det er stor variasjon i hvor mye de kan bidra med.

”Vekst i Grenland” er et felles næringselskap for kommunene Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien, og selskapet er en del av Grenlandssamarbeidet. Orienteringssaken om Kragerø og Drangedals inntreden i ”Vekst i Grenland” (sak 23/08, 35/08 og 38/08) viser til en sak som

kan være problematisk for enkelte kommuner som har investert overskudd fra salg av kraftselskap i dette selskapet. De to siste kommunene ønsker seg inn i selskapet, men har foreløpig ikke klart å komme til en enighet om premissene for dette.

Strategisk næringsplan (sak 15/08 og 24/08) utarbeides av Vekst i Grenland, og er derfor foreløpig bare aktuell for de fire kommunene som er med på eiersiden i selskapet.

Saken om samordning av det forebyggende arbeidet blant ungdom i Grenland (sak 19/08) ønsket vi også informantenes syn på for å få et bilde av hvordan samarbeidet fungerte.

5.5 Metodevalg – kvalitativ

Når det gjelder undersøkelsene i denne oppgaven, og valg mellom kvalitativ og kvantitativ metode, har vi valgt kvalitativ metode. Vi mener vi har gode grunner til dette, ettersom vi har en problemstilling hvor det er behov for å snakke med de ulike involverte for å få tak i deres opplevelse av politikerrollen.

Oppgavens utgangspunkt var å finne ut hvordan de enkelte politikere i interkommunale politiske samarbeid håndterer sine roller som kommune- og regionspolitikker. Den beste måte for å få svar på problemstillingen mener vi er å gjennomføre dybdeintervjuer med utvalgte representanter.

Åpent intervju er en metode som brukes innenfor kvalitativ tilnærming. Et slikt intervju er en samtale mellom en eller flere intervjuere og en informant (Johannesen & Tufte 2002). Fordelen med slike intervjuer er at de går i dybden og man får mange opplysninger. Dette gir en større forståelse for de data som kommer frem og er mer fleksibelt, uten faste svaralternativer (Dalland, 2000). I tillegg gir denne metoden en større nærhet mellom forsker og intervjuperson, noe vi ønsket å oppnå i vår oppgave.

Vi er klar over at vår metode har sine svakheter, i og med at vi ikke kan generalisere på samme måte som ved bruk av kvantitativ metode. Dette har vi forsøkt å kompensere noe for, ved å ha en god struktur på våre to intervjuguider. Denne fremgangsmåten har ført til at våre informanter har måtte reflektere over de samme temaene.

Vi har valgt å intervju totalt fjorten politikere fra de to regionrådene. Ved å intervju respondenter fra ulike kommuner og partier får vi en god bredde i utvalget. Vi har valgt syv respondenter fra hvert regionråd for å få et godt sammenlikningsgrunnlag.

5.6 Intervjuet

Vi startet intervjuprosessen med å sende ut e-post med informasjonsbrev til våre informanter. Her fortalte vi om prosjektet, formålet og hvordan vi planla å gjennomføre intervjuene. Dette gjorde vi for å gjøre informantene interessert i å delta i prosjektet, og forberede dem på intervjusituasjonen.

Det ble satt opp en stram intervjuguide, en for hvert regionråd (Vedlegg 1 og 2). Disse var delt inn i ulike tema, med underspørsmål. Årsaken til at det ble utarbeidet to intervjuguides, er at vi stiller spørsmål om konkrete saker som har vært oppe til behandling i rådene, og dette må gjenspeiles i intervjuguiden. Representantene ble spurt om de hadde opplevd saker det var vanskelig å håndtere i 2008. Dette spørsmålet ble fulgt opp av eksempler på ulike saker vi anså hadde potensial for rollekonflikt.

Intervjuguiden var ikke ment å skulle følges slavisk, men det var viktig for oss at representantene svarte på alle spørsmålene, dette for å få en god struktur på samtalene og for å få frem gode data til den videre analysen. Vi ønsket å få informantene til å snakke så fritt som mulig, slik at alle fikk frem sine synspunkt.

Intervjuene ble tatt opp med iPod, slik at de kunne transkribes i etterkant. Etter hvert intervju hadde vi en diskusjon om opplevelsen av intervjuet, som en første analyse.

Intervjuguiden viste seg å gi svar på vår problemstilling, og ble derfor ikke endret underveis.

Prosessen med å intervju politikere viste seg å bli en positiv opplevelse, da dette er personer som i stor grad er vant til å snakke for seg, og svare på spørsmål. Vi opplevde at alle informanter svarte konkret og åpent på spørsmålene de ble stilt, uten å legge bånd på seg.

Vi mener også å ha funnet svar på en del spørsmål knyttet til vår problemstilling – svar som inneholder stor grad av validitet. Blant annet var det slik at vi intervjuet politikere som var

interessert i at man skulle komme frem til et godt, troverdig og anvendbart resultat, og på bakgrunn av dette ønsket å uttrykke seg så virkelighetsnært som mulig.

I tillegg til dette har vi lest oss opp på relevant teori blant annet innenfor rollehåndtering, interkommunalt samarbeid, politisk nettverksteori og governance, som er relatert til vår problemstilling. Vi har også satt oss inn i dokumenter og saker fra Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet. Til sammen vil dette være med på å underbygge våre funn.

”Omfattende intervjuer og dokumentgjennomgang kan bedre enn spørreskjemaer gi et bilde av om idealer og realiteter samsvarer” (NOU 2000; 12)

5.6.1 Valg av informanter

To av de seks hypotesene som er utledet av problemstillingen vår danner utgangspunkt for valg av informanter. Disse er *”Partitilhørighet”* og *”Trekk ved kommune”*. På bakgrunn av dette valgte vi informanter som kom fra partier og kommuner som kunne tenkes å ha ulike synspunkter på spørsmålene vi ville ha svar på. Vi ønsket å intervjuere personer fra små og mellomstore kommuner, samt fra store bykommuner, og fra partier som har ulike synspunkter på kommunesammenslåing.

Ved å bruke informanter med ulik bakgrunn ønsker vi å få frem variasjonen i utvalget.

Dette medførte at vi fra Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet valgte informanter fra Kristiansand, Songdalen, Lillesand og Iveland, mens vi valgte informanter fra Bamble, Drangedal og Skien i Grenlandsrådet. Tabellen under viser hvordan de utvalgte representantene fordelte seg ut fra kommunestørrelse:

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	SUM
<i>Innbyggertall</i>	<i>Under 5000</i>	<i>5.000-15.000</i>	<i>Over 15.000</i>	
Representantskapet	3	2	2	7
Grenlandsrådet	2	3	2	7
	5	5	4	14

Tabell 5.6.1 Informanter, fordelt etter kommunestørrelse og regionråd

Som tabellen viser er det en jevn fordeling av representanter fra de ulike kommunestørrelseskategoriene.

Når det gjelder partitilhørighet er representasjonen i de to regionrådene i utgangspunktet forskjellig, noe som ikke gjør det mulig å få et likt utvalg av informanter med lik partitilhørighet fra de to rådene. På grunn av dette valgte vi i stedet å fokusere på å få et så bredt utvalg blant partiene som mulig. Hvordan representantene fordeler seg mellom partiene fremgår av tabellen under:

Partitilhørighet	Representantskapet	Grenlandsrådet	SUM
Senterpartiet	3	1	4
Fremskrittspartiet	1	2	3
Venstre	1	1	2
Høyre	2	0	2
Arbeiderpartiet	0	2	2
Sosialistisk venstreparti	0	1	1
	7	7	14

Tabell 5.6.2 Informanter, fordelt etter partitilhørighet og regionråd

Spredningen mellom partier og kommuner skal danne et godt grunnlag for å se om trekk ved person og kommuner har betydning for hvordan spørsmålene besvares. Hvordan vi gikk frem for å samle inn data fra de to regionrådene, forklarer vi i de to neste avsnittene.

5.6.2 Innsamling av data fra Knutepunkt Sørlandet

Vi bestemte oss for å gjennomføre intervjuene i de to regionrådene hver for seg. Dette førte til at vi startet med Knutepunkt Sørlandets Representantskap.

I perioden 22.-25. juni intervjuet vi fire informanter fra Representantskapet. Etter første intervju var vi begge enige om at intervjuguiden fungerte etter intensjonen. Vi fikk de opplysninger vi trengte for å besvare problemstillingen, og informantene svarte godt for seg, med lange utgreiinger på våre spørsmål.

Intervjuprosessen ble for oss en positiv og interessant opplevelse. Mellom intervjuene oppsummerte vi tanker og inntrykk til bruk i det videre analysearbeidet. Vi forstod at vi måtte være fleksible under intervjuene, og at det var en stor fordel at vi hadde mulighet til å stille

oppfølgingsspørsmål. En slik mulighet ville vi ikke hatt ved bruk av spørreskjema. Informantene samarbeidet godt med oss, og vi fikk de opplysningene vi trengte for å starte analysearbeidet.

25. august foretok vi tre intervjuer i Iveland. Resultatene fra disse intervjuene støttet opp om våre tidligere funn, og ga et godt grunnlag for å gjennomføre intervjuene med informantene fra Grenlandsrådet.

5.6.3 Innsamling av data fra Grenlandsrådet

Intervjuene i Grenlandsrådet ble gjennomført 1.-2. september. Dette ble en intensiv prosess, både planleggingsmessig og i praksis. Informantene var veldig fleksible, og på tross av en hektisk hverdag ryddet de plass til avtaler med oss på kort varsel. Selv om forskningsprosjektet vårt ikke på forhånd var kjent blant informantene, ble vi tatt svært godt imot, og samtlige viste stor interesse for prosjektet og de mulige resultatene det kunne frembringe. Dette var en positiv og hyggelig opplevelse for oss.

Selve intervjuprosessen ble tidvis hektisk, med mye reising på kryss og tvers i Grenland de to dagene vi hadde satt av til dette. Fire intervjuer i ulike kommuner på samme dag var nok noe i overkant, med tanke på å holde fokus. Likevel hadde vi stort utbytte av alle intervjuene. Funnene fra intervjuene vi gjorde i Grenland støttet opp om funnene fra Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet. Dermed kunne analysearbeidet starte.

5.7 Analysen – hvordan gikk vi frem

Før vi startet med intervjuprosessen satt vi oss inn i regionrådenes funksjon, og alle sakene som hadde vært oppe til behandling i rådene i 2008, slik at vi hadde et godt grunnlag for å planlegge og gjennomføre intervjuene.

Intervjuene ble foretatt i løpet av en periode på omtrent to måneder, med et avbrekk på grunn av sommerferien. Vi fikk overført intervjuene til cd-plater og fordelte oppgaven med å skrive ut intervjuene mellom oss. For å få en god oversikt over likheter og forskjeller ble alle data

systematisert i en grovanalyse, slik at det var enkelt å se hva de ulike informantene svarte på de samme spørsmålene.

Frem til dette punktet i prosessen fordelte vi oppgavene oss i mellom, og arbeidet mye hver for oss, bortsett fra under intervjuene. Etter renskriving av intervjuene har arbeid med oppgaven blitt gjort i fellesskap. Dermed har alt arbeid vært gjenstand for en kontinuerlig diskusjon og evaluering.

Vi startet med å kategorisere opplysningene vi hadde fått i intervjuene. Dette ble gjort for å kunne sammenlikne svarene, og gjøre en best mulig analyse av funnene. En slik prosess er nødvendig fordi:

”...analyse av kvalitative data alltid innebærer å redusere datamengden.” (Ryen 2002; 145)

Etter å ha gjennomført dette satt vi igjen med flere kategorier til bruk i det videre analysearbeidet. Eksempler på disse kategoriene er: *Kommunesammenslåing*, *Lillebrorkomplekset* og *Riset bak speilet*. Innenfor disse kategoriene valgte vi ut sitater vi mente var best egnet til å beskrive informantenes opplevelse av rollehåndtering innenfor temaene vi diskuterer. Dette ga et godt grunnlag for å starte analysen av de innsamlede data.

6 ANALYSE

I dette kapitlet skal vi gå gjennom og analysere de funn vi har gjort i intervjuene, konsentrert rundt våre seks hypoteser. Vi starter med å se på Representantskapets beslutningsmyndighet.

6.1 Trekk ved regionråd

På tross av ulik organisering, fungerer rådene forbausende likt – som rådgivende organer. Det viser seg at heller ikke Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet har beslutningsmyndighet. Dette bidrar til at vi ikke finner støtte for at det er mer konfliktfylt å inneha rollen som regionspolitiker i Representantskapet enn i Grenlandsrådet.

6.1.1 Rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet

”Jeg tror nok at vi hadde større tro på modellen.. at det skulle fungere på en litt annen måte. At det skulle skape mye mere sånn fellesengasjement.. Fellesskapsfølelse... ta opp saker... a... som vi er samlet om... At vi skulle få litt mer den der... Men det har vi ikke lyktes med altså..”

Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet er det øverste politiske styringsorganet i dette samarbeidet. Vedtektene fastslår at rådet skal sette den politiske dagsorden, og ha myndighet til å treffe avgjørelser i saker som gjelder samarbeidet og dets virksomhet.

”... Representantskapet er et organ uten myndighet.”

Dette utsagnet kommer fra en av informantene i Representantskapet for Knutepunkt Sørlandet, og er dekkende for svarene vi fikk fra alle informantene i Representantskapet.

Kontrasten til hva som står i vedtektene er tydelig, Representantskapet har ikke blitt tillagt den myndigheten som vedtektene åpner for. Samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet er tuftet på Kommunelovens § 27. Informantene peker i hovedsak på begrensningene i denne loven som forklaring på hvorfor Representantskapet ikke har myndighet. Kommunelovens § 27 åpner imidlertid for delegering av saker som anses å være felles oppgaver, men flere informanter

sier de ikke ønsker å legge til rette for dette. Samtlige påpeker at det er kommunestyret som er det øverste organet, og vedtaksmyndigheten bør ligge der. Vi ser med andre ord en skepsis mot å innføre et fjerde forvaltningsnivå.

”Altså, det er det vi klør oss i hue... og sitter og snakker mye om skjønner du... Og det ene er liksom... skal vi være... skal vi ta skrittet fullt ut, og delegere myndighet fra kommunene til Representantskapet.. (...) Det er det jo veldig sterke meninger om... både for og mot... Eh.. det er klart, da får du.. da har du plutselig vitalisert.. det at du faktisk har reell myndighet... men, men så er jo faren med det igjen.. altså.. du har jo det her, dette med indirekte demokrati...”

Utsagnet er betegnende for dilemmaet mange av representantene sliter med. Kun en av syv informanter ønsker å ta skrittet fullt ut og overføre myndighet til Representantskapet. Alle er opptatt av Representantskapets funksjon som diskusjonsforum og møtearena mellom kommunene. De er også engasjert i samarbeidet, og ser nytteverdien av å ha et slikt formelt fora for diskusjoner mellom kommunene. Selv om de ikke ønsker å delegere myndighet til Representantskapet, er det stor frustrasjon over at rådet ikke klarer å oppnå konkrete resultater.

”Men så lenge vi har konsensussaker så er det jo et supperåd (latter). Nei, men alt er jo bestemt på forhånd.”

Intervjuene viser at det er stort fokus på konsensustankegang og samarbeidsvilje, og at dette er en nødvendighet for at samarbeidet skal fungere. Saker som kommer opp i Representantskapet har vært gjennom en lang prosess, og blitt behandlet både på administrativt og politisk nivå i alle kommunene før de kommer til votering. Dette skaper forutsigbarhet, ved at det kun er saker som det antas at representantene kan enes om, som tas opp til votering. Et slikt sorteringssystem i saksgangen kan fort føre til at møtene oppfattes som kjedelige og intetsigende av representantene. Flere informanter sier at dersom møtene ikke blir mer interessante enn de er i dag, regner de med at forfallet til møtene vil øke fremover.

Representantene er delt på midten i synet på om rollen i Representantskapet er blitt mer klar eller definert i løpet av perioden de har sittet der. Noe av forklaringen kan være rådets

manglende beslutningsmyndighet, men det kan også være et resultat av at forventninger til rollen ikke har vært tilstrekkelig diskutert. Som en av informantene sier:

”Jeg opplever den egentlig som lite politisk, det er en mye mer praktisk rolle.”

6.1.2 Rollehåndtering i Grenlandssamarbeidet

”Det ble mye kvalifisert synsing og lite konkret. Men jeg føler nå at det er blitt mer, og vi må jobbe, nå har vi fokus på det alle sammen at dette her må være noe mer enn bare en sånn møteplass, kan si hvor vi ikke er beslutningsdyktige. Vi må prøve å bli enig, ta diskusjonene der. Og så bli enig og så får man gå tilbake til kommunestyrene, så får det bli som det blir.”

Grenlandsrådet har fastsatt i vedtektene at det kun er et rådgivende organ. Utgangspunktet er derfor noe forskjellig fra Representantskapet. Likevel opplever politikerne her samme frustrasjon som politikerne i Representantskapet, over manglende resultater. Flere gir uttrykk for at det blir mye møtevirksomhet, uten at dette fører til synlige resultater, og de ønsker at rådet skal kunne tilføye samarbeidet mer. Den største frustrasjonen handler om at de har to rådgivende organ, Grenlandsrådet og Regionstinget i Grenland. Sistnevnte organ er i deres øyne hovedproblemet. De mener dette er for stort, og ønsker å legge det ned, for å kunne rendyrke Grenlandsrådet som rådgivende organ for samarbeidet.

Grenlandsrådet skal påvise at virksomheten drives i samsvar med vedtekter, program, budsjettvedtak og retningslinjer vedtatt i kommunestyrene, og det skal være et rådgivende organ (Program for Grenlandssamarbeidet 2007-2010; 8).

”Det krever veldig mye mer tålmodighet, fordi du kan ikke beslutte noe, i alle de fora du er i.. og som politiker så er det jo opplegg til beslutninger som er viktig, ikke sant, det er å legge til rette for beslutning, og ta en beslutning. Mens i et organ som Grenlandsrådet, så blir det å legge til rette for diskusjon, og så blir det å stille spørsmålstegn ved om det er mulig å komme til samhörighet, og så vet vi at det kan være bare en setning eller to som gjør at det ikke blir diskutert mer i det hele tatt. (...) Så det er ingen tvil om det at.. rett fra levra så blir det sånn at det å være politiker i Grenlandsrådet blir omtrent som å være leder i en velforening.., men noe mer enn det er det ikke...”

Slik Grenlandsrådet fungerer, ser vi en bedre overensstemmelse mellom vedtekter og hvordan rådet fungerer i praksis. Likevel ser det ikke ut til at frustrasjonen over manglende resultater er mindre her enn i Representantskapet. Sitatet foran viser hvor vanskelig det oppleves for representantene å ikke ha beslutningsmyndighet.

”Det er farlig å bruke et uttrykk som at Grenlandsrådet, Grenlandssamarbeidet er et tulleorgan, men det er jo langt på vei et tulleorgan. For det er jo et organ som har null myndighet. Det er en konstruksjon. På vei til noe.”

Ønsket om, og viljen til å oppnå resultater av samarbeidet er til stede blant alle informantene. Samtlige ser behovet for å få til felles løsninger i saker som berører fellesskapet. Likevel viser det seg vanskelig å få dette til. Representantene peker på at det er mye møtevirksomhet knyttet til Grenlandssamarbeidet. I tillegg til Grenlandsrådet, møter representantene i Regionstinget i Grenland, dette skaper en del frustrasjon, særlig fordi informantene ikke oppfatter Regionstinget i Grenland som et interessant fora. Enkelte kommuner har i perioden sendt opp til 70 % vararepresentanter til møtene, og flere informanter mener derfor at man heller bør rendyrke Grenlandsrådet som rådgivende organ.

I likhet med Representantskapet for Knutepunkt Sørlandet fungerer møtene i Grenlandsrådet først og fremst som en tenketank og et diskusjonsforum. Også her er det vanskelig å enes om vedtak som senere kan aksepteres av samtlige kommunestyre. Mange saker blir derfor aldri sendt videre fra Grenlandsrådet.

”Men det er litt sånn når du sitter i Grenlandsrådet så sitter vi vel og prater om at sånn skal vi være enige om, men når vi kommer tilbake til vårt eget kommunestyre så er det ikke, det er ikke like lett.”

Selv om vedtektene er forskjellige i de to rådene, ser det ut til at representantene håndterer rollen som regionspolitiker relativt likt, og dette mener vi kommer av manglende beslutningsmyndighet.

6.1.3 Felles for rollehåndtering i regionrådene

På tross av ulike vedtekter har de to regionrådene utviklet seg, og fremstår for oss, som ganske like i form og innhold.

”Nei. Jeg vil ikke si jeg har... eh, de.. åra som det samarbeidet her har foregått, så vil jeg ikke si at noen av de diskusjonene som har vært er i nærheten av å være konflikt i den forstand.”
(Grenlandsrådet)

”Det er jo et samarbeidsorgan, så det er jo ikke noen konflikter der, i alt for stor grad, det er jo, man kan jo være uenig om småting, men de store linjene er man veldig enig om så... Men i bystyret der er det mer konflikt, der kommer konfliktene opp. I Knutepunktet er alle konfliktene lukt ut.”

Dette peker på en årsak til hvorfor informantene ikke opplever noen rollekonflikter i regionrådene. Saker som kan skape uenighet lukes ut, og på denne måten unngår man konflikter. Ettersom rådene ikke har beslutningsmyndighet er det heller ikke påkrevd at de fatter avgjørelser i omfordelings- og reguleringssaker. Hadde de hatt beslutningsmyndighet ville det vært vanskeligere å unngå å ta opp slike saker, og dermed ville mulighetene for rollekonflikt øke.

Kommunene ønsket i utgangspunktet en mer demokratisk styring, med kontroll og oversikt over kommunens anliggende. De regionale samarbeidene skulle fungere som overordnede styringsorganer for kommunenes interesser, og dette er forventingen mange av politikerne hadde til å samarbeide. Tiltak har de siste årene blitt satt inn for å gjøre regionrådene mer demokratiske. I Grenlandsrådet ble opposisjonen tatt med for å unngå ensidig påvirkning fra kommunenes politiske ledelse. Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet ble utvidet etter modell fra valglovens prinsipper om representasjon, for å tilrettelegge for mulig fremtidig beslutningsmyndighet.

”Nei tror ikke jeg kan si det, fordi det går sikkert på det at vi ikke har hatt noe makt i Knutepunktet. At det mer ligger på det å skulle ha samfunnsutvikler rollen. Som vi tross alt ikke har grepet fatt i så veldig.”

Som vi ser, er en av årsakene til at de store konfliktene ikke oppstår, manglende beslutningsmyndighet knyttet til regionrådene. En annen årsak kan være at en av rollene dominerer over den andre.

6.2 Hvilken rolle dominerer?

Våre funn bekrefter at hypotesen om at kommunepolitikerrollen kommer foran regionspolitikerrollen ved konflikt, stemmer for de to rådene som er undersøkt. Regionspolitikerrollen er fortsatt uklar, og de fleste informantene svarer også at de ikke opplever en ny identitet i denne rollen. I regionssammenheng mener de at det er viktigst å representere kommunens interesser, og ha flertallet i kommunestyret bak seg i avgjørelser som fattes.

Ut av dette kan vi se at kommunepolitikerrollen dominerer i våre to regionråd. Representantene sier at de sjelden opplever konflikt mellom de to rollene. De opplever heller ikke rollene som regionspolitiker, kommunepolitiker og partipolitiker som uavhengige av hverandre, men derimot at rollene filteres sammen når de opptrer som representanter i regionrådene.

Dermed kan vi også anta at denne sammenfiltringen er årsaken til at vi ikke finner noen konflikt mellom de to rollene. Informantene oppfatter at de utspiller én rolle, men at dette skjer i to ulike settinger. Vi skal derfor se nærmere på hvordan rollene håndteres.

6.2.1 Rollehandtering

Som tidligere nevnt finnes det ulike måter å håndtere saker og roller på. Rollene forhandles frem som en kontinuerlig prosess og denne prosessen kan håndteres på to måter; ved å manipulere rollerelasjonen, eller ved å akseptere relasjonen slik den foreligger, med de konflikter det innebærer.

Rollene kan manipuleres blant annet ved å de-kople – å si at man gjør noe annet enn det man faktisk gjør. Dette innebærer at man fortsetter å gjøre ting slik man har gjort det før, mens

man utad gir inntrykk av å ha endret handlemåte. Ved å spille ut rollene sekvensielt akseptere man de ulike situasjonene og handler ut fra konteksten disse finnes i.

Denne masteroppgaven handler ikke om sosialiseringprosessen, men om den statiske delen av rollehåndteringen – hvordan man håndterer rollen i en gitt situasjon.

”Når vi ikke er enige, så gjelder det å forklare det på en god måte da, sånn at ikke det på en måte skaper irritasjon, men at man aksepterer at det finnes en del grunner til å ha andre standpunkt, og så.. går man videre.”

Imidlertid er det enkelte representanter som evner å tenke sekvensielt – at det tjener kommunen å gi fra seg makt på noen områder, for å oppnå bedre tjenester. Ved å vise raushet tjener man fellesskapet, samtidig som man på sikt kan vinne noe saker som betyr mer for egen kommune.

”Fordi at du skal gjøre det beste for kommunen din. Men noen ganger er det beste for kommunen din å slippe taket i den saken, og la en annen kommune gjøre den jobben på vegne av alle.”

Selv om representantene i regionrådene har utviklet teknikker for å håndtere regulerings- og omfordelingssaker, er det mange saker som ikke er mulig å enes om. For at samarbeidene skal fungere, må man akseptere at dette er realiteten.

”Ja, men da er det... Jeg har opplevd saker som er vanskelige å håndtere, for vi kommer ingen vei, og da legger vi den bare død, og så ferdig med det. Da putter vi den i en skuff.”

”Grenlandsrådet har jo ikke noe vedtaksmyndighet, det betyr at Grenlandsrådet blir et drøftingsmøte for å se på forskjellige saker, og ikke minst var noe av hensikten å sile ut om det var hensiktsmessig å gå videre, og lage en politisk sak i de enkelte kommuner, eller ikke.”

Det er tydelig at det er en frustrasjon blant informantene når det gjelder manglende vedtaksmyndighet i regionrådene. Dette gjør at mange saker aldri blir tatt opp, eller ikke kommer lenger enn til en diskusjon, før de blir lagt bort. Regionrådenes potensial for å utøve myndighet utnyttes ikke godt nok, og for politikere som er beslutningsorienterte kan dette oppleves vanskelig.

6.2.2 Rollekonflikt

Arbeidet med denne masteroppgaven er en forlengelse av to tidligere masteroppgaver med sammenfallende resultater (Aslaksen 2008 og Kerlefsen 2009). Ut fra disse oppgavene så vi at blandingen av de to rollene som representant for regionråd og for kommunestyre hadde kime til rollekonflikt i seg.

”Ja det kan du vel si, igjen må jeg gå på IKT da. Eh og der har vi gått litt på tvers av administrasjonen her, i alle fall så lenge vi er med i Knutepunktet, for de har jeg nesten forstått vil ikke. Så vi har fått litt harde argumenter på IKT der, i fra administrasjonen, om hva som vil skje og ikke. Og det føler jeg, kjenner jeg litt sånn, ja selvfølgelig da er det arbeidsplasser vi tenker på, det er det jo. Det er det vi ser på, når det er IKT kan de gjøre det fra der de vil. (...)

... altså arbeidsplasser, vi er jo arbeidsgiver samtidig. Det var sånn konflikt arbeidsgiver, tenker fornuftig innsparinger ikke sant? Så konflikt der ja.”

Regionrådene behandler saker med potensial for konflikt, men har utviklet teknikker for hvordan de kan unngå å ta beslutninger i disse sakene. Dette skjer blant annet fordi representantene vet at sakene ikke vil få flertall i deres kommunestyre.

”For som sagt alt er bestemt fra bystyret og liksom sånn og hvis ikke de hadde vært enig så hadde saken blitt trukket.”

I begge regionrådene finnes det omfordelingssaker og reguleringssaker som kunne ha skapt rollekonflikt for den enkelte politiker. Funnene våre viser derimot at slike rollekonflikter oppstår sjeldent. Dette er fordi disse sakene ofte ikke kommer lengre enn til diskusjonsstadiet. I Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet svarer seks av våre syv informanter nei på spørsmål om de har opplevd konflikt mellom de to rollene. I Grenlandsrådet svarer fem av syv nei på dette spørsmålet.

6.3 Rolleklarhet

Våre data bekrefter at rollen som regionspolitiker er mer uklar enn rollen som kommunepolitiker for de to regionrådene vi har undersøkt.

Rollen som regionspolitiker er ny og er i kontinuerlig utvikling. To tidligere masteroppgaver (Aslaksen 2008, Kerlefsen 2009) viser at politikerne har en uklar oppfatning av regionspolitikerrollen. Sitatet under viser at det er mye som skal på plass før rollen som regionspolitiker har funnet sin form:

”Nei jeg synes heller den er blitt mindre klarere enn den var. Ja det tror jeg grunnen er at den ikke har satt seg.”

Vi spurte våre informanter om de oppfattet at rollen som regionspolitiker var blitt klarere eller mer definert i perioden. Av de elleve som svarte direkte på spørsmålet mente fire at rollen var blitt mer definert, mens syv mente den ikke var blitt klarere.

”Men jeg tar jo med meg kommunepolitikerrollen inn i Knutepunktet, og prøver å være... min kommune i Knutepunktet.. det gjør jeg jo.. og så prøver jeg samtidig å løfte blikket.. og ha perspektivet på hele Knutepunktet da..”

Sitatet over viser hvor uklart politikerne oppfatter rollen som regionspolitiker. De forsøker å tilpasse seg situasjonen ut fra deres egne forutsetninger, uten å vite konkret hvordan de skal gripe dette an. Samtlige uttrykker et ønske om at disse organene skal fungere, og samarbeid ønskes velkommen, men politikerne sliter med å finne en samarbeidsform som fungerer optimalt.

”Ja det er klart. Det er i grunnen, i nesten, følelsen at det er det som har vært brukt mye tid på, nemlig det å diskutere rollen. Begrensningene og det som har vært mulig å få til. Og at akkurat det der, har nok blitt atskillig bedre.”

Noen opplever imidlertid at rollen har blitt klarere, som informanten i sitatet over. Dette viser at man er på vei mot noe, og at det lar seg gjøre å klargjøre rollen dersom man diskuterer problemstillingen i fellesskap. Rollen har sine begrensninger, som i hvert fall delvis er definert gjennom vedtektene og Kommuneloven. Ved å legge disse til grunn bør det være

mulig å diskutere og forhandle seg frem til forventninger og rammer for rollen som står i forhold til begrensningene som pålegges av loven. Fram til nå er det ingenting som tyder på at det er utviklet en ny rolle som regionspolitiker.

Foreløpig begrenses også muligheten til å definere rollen av det begrensede handlingsrommet den enkelte kommune vil delegere til regionrådene:

”Så ja, det er for lite makt i Knutepunktet sånn at det blir en definerbar rolle”

Vi får derfor bekreftet vår hypotese 3 om at rollen som regionspolitiker er mer uklar enn rollen som kommunepolitiker. Den uklare rollen som regionspolitiker kan henge sammen med svak rolleidentitet.

6.3.1 Rolleidentitet

På spørsmål om informantene opplever at det skapes en ny identitet som regionspolitikere, er svarene entydige. Seks av syv informanter fra Grenlandsrådet svarer kontant nei på om det har oppstått en slik identitet. Informantene fra Representantskapet er noe mer uklare, men ender også opp med et negativt svar på dette.

”Eh... nei, egentlig ikke. Jeg tror... det er veldig sånn at... Knutepunkt, det er litt internt”

Det er rimelig å anta at tilknytningen til de ulike rollene vil variere. Intervjuene våre viser tydelig at det eksisterer en slik forskjell mellom regionråd og kommunestyre. Tilknytningen til rollen som kommunepolitiker dominerer hos alle informantene. Ut fra svarene som informantene våre ga, er det lite som tyder på at lojaliteten ligger i rollen som regionspolitiker hvis de to rollene kommer i konflikt. De færreste oppfatter, eller har reflektert over, at det finnes en egen rolle som regionspolitiker.

En av informantene sier likevel følgende på spørsmålet om identitet:

”Ja, egentlig, hvis at du er villig til å påta deg den rollen, så gjør du det.”

Dette viser at det med dagens organisering er mulig å påta seg en regionrolle, men at de færreste gjør dette. Flere av informantene påpeker at posisjonen i kommunestyret og regionrådet antakeligvis har betydning for hvordan den enkelte politiker oppfatter regionrådets betydning og handlingsrom, og i hvilken grad de oppfatter regionrådet som et interessant fora.

6.4 Trekk ved sak

I regionrådene vil det komme opp saker som er vanskelig å enes om, noen kommuner vil tjene på dem, og andre vil tape. Dette betyr at noen saker vil stoppe opp allerede på diskusjonsstadiet. Man må akseptere å ikke komme til enighet i saker som kan være positive for fellesskapet, men som likevel oppleves vanskelige for enkelte politikere og kommuner.

”Vi har litt ulikt syn, vi er litt uenige, det er ikke alltid kommunene er samstemte i hva som er fornuftig å gjøre.”

Når vi går gjennom sakskartene til de to regionrådene ser vi at det finnes saker som har kime til konflikt i seg. Slike saker er interessante å høre politikernes syn på, noe vi også fikk gjennom intervjuene, der vi først spurte om informantene hadde opplevd konflikter eller vanskelige saker, og deretter presenterte dem for noen utvalgte saker som vi anså kunne vært vanskelige å håndtere.

Funnene våre viser at konfliktfylte saker sjeldent kommer til behandling i regionrådene.

Dermed oppstår det heller ingen rollekonflikter på bakgrunn av sakstype.

På saksområder som er konfliktfylte vil selve organiseringen av regionrådene kunne være et hinder for å få tatt avgjørelser, slik som denne representanten poengterer:

”Ja, det blir nok i utgangspunktet det å forstå det som står i dokumentet, at Grenlandsrådet er et samhandlingsorgan, og den viktigste rollen er å forstå at ting tar utrolig lang tid. Det er den viktigste rollen. Å akseptere at du i mange saker ikke kommer frem til mål.”

Regionrådene sliter generelt med å komme til enighet i reguleringssaker og omfordelingssaker, ofte fører dette til at sakene ikke engang sendes videre til

kommunestyrene. Dersom regionrådene hadde hatt beslutningsmyndighet, kunne representantene ha klart å komme til enighet i enkelte saker som nå blir forkastet. Årsaken til at sakene forkastes er ofte at man vet at det ikke vil være mulig å komme til enighet i de samme sakene i alle kommunestyrene. Dermed er det ikke noe poeng i å bruke tid på disse sakene i regionrådene, man konsentrerer seg i stedet om saker man vet at man kan komme til enighet om.

”Så må du på en måte ha, ha flertallssynet med deg. Det kan de si kommunestyret og for så vidt formannskap. For hvis ikke du har det, så har du ikke, egentlig ikke noe hensikt å, å være der for da får du bare juling når du kommer hjem igjen.”

En annen måte å håndtere slike saker på, er å lære seg å leve med begrensningene, og akseptere at det er ulike interesser i sakene, slik at man ikke kommer videre:

”Og så er det nok noen ganger at vi likevel opplever at det går litt trått, og at vi ikke får helt sammenfallende fremdrift, det må man vel kanskje leve med..”

En typisk regulerings sak som har mulighet for å skape rollekonflikt er arealplanlegging:

”Det er arealbiten... den kjenner jeg på meg at blir vanskelig.. og du kan si det at.. det er.. Jeg kan se at der blir det mange utfordringer for alle kommunene.. Også for Kristiansand... men jeg ser også at det også kanskje kan sveise oss enda mer sammen.. hvis vi får til det.”

Omfordelingssaken om rushtidsavgift i Kristiansandsregionen er også eksempel på en sak som er vanskelig for enkelte:

”..eh.. jeg me.. i.. i.. rushtidsavgiften... så hadde jeg det veldig vondt.”

Denne saken var vanskelig for vedkommende, til tross for det kun ble tatt opp som en orienteringssak i Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet.

Ut fra dette anser vi at det må være grunnlag for å oppleve rollekonflikter i enkelte saker, gjerne regulerings saker og omfordelingssaker, der noen taper mens andre vinner på

avgjørelsen som fattes. Dersom egen kommune taper til fordel for andre kommuner eller regionen, vil representantene kunne oppleve å stå i et krysspress.

”Nei, altså utfordringene er jo beslutningsprosessen og det viser seg svært ofte, ofte nå i viktige eller spesielle saker, at vi har problemer med å få gjennom dette.”

Dette viser at det ikke er saken som nødvendigvis er problemet. Mangelen på beslutningsmyndighet gjør at regulerings- eller omfordelingssaker sjelden tas opp. Dermed oppstår det ikke rollekonflikter knyttet til sakstype.

6.5 Trekk ved kommunen

Hypotesen om at det er enklere for politikere fra store kommuner å håndtere rollen som regionspolitikere, enn for politikere fra små og mellomstore kommuner stemmer ikke for våre to regionråd. Rollen er ikke vanskeligere å håndtere for representanter fra små og mellomstore kommuner, enn for representanter fra store kommunene.

Store og små kommuner har ulike interesser, som gjør at de av og til kommer på kollisjonskurs. For små kommuner er én enkelt arbeidsplass veldig viktig, mens fokuset i store kommuner ligger på effektivisering og økonomisk lønnsom drift. Disse motstridene interessene er vanskelig å forene:

”Det har jeg, det er jo, skjer og, det er jo ting, når vi skal gjøre ting i, i fellesskap, så kan det hende at noen av de små kommunene, forventer ofte at ting skal bli flyttet ut fra de som er de største kommunene, med ting ut til de små kommunene.”

Kommunestørrelsen ser derimot ut til å ha stor betydning for motivasjonen til deltakelse i regionråd. Små kommuner ser at de ikke alene klarer å levere et tjenestetilbud i tråd med det som kreves av lovverket og av innbyggerne, uten å samarbeide med andre. For dem er samarbeid med omkringliggende kommuner nødvendig for å overleve som egen kommune

”Vi er en liten kommune, hvis vi skal eksistere eller fortsatt være egen kommune, det tror jeg er veldig viktig.”

Dette sitatet er hentet fra en av informantene fra Iveland, og er representativt for alle fem informantene fra Iveland og Drangedal, som er de små kommunene vi har undersøkt i vår oppgave. Samtlige representanter fra disse to kommunene uttrykker et sterkt ønske om at de også i fremtiden skal forbli selvstendige kommuner. I dette ligger da å klare å opprettholde tjenestene de er pålagt å levere.

”Men jeg er litt bekymret for kommunesammenslåing. Jeg vet ikke om dere er inne på det? Jeg mener at samarbeid kan, godt samarbeid kan, da får du oppfylt både den lokale tilhørigheten til de tjenestene som skal gjøres og til kommunen. Hvis du er altså over 10000 innbyggere i en kommune så har du egentlig kvalitet og personell som skal til for å utføre alle de oppgavene som er pålagt. I utgangspunktet og hvis man i tillegg har et samarbeid som går på strategiske mål. Da tror jeg det er mest ideelt. For da tror jeg Grenland bestående av fire kanskje fem-seks kommuner nå er mye mer slagkraftig enn en kommune som heter Grenland. For både sentralt og sånne ting. Det er mye mer slagkraftig med å ha flere kommuner som står sammen. Det er mye verre å få fem ordførere inn å klage på enn én.”

Sitatet over er veldig representativt for de mellomstore kommunene. Disse har også et sterkt ønske om å bestå som selvstendige enheter, og mener at de er i stand til å levere lovpålagte tjenester. Likevel ser de nytten av samarbeid, relatert til økonomi og effektivitet, samt bedre og bredere tjenestetilbud. Representantene fra disse kommunene viste en stor forståelse for å tenke regionalt.

Lillesand skiller seg ut blant våre kommuner, fordi det er en mellomstor kommune, og har bystatus.

”Nå har jo jeg vært opptatt av det regionale nivået hele tida., eh... og ser at vi må tenke helhetlig. Jeg har jo vært opptatt av ett Agder. Det skillet er jo ikke så lett å se for meg altså... jeg har vært opptatt av regionen.. og så har jeg de lokale sakene som jeg må kjøre... Men jeg ser alt i en sammenheng...”

På tross av at Lillesand har bystatus, ser vi at tankegangen samsvarer med de andre mellomstore kommunenes syn på regionssamarbeid. Dette kan indikere at størrelsen på kommunen er viktigere enn bystatus når vi ser på hvordan samarbeid håndteres.

Når det gjelder de store bykommunene ser vi at informantene ser regionssamarbeid som et skritt på veien mot kommunesammenslåing. De fire informantene vi hadde fra bykommunene Skien og Kristiansand, var alle klare på at det var ønskelig at samarbeidet på sikt ble utvidet og mer formalisert, og at det også ville være naturlig å slå sammen kommunene når tiden var inne for dette.

”Jeg tror at vi på sikt må belage oss på større kommuner, og Knutepunktet er en veldig god, en ideell måte å begynne på, vi begynner i det små og visker ut en del forskjeller.”

De store kommunenes motivasjon for samarbeid er med andre ord et ønske om å slå sammen kommunene. Dette begrunnes ut fra økonomi- og effektivitetshensyn. I små kommuner fokuserer politikerne på å opprettholde én enkelt arbeidsplass, for de store kommunene er det snakk om å gjøre tjenestene mest mulig effektive, og gjennom det å spare penger.

6.6 Partitilhørighet

På forhånd hadde vi en formening om at partitilhørighet, og dermed ideologi, kunne ha betydning for hvordan informantene håndterer sine roller som regionspolitikere og kommunepolitikere. Funnene våre støtter ikke opp om denne teorien. Oppsummert fant vi følgende knyttet til denne hypotesen:

Informantene er samstemte om at partipolitikk og deres eget parti ikke har stor betydning for deres utøvelse av rollen som regionspolitikere. Elleve av informantene oppfatter seg som fristilt fra rollen som partipolitiker når de sitter i regionrådet.

”Det er kommunepolitikken, for hadde det vært partiet, hadde vi ikke vært der.”

”Ah, det er i alle fall ikke partiets. Nei det er det ikke. (latter) Så det er kommunens.”

”Det er veldig fristilt, det er det.”

I den grad representantene svarer at partipolitikk har betydning for samarbeidet, er det ved at de må sørge for at vedtak som fattes ikke bryter med valgtekniske samarbeidsavtaler som er inngått mellom partiene i kommunestyret.

”Det er koalisjonen det som er styrende kan du si, det er de vedtektene som vi har. (...) Målsettingen for interkommunalt samarbeid. Det er de dokumentene og handlingsplanene som er styrende for hva Grenlandssamarbeidet skal drive med.”

Partitilknytning har ingen betydning for hvordan rollen som regionspolitiker håndteres. Dette kan forklares ved at jo mer fokus man har på lokalpolitikk, desto mindre utøver man partipolitikk (Skare 2000; 95).

Manglende beslutningsmyndighet tilslører konfliktpotensialet mellom partiene, og er også en forutsetning for at vi skal finne dekning for vår hypotese. Når det ikke finnes slik myndighet i rådene, vil partitilhørighet ikke ha noe å si for hvordan representantene ser på regionalt samarbeid.

Vi intervjuet to venstrepolitikere fra småkommuner, disse var begge mot kommunesammenslåing. Venstre som parti er i utgangspunktet for en reduksjon av antall kommuner. Videre intervjuet vi to Fremskrittspartipolitikere fra henholdsvis en liten og en mellomstor kommune. Disse var mot sammenslåing. Den siste Fremskrittspartipolitikeren vi intervjuet var fra en bykommune, og var positiv til kommunesammenslåing. Fremskrittspartiet sentralt er for frivillig kommunesammenslåing.

Fra Senterpartiet hadde vi fire informanter. En fra en liten kommune og to fra mellomstore kommuner. Disse tre var mot sammenslåing. Den siste representanten var fra en stor bykommune, og ønsket en kommunesammenslåing velkommen. Denne holdningen harmonerer ikke med partiets nasjonale syn på dette spørsmålet.

Våre to informanter fra Arbeiderpartiet kom fra en mellomstor kommune og fra en bykommune. Disse var henholdsvis mot og for kommunesammenslåing.

Vi hadde også to informanter fra Høyre. Den ene var fra en mellomstor kommune, og nevnte ingenting om kommunesammenslåing. Den siste informanten var fra en stor bykommune, og var positiv, i samsvar med sitt nasjonale partiprogram i dette spørsmålet.

Ut fra denne gjennomgangen ser vi at det ikke er noen trekk ved partitilhørighet som avgjør den enkelte informants holdning til kommunesammenslåing. Dette innebærer at ideologisk ståsted ikke betyr noe for hvordan informantene våre håndterer rollene som regions- og kommunepolitikere. Vi antok at motivet for samarbeid, relatert til partitilhørighet, kunne ha betydning for hvordan de håndterte regionspolitikerrollen, noe det viste seg at vi ikke fant dekning for. Representantene var dermed ikke alltid på linje med sine egne nasjonale partiprogram. Dette leder oss videre til en gjennomgang av spørsmålet vi aldri stilte.

6.7 Spørsmål vi aldri stilte

I og med at vi brukte kvalitativ metode i vår undersøkelse, åpner dette opp for at informantene kan komme med ulike innspill underveis i intervjuene. Denne fremgangsmåten førte til at vi fikk svar på noen spørsmål vi aldri stilte. Dette er interessant for oss, og vi tolker det som at disse spørsmålene da representerer viktige poeng som informantene våre ønsker å få frem.

På de neste sidene vil vi presentere tre variasjoner over et tema som kom som en overraskelse på oss.

6.7.1 Kommunesammenslåing?

”Dere spurte ingenting om kommunesammenslåing?”

Til tross for at vi aldri stilte informantene våre noe spørsmål som omhandlet kommunesammenslåing, var dette et tema tretten av de fjorten informantene kom inn på underveis i intervjuene. Vi forsto raskt at dette var et viktig tema for våre informanter, men vi ble litt overrasket over at så mange følte for å ta det opp. Flertallet av politikerne kom inn på temaet da vi spurte om deres motivasjon for å delta i regionale samarbeid.

”Jeg tenker litt lenger frem, prøve å bevare en kommune, så tror jeg at samarbeidet mellom knutepunktkommunene kan være en måte å bestå på.”

”Jeg ønsker å opprettholde den kommuneinndelingen som vi har, men det er helt klart at det, i sentrale spørsmål må vi stå sammen.”

Sitatene er hentet fra henholdsvis en informant fra Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet og en fra Grenlandsrådet, og er representative for hva informantene mener om regionråd og kommunesammenslåing. Ni av de tretten som tok opp temaet var tydelige på at de var imot kommunesammenslåing og at deltakelse i regionrådene skulle bidra til å unngå slik sammenslåing. De fire resterende var for sammenslåing, og felles for dem var at de representerte de store bykommunene i vårt utvalg.

”Så det er ingen tvil om, at det at hvis dette hadde vært en kommune, så hadde vi hatt mye mere trøkk, på de tingene som er vesentlige. Vi hadde hatt en drøss med småkonflikter, ikke sant..., .internt i kommunen... (...)

Det tåler et samfunn. Men vi hadde hatt en kjøttvekt, sammen, utad, som hadde vært mye mye mer kraftig. Og vi hadde kunnet strukturere, og vi kunne laga, vi kunne laga en arena som var dedikert for oppgavene på en helt annen måte.”

Representantene fra de store bykommunene ser at folketall gir gjennomslagskraft både lokalt, regionalt og nasjonalt. For disse er ikke kommunesammenslåing noe følsomt tema, ettersom en sammenslåing betyr at deres kommune bare utvider sine grenser, men vil bestå som egen

enhet. Politikerne i disse kommunene ønsker seg mer ”kjøttvekt” – og dermed mer tyngde og gjennomslagskraft.

Representantene fra små og mellomstore kommuner oppfatter derimot at deres kommuner vil bli slukt og at egenarten deres forsvinner ved en sammenslåing.

”Så jeg har veldig stor tro på Knutepunktet, så kan vi si søren heller kan dere ikke slå sammen alle sammen? Å være en stor kommune... så tror jo jeg at vi mister noe da og. Æh dette med nærheten til innbyggerne. Du ser i større kommuner organiserer de seg i bydelsutvalg. Det blir for lang avstand mellom de som styrer, de som er vanlig innbyggere. Så det er noe med den nærheten som jeg synes det er viktig å ta vare på og bevare.”

Kommunene har svært ulikt ståsted, noe som gjør at det er vanskelig å finne en felles enighet i dette spørsmålet. Det er knyttet sterke følelser til egen tilhørighet til hjemstedskommunen, noe som gjør temaet vanskelig å diskutere uten å skape konflikt.

”Der tror vi er alle... vi er alle enige om.. eh.. eller, vi har bare blitt enige om en felles forventning. Om at vi skal skape et best mulig samarbeid, innenfor de feltene vi skal samarbeide om. Vi er enige om at det å snakke kommunesammenslåing, det er ikke noe tema.. ..det vil bare skape... krig.. og... uheldige diskusjoner, som ikke.. ikke vi er modne for nå. Så vi har egentlig bare parkert det, og sagt, ok nå er det her vi er. Da må vi finne de områdene som vi kan samarbeide.. gjøre hverandre best mulig. Og det... det er vi veldig sånn.. samstemte på. Så derfor får vi ikke sånn sammenslåingsdiskusjoner.., nei den har vi liksom bare lagt bak oss..”

Sitatet viser hvor vanskelig spørsmålet er, og at det på det nåværende tidspunkt ikke er aktuelt å i det hele tatt diskutere kommunesammenslåing på lokalt eller regionalt nivå. Små og mellomstore kommuner deltar derfor i regionrådene for å unngå kommunesammenslåing, mens de store bykommunene ser rådene som et skritt på veien mot sammenslåing, uten å gå direkte inn i diskusjonen.

Det interkommunale samarbeidet fører til at kommunene samarbeider på stadig flere saksområder:

”Altså, vi blir en kommune vi, på område etter område... sant? ..i stedet for å bli det totalt sett.”

Regionale samarbeid er i kontinuerlig utvikling og brer om seg over hele landet, blant annet i mangel av andre styringsalternativer som kan håndtere kompleksiteten i tjenestene som kommunene pålegges å utføre. Samtidig er det ingenting som tyder på at kommunene vil slå seg sammen frivillig, selv om sentrale myndigheter har et ønske om færre og større kommuner. Våre funn støtter opp om denne motviljen mot sammenslåing. Så lenge dagens praksis med frivillighet opprettholdes, og Norges økonomiske posisjon er så sterk, vil nok ingen av de små og mellomstore kommunene i Grenlandssamarbeidet eller Knutepunkt Sørlandet slå seg sammen uten bruk av tvang. Geografiske konfliktlinjer påvirker representantenes holdninger til kommunesammenslåing.

”Og jeg tror ikke det skjer noe før, jeg tror ikke det skjer noe i den rikmannstida vi er inne i heller. Det er jo litt av dilemmaet, før, ja når det skjedde i 64, så var jo Norge et forholdsvis fattig land, og alle skjønnte at vi kunne ikke sløse med pengene sånn som vi gjorde, så dermed så tok de med lov og gjorde det her. Stortinget, i 64. Men nå er jo landet, det renner jo over! Så de trenger ikke rasjonalisere. Og derfor så tror ikke jeg det blir noe heller.. Med mindre noen tør! ... Ja, hvem tør? Selv Fremskrittspartiet tror jeg ikke hadde turt, selv om de var kommet i en maktposisjon.”

For de små kommunene er regionssamarbeidene et følsomt tema, ikke bare med tanke på kommunesammenslåing. De føler også på egen størrelse i forhold til gjennomslagskraften i samarbeidene.

6.7.2 Lillebrorkomplekset

*”Vi har en prosent av befolkningen i Knutepunktet og så har jeg tro på det! (Latter)
Snakker om maur mot elefant.”*

Informantene fra de små kommunene var raske til å trekke frem at deres kommuner var små partnere i samarbeidene. Dette poenget ble understreket ofte i hver samtale med de fem informantene fra Drangedal og Iveland:

”Drangedal er jo en juniorpartner da, en veldig liten kommune i Grenland.”

”Selv om vi er en bitteliten kommune så føler jeg at vi er velkommen, og blir tatt vare på, absolutt.”

Hver gang samtalene kom inn på forventninger til samarbeidene, ble dette poengtert. Informantene var veldig bevisste på at de kom fra små kommuner, og at dette hadde betydning for hva de kunne forvente å få av innflytelse. På samme måte var de realistiske i forhold til hva det var mulig å oppnå på vegne av sin kommune.

Selv om de små kommunene er realistiske i forhold til hva de kan oppnå i regionrådene, betyr ikke dette at de ikke har målsetninger om å oppnå fordeler av samarbeidet.

”Det er klart vi ønsker jo og på en måte å få mest mulig ut av samarbeidet, men vi skjønner jo det at, for når vi var med sist i forhold til diskusjoner som var i forhold til flytting av arbeidsplasser og sånn, så skjønner jo vi det, vi vil gjerne ha det i Drangedal, men vi skjønner jo at kanskje Porsgrunn og Skien er mer attraktiv, i forhold til, i forhold til det, så du må liksom tenke, tenke region og at det som er bra for, eh for Grenland, Porsgrunn, Skien og de andre kommunene, det er egentlig bra for Drangedal og. For det om samtidig som det, så ønsker vi å få litt igjen, men vi er liksom ikke størst i klassen for å si det sånn.

De to små kommunene i vår undersøkelse har ulik erfaringsbakgrunn når det gjelder regionale samarbeid. Drangedal er med i et interkommunalt samarbeid for første gang, mens Iveland tidligere var med i Setesdal regionråd. På tross av denne forskjellen svarer de forbausende likt på våre spørsmål. Dette kan komme av at de to kommunene har mye til felles. Begge kommunene har målsetning om å øke innbyggertallet, og jobber aktivt med dette, for å kunne bestå som egne enheter. Store deler av arbeidsstokken i disse kommunene pendler til regionssentrene. De har også mange ansatte i offshoreindustrien og har begrenset antall arbeidsplasser i privat sektor. Som en kuriositet kan det også nevnes at begge kommunene har satset på ”import” av nederlendere for å bidra til befolkningsvekst.

Selv om de små kommunene har valgt å gå inn i regionssamarbeidene, er det tydelig at det er en viss motstand mot å delta.

”Jeg har sagt lenge at jeg sitter på gjerdet i forhold til Knutepunktet. Ja jeg er skeptisk altså, for å si det sånn.”

Skepsisen til å samarbeide går på at disse kommunene er redde for å bli overkjørt av de større kommunene og for å måtte inngå avtaler som innebærer tap av arbeidsplasser og egen identitet.

”Ja, ja, ja jeg prøver det beste jeg kan, men sånn som jeg sier, IKT når den kommer, det blir spennende å se, da tror jeg, det blir spennende å se. Egentlig et veivalg faktisk. Det er det, for da knytter vi oss så sterkt til det at da..”

Dette er en naturlig reaksjon for en liten kommune, som har få arbeidsplasser. I små kommuner betyr én arbeidsplass mye mer enn i en stor kommune, noe vi også har vært inne på tidligere i oppgaven.

Både i Drangedal og Iveland er det fortsatt stor skepsis til å være med i regionssamarbeidene. Vi opplever at representantene som har posisjoner i rådene i stor grad er positiv til samarbeid, men at de har vanskelig for å få gjennomslag for regionale saker i egen kommune. Når slike saker tas opp møter de motstand i eget kommunestyre.

”Samtidig skal jeg betro dere at det er det andre året vi er med i Knutepunktet nå tro, eh eh, det andre, tredje, men (...) det har vært veldig sånn skepsis i det nye kommunestyret om det er riktig at vi er i Knutepunktet. Og det gjør, ja at en må være litt forsiktig. Det er ikke godt å hive seg i været å markere saker sånn, og plutselig kommer noen saker som lager noe bråk her. Kan innrømme at jeg sliter litt med egne rekker for at vi skal få stadfestet at det er i Knutepunktet vi skal være, og så, verden er utrolig du.”

På tross av motstand er det en forståelse for at samarbeid er nødvendig dersom de små kommunene skal kunne fortsette å eksistere. Samarbeidene er et tveegget sverd, som innebærer at de små kommunene opparbeider et ”lillebrorkompleks”. Dersom de hadde hatt mulighet for å klare seg på egenhånd, virker det som de ikke hadde hatt noe i mot å stå alene. Dette er ikke mulig, og en av årsakene til det kan være dagens krav til komplekse tjenestetilbud, og at disse kommunene har således ikke noe annet valg enn å delta i samarbeidene.

”Drangedal, de ser at de kan nesten ikke eksistere hvis de ikke reiser til arbeidsplassene her i Grenland. Så de både vil og ikke vil...”

Vi ser at informantene fra Drangedal og Iveland har problemer med å se sine kommuner som likeverdige partnere i regionssamarbeidene. Dette skaper motstand og skepsis, som bygger opp under et ”lillebrorkompleks”. Det store spøkelset for disse kommunene er trusselen om kommunesammenslåing, noe sitatet under poengterer:

”Du kan ta det sånn som Kristiansand vil gjerne slå seg sammen med Vennesla, bli større kommune. Men Vennesla vil ikke til Kristiansand. Vennesla vil gjerne slå seg sammen med Iveland, men Iveland vil ikke til Vennesla. Sånn går det hele veien. Og det er en tankevekker for meg altså.”

Trusselen om kommunesammenslåing kan føre til at de små kommunene bare motstrebende deltar i samarbeidene, og at de kanskje har andre enn økonomiske årsaker for å delta.

6.7.3 Riset bak speilet

Dere spurte ingenting om kommunesammenslåing? (...) Det er det som ligger i bunnen her. (...) Vi er blitt truet til det her. (...) Jeg hadde gjort det frivillig, men de andre her, mange her er blitt truet. (...) Riset bak speilet. (...) Du får ikke til noe samarbeid med, når du ikke har det drivet bak heller, for da blir det, da sitter alltid den følelsen der at de alltid, er jo med bare fordi de må. (...) og ting går absolutt, åpenbart saktere på grunn av det da.”

Det ble ikke stilt noen spørsmål om kommunesammenslåing under intervjuene. Likevel viste dette seg å være et viktig tema for informantene, som tok opp spørsmålet uoppfordret slik som i sitatet over. Her kommer det frem at flere kommunestyrerepresentanter opplever å ha følt seg truet til å arbeide for å delta i regionale samarbeid, og at dette er det eneste alternativet de har for å unngå kommunesammenslåing. Likevel har de ikke noen garanti for at samarbeidene ikke er et skritt i retning av kommunesammenslåing. Dette gjør situasjonen vanskelig for mange, og usikkerheten kan skape motvilje som igjen gir seg utslag i at disse personene og kommunene de representerer kan fungere som bremseklosser for samarbeidet.

Under Bondevik II regjeringen ble det et sterkere press på kommunene for samarbeid og eventuell kommunesammenslåing. Dette er en av årsakene til at Drangedal og Iveland har fått fokus på dette og gått med i disse regionssamarbeidene.

”Men vi fant jo ut at vi, det kunne vært naturlig, og tiden tilsa vel og for så vidt at det var kanskje om å gjøre, og eller kikke litt over kommunegrensen og, og kanskje samarbeide med litt nabokommuner rundt forbi.”

Det kommer tydelig frem at de små kommunenes motivasjon for å gå inn i samarbeidene er å unngå kommunesammenslåing. Alle de fem representantene fra disse kommunene har trusselen om kommunesammenslåing som motivasjon for å delta i regionssamarbeidene.

”For Drangedal er det også dette med kommunesammenslåing som er den direkte motivasjonen. Det var riset bak speilet under Erna Solberg. Der en fikk disse midlene, eller fylkesmannen fikk midler som, for å etablere de her rådene, samarbeidsorganene. Så det er den direkte motivasjonen at, det er et alternativ til kommunesammenslåing.”

Politikerne ser at det på sikt er sannsynlig at det vil bli større kommuner, men de prøver å utsette denne prosessen så lenge de kan. Staten gir tydelige signaler om at større enheter er ønskelig, men blant våre informanter er det kun de fire fra de store bykommunene som ønsker dette.

”... men, æh i forhold til statlig politikk som kommer er det liksom det vi er blitt oppfordret til, det andre alternativet som egentlig er kommunesammenslåing, som sikkert vil komme etter hvert, men det, vi satser mest på dette for å si det på den måten.”

Etter regjeringsskiftet i 2005, da Stoltenberg II kom til makten, har det kommet større overføringer til kommunene. Våre informanter mener at dette har ført til mindre motivasjon for å samarbeide, ettersom den enkelte kommune har fått større økonomisk handlingsrom. Dette har ført til at mange politikere har prioritert å bruke tid på saker internt i sin egen kommune.

”Så jeg... oppfatter at det er en litt liten motivasjon for tiden. Det kan ha å gjøre med at kommunene har fått mye penger og har jobbet veldig mang.. mye med saker hos seg selv.”

”Det er noen som synes vi heller bør prioritere tid og krefter på det vi holder på med på hjemmebane, det er på en måte greit nok”

Blant våre informanter virker det som at kommuneøkonomien er en avgjørende faktor for hvor motivert man er for å samarbeide regionalt.

”Derfor så er det litt få incitamentene.. du må se egentlig problemer altså, før du begynner å samarbeide.”

Dette viser at kommunene må se mulige gevinster med å arbeide i fellesskap før de går aktivt inn for samarbeid på konkrete saksområder. Dersom man finner samarbeidsløsninger som påvirker kommuneøkonomien positivt, vil det antakeligvis være enklere å få kommunene aktivt med på regions samarbeid.

Økonomi trenger likevel ikke være hovedårsaken til at kommunene deltar i regions samarbeidene. Spesielt for mindre kommuner er det signaler blant våre informanter på at selve deltakelsen i regionrådene er viktigere enn hva som utrettes i disse. Samarbeidene kan også fungere som skalkeskjul overfor sentrale myndigheter.

”Det er en lekegrind vi har som politikere, for å holde unna spøkelset om storkommune.”

Ved å delta i regionrådene gir kommunene inntrykk av vilje til samarbeid og at mye blir gjort for å bedre økonomi og tjenestetilbud. Dermed gir deltakelsen kommunene en viss legitimitet som fremtidsrettede og nyskapende enheter med vilje til forandring. Deltakelsen fra kommunene gir også de politiske nettverkene legitimitet som samfunnsaktører – symbolsk legitimitet.

”Og det er jo... for meg en illustrasjon på at... ingen tør, ingen gjør noe med kommunestrukturen, ikke sant, så bygger vi opp dette i stedet. Det blir jo en erstatning.. og da liksom... finne balansen mellom... det å ikke skape det fjerde nivået...”

7 DRØFTING

Vi skal her drøfte våre seks hypoteser og de nye funnene vi gjorde under intervjuene.

7.1 Amputerte styringsorganer

Vi skal nå drøfte hvorfor informantene våre opplever at de to regionrådene i vår undersøkelse er ”amputerte styringsorganer”.

7.1.1 Organisering

De to regionrådenes ulike organisering har ingen betydning for hvordan rollene håndteres. På forhånd trodde vi at ulike trekk ved organiseringen av regionrådene, ville påvirke hvordan deltakerne håndterte sine roller som kommunepolitiker og regionspolitiker. Vi trodde at dette ville gi seg utslag i at politikerne i Representantskapet ville ha større problemer med å håndtere rollen som regionspolitiker enn politikerne i Grenlandsrådet. Bakgrunnen for dette var at Representantskapet i følge vedtektene skulle ha beslutningsmyndighet, noe som viste seg ikke å stemme.

”Vi trodde vi skulle skape et spennende sted... Kall det et politisk verksted... men det er lettere sagt enn gjort...”

På tross av ulik organisering, der Grenlandsrådet formelt sett er et rådgivende organ, bestående av en politisk elite, mens Representantskapet er et overordnet organ med begrenset myndighet, hvor det er rom for en mindre elitistisk representasjon, fungerer rådene i praksis ganske likt. Begge råd fungerer som rådgivende samarbeidsorganer. Dette kan være med på å forklare hvorfor representantene i Knutepunkt Sørlandet ikke har større problemer med å håndtere regionspolitikerrollen, enn representantene fra Grenlandssamarbeidet.

Hovedårsaken til dette mener vi ligger i rådenes manglende beslutningsmyndighet. Så lenge de mangler denne myndigheten ser det ikke ut til at den ulike organiseringen har noen betydning for rollehåndteringen. Rådmennene i Knutepunkt kommunene ser det som en av

hovedutfordringene at Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet er et rådgivende organ med begrensede ressurser og myndighet (Forslag fra Rådmannsutvalget i KnpS, 15.juni 2009; 6).

Politikerne bruker begrensninger i Kommuneloven som en forklaring på manglende beslutningsmyndighet og beslutningsmulighet i regionrådene. Loven åpner imidlertid for å delegerer makt til regionråd i saker som gjelder rådernes drift og organisering (Kommuneloven § 27). I tillegg åpner Kommunelovens § 28 for bruk av vertskommuner, der en enkelt kommune kan overta ansvaret for å drifte konkrete tjenester. Denne muligheten blir kun benyttet i Grenlandssamarbeidet (se vedlegg 3).

Dette betyr at det finnes åpninger i lovverket, dersom politikerne ønsker å delegerer mer myndighet til regionrådene. Viljen til å delegerer myndighet til regionrådene virker imidlertid ikke å være til stede blant våre informanter. Tvert imot er det få som ønsker slik myndighetsoverføring.

Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet er organisert med tanke på at rådet skulle få beslutningsmyndighet. Det har antakeligvis ført til at representantene har hatt større forventninger til å oppnå resultater enn det de har opplevd å få til i praksis. De uttrykker en frustrasjon over at lite skjer, og at Representantskapet har blitt et diskusjonsforum, i stedet for at det tar tak i saker som har reell betydning for regionen.

Disse funnene bekreftes i en undersøkelse fra Agderforskning, som oppsummerer de tre viktigste ulempene som politikerne i Knutepunkt Sørlandet opplever. Disse ulempene er manglende politisk styring, dårligere tilgjengelighet og manglende beslutningskraft (Ny styringsmodell for Knutepunkt Sørlandet, 2006; 18).

Gjensidig påvirkning mellom regionråd og kommunestyrer

Som vi har sett er ikke kommunestyrene villige til å avgi makt og myndighet til våre regionråd. Det betyr at kommunestyrene beholder makten, noe som gir regionrådene liten innflytelse på kommunestyrene.

Omvendt ser vi da at kommunenes manglende vilje til å gi regionrådene myndighet gir kommunene stor påvirkning på hvordan regionrådene utvikler seg og agerer. Så lenge ikke kommunestyrene ønsker å avgi myndighet blir regionrådene på en måte ”kneblet”.

Dersom det i fremtiden ikke delegeres makt til våre to regionråd, kan vi vanskelig se at de kan fungere som noe annet enn diskusjonsfora, slik de fremstår i dag. I regionssammenheng ligger lojaliteten til politikerne hos kommunestyret. Noe som betyr at sannsynligheten er liten for at det eksisterende politiske styringssystemet utsettes for særlig endring, annet enn at det oppstår noen flere møte- og samhandlingsarenaer.

NIVI rapport (2008:1; 26) viser at regionrådene har stort potensial for oppgaveløsning. Flere forhold påvirker dette. Rådene er styrt av lokalpolitikere, og er formelle, permanente organer. Rådene har oppstått som en frivillig organisering og man kan derfor anta at de har legitimitet som oppgaveløsere. I tillegg har rådene en annen struktur enn kommunene, fordi de opererer utover de enkelte kommunegrensene. Regionrådene representerer i vårt tilfelle felles bo- og arbeidsmarked, hvor kommuner som opplever å ha en felles identitet, har etablert et formelt politisk samarbeid.

Regionrådene har i liten grad funnet en form som tilfredsstillende informantenes forventninger. Politikerne i våre to regionråd benytter i liten grad det handlingsrommet de har, eller kan få gjennom sin deltakelse i rådene. Dersom de to rådene skal være et alternativ til kommunesammenslåing bør de ta i bruk dette handlingsrommet, slik at potensialet for effektivitet og økonomisk gevinst kan realiseres.

Funnene i vår undersøkelse viser at de to regionrådene, slik de fungerer per i dag, ikke er overordnede styringsorganer. På grunn av den manglende beslutningsmyndigheten oppleves de i stedet som ”amputerte” styringsorganer av representantene.

7.1.2 Rollekonflikt i regionråd

Ved konflikt viser det seg at informantenes lojalitet ligger i rollen som kommunepolitiker. Dette kan ha en sammenheng med at denne rollen er definert og ferdigforhandlet, noe som betyr at politikerne er kjent med rollen og normene som er knyttet til den.

“Structuralists define roles “as sets of behavioural expectations associated with given positions in the social structure” (Ebaugh, 1988, p. 18), and view roles as functions in the

social system within which they are embedded (e.g., Merton, 1957b; T. Parson, 1951)”
(Ashforth 2001; 4)

Regionspolitikerrollen er relativt ny, og fremdeles under forhandling, noe som kan skape uklarhet. Når forventningene til denne rollen ikke er uttalt vil det være enklere å forholde seg til de kjente rammene som knytter seg til kommunepolitikerrollen.

Politikerne i regionrådene er valgt inn som kommunepolitikere. Dette er deres primæroppgave som politikere, noe som er med på å gi denne rollen en høyere status. Rollen som regionspolitikere er et tilleggsverv som utgår fra primærrollen. Dette sannsynliggjør at kommunepolitikerrollen vil dominere over regionspolitikerrollen, noe vi også finner støtte for i våre data. Den ekstra arbeidsoppgaven som rollen som regionspolitiker innebærer, kan muligens oppleves tungt for enkelte, noe som kan bidra til å gjøre det vanskelig å engasjere disse politikerne. De kan ha en oppfatning av først og fremst å være valgt for å styre sin kommune, ikke for å samarbeide regionalt.

Identifisering med nettverk, som regionråd, eller nettverksmedlemmer, kan legge til rette for kunnskapsoverføring og andre former for samhandling, som øker muligheten for sammenfiltrede identiteter (Ashfort et al, 2008; 350). For oss ser det ut som at de to rollene som kommunepolitiker og regionspolitiker er sammenfiltrede.

Våre informanter opplever ikke rollene som kommunepolitiker og regionspolitiker som atskilt. I stedet opplever de at de har en rolle, kommunepolitikerrollen, og at denne spilles ut på to ulike arenaer. Dette kan forklares ved at sterk dominans av en rolle er mer sannsynlig dersom identitetene er sammenfiltrede, eller hvis den ene identiteten har høyere status (ibid; 358).

Ved konflikt vil kommunepolitikerrollen gå foran regionspolitikerrollen fordi førstnevnte ser ut til å ha høyere status. Denne problematikken er ikke særlig aktuell ettersom informantene ikke opplever noen stor grad av konflikt mellom rollene. Dette begrunner vi med manglende beslutningsmyndighet, som igjen kan føre til rolleklarhet.

7.1.3 Rolleklarhet i regionråd

Rollen som regionspolitiker er mer uklar enn rollen som kommunepolitiker. Regionrådene er en setting der politikerne prøver ut nye roller, men foreløpig oppfatter ikke informantene våre at de innehar to atskilte roller. En egen rolle som regionspolitiker ser ikke ut til å være aktivisert, men er i stedet sammenfiltret med kommunepolitikerens, og oppfattes dermed som uklar.

Individer innehar ulike roller, og identitetsteori er opptatt av hvordan den sosiale tilhørigheten til roller i viktige sosiale nettverk øker sannsynligheten for at rollen aktiveres og utøves i en gitt situasjon. Dess viktigere nettverket er for personen, dess sterkere tilknytning får denne til rollen, og dette øker sannsynligheten for at personen vil arbeide for å få bekreftet denne identiteten (Burke & Reitzes, 1991, Ashforth et al, 2008; 327). Våre informanter ser ut til å mangle en slik sterk tilknytning til rollen som regionspolitiker.

Ettersom regionrådene er nye fora med nye roller, kan dette forklare at rollen oppfattes som uklar, i og med at politikerne ikke har hatt tilstrekkelig tid til å opparbeide tilhørighet til regionrådene. Tilhørighet til rolle og identitet må bygges opp og styrkes over tid.

Rolleidentitet er rollebaserte personligheter sammensatt av mål, verdier, overbevisninger og normer, og handler om samhandling og tidshorisonter. Dess sterkere disse trekkene er koblet sammen og forstått, dess sterkere blir identiteten (Ashforth 2001; 51).

Politikerne opplever ikke noen ny identitet i rollen som regionspolitiker. Dette betyr ikke at de utelukker at det kan eksistere en slik rolle, men de har foreløpig ikke reflektert særlig over dette. I stedet identifiserer de seg med landsdelen de bor i, henholdsvis at de er Sørlandinger og Grenlanditter.

Samtlige informanter er innstilt på samarbeid innenfor regionen, og ser behov for å få dette til å fungere. De ser at slikt samarbeid har positive ringvirkninger for alle kommunene, og at de er på vei mot ”noe”.

En del av rolleklarheten kommer av det begrensede handlingsrommet som de to regionrådene har, noe som igjen er relatert til manglende beslutningsmyndighet. NIVI notat 2008:1 har også konkludert med at:

”En hovedkonklusjon var at mange så behov for en klargjøring av roller og ansvar mellom de involverte aktørene, særlig når det gjelder ansvar for politiske beslutninger (...).”

(NIVI notat 2008:1; 19)

Manglende beslutningsmakt i de to regionrådene, gjør at politikerne ikke opplever regionrådene som et styringsinstrument, slik mange hadde forventet at de skulle bli. Dette gjenspeiles også i hvilke typer saker regionrådene arbeider med.

7.1.4 Sakstype

Trekk ved sak viste seg ikke å ha noen betydning for hvordan politikerne i regionrådene håndterer sine to roller. Dette mener vi blant annet har sammenheng med hvilke typer saker som kommer til behandling i rådene.

”Forskningsrapporter Weigård 1991, Nyhlen 1992, Sanda 1998, konkluderer med at enkle saker ser ut til å være enklere å samarbeide om enn mer kompliserte saker. Enkle saker er saker av teknisk art som felles vannverk. Kompliserte saker er viktig politisk betente saker som næringsutvikling eller lokaliseringssaker som innebærer at noen kommuner får fordeler, mens andre taper på tiltaket.” (Weigård 1991 i Stubseide 2001; 10)

Knutepunkt Sørlandet hadde 15 saker til behandling i 2008. Av disse var 11 fordelings- og orienteringssaker, 3 reguleringsaker og 1 omfordelingssak (se tabell 5.4.1).

Grenlandsrådet hadde 41 saker til behandling i 2008. Av disse var 36 fordelings- og orienteringssaker, 2 reguleringsaker og 3 omfordelingssaker (se tabell 5.4.3)

Denne oversikten viser at de to regionrådene hadde få regulerings- og omfordelingssaker til behandling i 2008. ”Konsensussaker” – saker politikerne kan enes om og samarbeide om, er lite konfliktfylt å sette på sakskartet. Saker politikerne ser at kommunestyrene vanskelig kan enes om, blir sendt tilbake til kommunestyrene. Dette kommer av at regionrådene ikke har beslutningsmyndighet. Slik det fungerer nå er regionrådene avhengige av at alle kommunestyrene kan enes om vedtak som fattes i rådene. Dersom regionrådene ser at slik enighet ikke kan oppnås, blir sakene sendt tilbake til kommunene uten videre behandling. Ved

å gi rådene vedtaksmyndighet kan det bli enklere for dem å ta opp og komme til enighet i konfliktfylte saker, ettersom de da ikke er avhengige av å måtte selge sakene inn for sine respektive kommunestyre i etterkant.

Slik de to regionrådene per dags dato fungerer kan ikke vår hypotese bekreftes. Vi mener dette kan begrunnes med måten rådene fungerer på. Hadde rådene hatt beslutningsmyndighet ville det antakeligvis oppstått rollekonflikter av og til. Hypotesen vår var også basert på en forutsetning om at rådene hadde beslutningsmyndighet.

Den nåværende organiseringen av regionrådene er med på å hindre at rollekonflikter oppstår, noe som sikkert også har sine fordeler for medlemmene i rådene. Dette gjør at sakens innhold ikke får betydning for hvordan politikerne håndterer sine roller.

7.1.5 Kommunestørrelse

Politikere fra små og mellomstore kommuner opplever ikke at det er vanskeligere å håndtere rollen som regionspolitikere, enn politikere fra store kommuner. Vi finner dermed ingen dekning for at kommunestørrelse har betydning for hvordan rollene som regionspolitiker og kommunepolitiker håndteres. Dette mener vi kan begrunnes med rådernes manglende beslutningsmyndighet, og at det er få regulerings- og omfordelingssaker der en eller flere kommuner taper. Så lenge rådene er uten myndighet, vil det i liten grad kunne oppstå konflikter som gjør rollen som regionspolitiker vanskelig å håndtere.

Dersom rådene blir tillagt myndighet vil situasjonen kunne endre seg. Da kan spesielt de små, men også de mellomstore kommunene oppleve å bli ”overkjørt” i saker som er til regionens beste, men som kan være negative for enkeltkommuner.

I Knutepunkt Sørlandet er kommunene representert ut fra kommunestørrelse. Dermed betyr kommunestørrelse noe for representasjonen i dette rådet. Ved en eventuell konflikt oppheves derimot denne betydningen, ettersom alle kommunene har vetorett i alle saker. I Grenlandsrådet har alle kommunene lik representasjon, og alle har vetorett. Dermed har kommunestørrelse ingen betydning ut fra de overnevnte kriteriene.

Kommunestørrelsen har derimot betydning for graden av motstand mot deltakelse i regionssamarbeid, og når det gjelder eventuell kommunesammenslåing. Dette er ikke relatert til rollehåndtering, og blir derfor drøftet under eget punkt senere i oppgaven (se punkt 7.3.1).

7.1.6 Partitilhørighet

Partitilhørighet og ideologi viste seg å ikke ha betydning for hvordan våre informanter håndterer rollen som regionspolitikere. Dette kan ha en sammenheng med at:

”Lokalpolitikk er i liten grad partipolitikk.” (NOU 2006:7; 53)

Hypotesen vår forutsatte at rådene hadde beslutningsmyndighet, at de tok opp konfliktsaker der enkeltkommuner kunne tape, og at saken er viktig for partiet. For våre informanter er kommunepolitikerrollen viktigere enn regionspolitikerrollen, som oppleves som uklar, og dermed vanskeligere å relatere seg til. Dette kan forklare hvorfor representantene føler større tilhørighet til kommunepolitikerrollen. Som regionspolitikere er partipolitikken av liten betydning, dersom den i det hele tatt betyr noe for informantene i denne sammenhengen. De fokuserer i stedet på hva flertallet i eget kommunestyre mener, ettersom det er det enkelte kommunestyret som har den endelige beslutningsmyndigheten i saker som angår regionen. Mange representanter vil kanskje føle at de kaster bort tiden ved å forsøke å drive partipolitikk i regionrådene, ettersom kommunestyrene på det nåværende tidspunkt er den eneste arenaen hvor det fattes reelle vedtak som kan overføres til praktisk politikk.

”... konfliktlinjene som partiene representerer, er nasjonale konfliktlinjer, og de sakene de tar opp, er nasjonale saker. Konfliktlinjene lokalt kan være andre og sakene forskjellige. Derfor passer kanskje ikke partiene i mange kommuner.”

(Larsen og Offerdal 1992; 69, i NOU 2006:7; 58)

Overnevnte sitat forklarer hvorfor lokalpolitikk i mindre grad representerer partipolitikk. Skare (2000; 95) poengterer at det er færre motsetninger mellom partiene i lokalpolitikken enn på nasjonalt plan. For velgerne handler denne arenaen om lokale saker, og mer om person enn ideologi og parti. Et poeng her er også at selv om man er medlem i et parti, betyr ikke det at man er enig i alt partiet står for. Denne variasjonen gjenspeiles også blant representantene

for de ulike partiene i våre to regionråd. På lokalt plan er det langt mindre fokus på ideologi, enn på det nasjonale plan. Enkeltsakene teller derfor ofte mer enn partipolitisk ståsted, og sakene kan gjerne bryte med de nasjonale partiprogrammene.

NOU (2006:7; 58) støtter opp om dette, ved å poengtere at lokalpartiene ofte kan opptre ulikt fra moderpartiet, og at de lokalt kan ta opp i seg lokale konflikter og politiske tradisjoner.

Politikerne har ulik motivasjon for å delta i våre to regionråd. De fleste deltar for å unngå kommunesammenslåing, og for å bedre tjenestetilbudet i hjemkommunen. Når vi ser på den enkelte informants motivasjon for deltakelse, har partipolitikk ingen betydning. I stedet er det kommunestørrelsen som avgjør motivasjonen for å samarbeide (se kapittel 6.7.1 og 7.3.1).

7.1.7 Rollehandtering i Representantskapet og Grenlandsrådet

Vi har sett at de to regionrådene ikke har beslutningsmyndighet. Fire av hypotesene våre forutsatte at rådene hadde slik myndighet. I tillegg hadde våre to råd få regulerings- og omfordelingssaker oppe til behandling i 2008, og fordi rådene mangler beslutningsmyndighet blir slike saker sendt tilbake til kommunene for behandling der. Fraværet av konfliktsaker gjør at enkeltkommuner ikke taper noe på å være med i samarbeidene. Partipolitikk er også fraværende i regionrådene.

Slik de to regionrådene vi har undersøkt fungerer i dag, vil politikerne ikke ha noen problemer med å håndtere sine to roller. Regionspolitikerrollen sees per i dag hovedsaklig som en forlengelse av kommunepolitikerrollen, og i liten grad som en selvstendig rolle. De to rollene virker med andre ord å være sammenfiltret.

Samarbeidet er viktig for politikerne, men de er først og fremst kommunepolitikere, noe som gjenspeiles i hvordan de håndterer de to rollene. Representantene opplever ikke de to regionrådene som en ny politisk styringsform, men først og fremst som en arena for diskusjon om eventuelle praktiske samarbeid, altså som rådgivende organer uten beslutningsmyndighet. Rådene er således heller ikke et fristed for å spille ut andre eller nye roller. På bakgrunn av dette oppfatter politikerne våre to regionråd som ”amputerte styringsorganer”, og dermed i liten grad som en arena for maktutøvelse.

Manglende beslutningsmyndighet kan nedgradere de to regionrådenes betydning, og dermed føre til at politikere i stedet fokuserer på andre arenaer der det fattes reelle vedtak og hvor de kan få gjennomslag for saker som har betydning for dem. Manglende beslutningsmyndighet betyr likevel ikke at rådene ikke har makt til å påvirke på andre måter. En slik påvirkningsmulighet er muligheten for å sette dagsorden for regionen.

7.1.8 Ulike former for makt i regionråd

Selv om disse to regionrådene ikke er tillagt beslutningsmyndighet, og dermed makt til å ta avgjørelser på vegne av regionen, betyr det ikke at regionrådene ikke har makt. De kan blant annet utøve makt ved å sette dagsorden.

”Kontroll over `dagsorden`. Denne makten ligger i en evne til å kunne definere hvem som er legitime deltakere i en beslutningsprosess, og dermed hvilke synspunkter som skal bli representert.” (Jacobsen og Thorsvik 2007; 160)

Maktbegrepet kan forstås på ulike måter. De som har kontroll og mulighet for å sette dagsorden, utøver makt, om enn en mindre synlig form for makt. Selv om denne makten er mindre synlig, er det likevel en viktig form for maktutøvelse.

Vi skal nå se på hvem som setter dagsorden i Representantskapet og Grenlandsrådet.

I Representantskapet er det Arbeidsutvalget som setter dagsorden. Alle politikerne i Representantskapet kan spille inn saker, men dette skjer sjelden. Vabo (2000; 362) sier at det kan være en elite – ordføreren, topp-politikere, komitéledere og erfarne rådgivere – som opplever at de får makt, mens andre politikere i praksis mister mulighet for å påvirke systemet. Dette stemmer godt overens med forholdene i Representantskapet, ettersom det er Arbeidsutvalget, med ordførerne, som i all hovedsak setter dagsorden for regionrådet.

Ut fra data fra intervjuene, virker det som om representantene har et uforløst potensial når det gjelder å melde inn saker som kan behandles av Representantskapet. I følge vedtektene skal Representantskapet sette dagsorden, men dette blir gjort av Arbeidsutvalget.

Vi ser dermed at politikerne i Representantskapet i liten grad benytter seg av muligheten de har for å sette dagsorden for samarbeidet. Sakene meldes inn fra Arbeidsutvalget til

sekretariatet, og gjennomarbeides på rådmannsnivå før diskusjon i Representantskapet. Dette gjør at sakene er formet og gjennomarbeidet før de kommer på sakskartet til politikerne i Representantskapet. For representantene i Grenlandsrådet fungerer dette annerledes.

I Grenlandsrådet er det flere som har mulighet for å sette dagsorden. Både administrasjonen, Regionrådet, sekretariatet og samtlige kommunestyrerepresentanter i de seks medlemskommunene, har mulighet for å innstille saker til rådet. Dette gjør at makten til å sette dagsorden her er delegert til flere enn hva som er tilfellet for Representantskapet.

Gjennom å definere hvem som får delta, og hvem som ekskluderes fra å delta, får organisasjoner gjerne en ”slagside”, hvor enkelte synspunkter vektlegges i større grad enn andre. Slik makt knyttes til enkelte gruppers kontroll over organisasjonsstrukturen og utformingen av denne (Jacobsen og Thorsvik 2007; 160). Her ser vi en forskjell mellom de to regionrådene vi har undersøkt.

Vi har nå klarlagt hvem som har mulighet for å sette dagsorden i de to rådene. Spørsmålet blir da hvem som benytter seg av denne makten, og hvem som bestemmer hvilke saker som ikke kommer opp.

For å oppnå makt, trenger aktørene noen særskilte evner. Personene må klare å se hvilke maktpotensialer som finnes, og se hvilke muligheter som eksisterer for å oppnå resultater (Jacobsen og Thorsvik 2007; 162). I Grenlandsrådet er det flere personer som har slik mulighet, og det virker også å være flere som ser denne muligheten, og som benytter seg av den.

Arbeidsutvalget setter dagsorden i Representantskapet. I 2008 hadde Representantskapet 15 saker til behandling. Den begrensede saksmengden kan bety at representantene i liten grad benytter seg av den makten de har til å sette dagsorden.

En annen forklaring kan være at Representantskapet hadde sitt første virkeår dette året, og at representantenes rolle som regionspolitikere derfor var uklar. Fraværet av beslutningsmyndighet kan også forklare hvorfor så få saker ble tatt opp til behandling. Konsensustanken står sterkt i Representantskapet, saker som kan skape konflikt blir derfor sendt tilbake til kommunestyrene, uten å bli tatt opp i rådet. Det kan også tenkes at det er for

få som har makt til å sette dagsorden, og at resultatet kunne vært annerledes dersom flere fikk denne muligheten.

Grenlandsrådet hadde 41 saker oppe til behandling i 2008. Årsaken til at dette rådet hadde flere saker til behandling enn Representantskapet, kan være at rådet har eksistert lengre, og at representantenes roller derfor er noe mer definert. Dette betyr likevel ikke at rådet nødvendigvis utnytter sitt faktiske potensial til å ta tak i saker som er aktuelle for regionen.

Flere, også personer utenfor rådet, har mulighet til å være med og sette dagsorden for Grenlandsrådet, noe som kan være med på å forklare hvorfor rådet hadde flere saker oppe til behandling dette året. Både kommunestyre og administrasjon benyttet seg av muligheten til å spille inn saker til Grenlandsrådet i 2008.

Som vi ser har begge regionrådene makt til å sette dagsorden. I Grenlandsrådet er det flere som har mulighet til å gjøre dette, og som benytter seg av denne muligheten.

7.2 Rolleperspektivet

Vi har nå sett at de to regionrådene har makt til å sette dagsorden, men at de ikke har instrumentelle effekter, altså beslutningsmakt. Et spørsmål er da hvorfor disse rådene eksisterer. Kan det tenkes at det er andre enn instrumentelle årsaker til å opprette og delta i slike råd?

Frem til nå har vi brukt rolleperspektivet for å forklare våre funn. Dette perspektivet har vært en innfallsvinkel for å studere politiske nettverk. Vi brukte roller som bakgrunn for at regionrådene var styringsorganer og reelle instrumenter for regionen. Perspektivet fikk frem at politikerne ikke opplever disse rådene som overordnede styringsorganer. Rådene blir dermed ikke et instrument i den forstand at de fattet reelle beslutninger.

Hvis regionrådene hadde hatt flere regulerings- og omfordelingssaker, og i tillegg hadde hatt beslutningsmyndighet, ville rolleperspektivet være relevant å bruke videre i drøftingen. Etersom vi ikke fant at informantene opplevde rollekonflikt, er det ikke formålstjenelig å bruke dette perspektivet videre i oppgaven.

Under intervjuene kom det frem nye og uventede opplysninger som vi nå skal drøfte. Disse opplysningene er ikke egnet for å drøfte i lys av klassisk rolleteori, og vi må derfor benytte andre teorier for å forklare disse funnene.

7.3 Institusjonelt perspektiv – de uventede funnene

Som tidligere nevnt ga intervjuene våre flere uventede funn. Disse kan sees som tre variasjoner over ett tema, kommunesammenslåing. Funnene kan være faktorer som viser andre årsaker for å delta i regionråd, enn de rent praktiske, knyttet til effektivitet og økonomi. Deltakerkommunene kan også ha symbolske motiver for å delta i regionssamarbeidene.

Deltakelse i regionråd kan være knyttet til rasjonaliserte myter om effektivitet og økonomi. Meyer & Rowan (1977; 340) beskriver rasjonaliserte myter som ”noe” som utgir seg for å skape fremgang og øke effektiviteten, uten at det nødvendigvis har slike virkninger. Våre to regionråd kan gjennom sine strukturer fungere som en slik myte, og som symboler (ibid). Fra statlig hold ser man et uttrykt ønske om regionssamarbeid og større enheter, og at dette skal skje på frivillig basis. Ved at regionene selv oppretter slike råd, oppnår man større grad av samhandling mellom kommunene, noe som skal bidra til at kommunene selv ser behovet og positive effekter av å slå seg sammen og skape større enheter.

Deltakelse i regionråd kan være med på å øke kommunenes legitimitet. Nær alle norske kommuner deltar i regionråd. Vi får en isomorfi, der kommunene utvikler lik form, struktur og arbeidsmetoder (Meyer & Rowan 1977). Et fellestrekk for de små og mellomstore kommunene i våre regionråd er at de deltar i rådene for å kunne fortsette å eksistere som selvstendige enheter. Denne situasjonen håndteres blant annet ved å de-kople (ibid).

7.3.1 Kommunesammenslåing

Våre funn viser at kommunestørrelse har betydning i spørsmålet om kommunesammenslåing. Størrelsen på kommunen påvirker hva slags motivasjon politikerne har for å delta i våre to

regionråd. Politikerne fra små og mellomstore kommuner deltar i regionrådene for å unngå kommunesammenslåing, mens politikerne fra de store bykommunene ser regionrådene som et steg på veien mot sammenslåing.

Kommunesammenslåing er et viktig tema for våre informanter, vi skal drøfte mulige årsaker til hvorfor dette temaet er så aktuelt for politikerne i de to regionrådene.

Innbyggere i de små kommunene vi har undersøkt har sterk tilknytning til hjemstedskommunen, og ofte ser man at de kjemper mot nabokommunene for å oppnå de samme godene. En sammenslåing vil bidra til at innbyggerne får lengre reisevei til kommunesenteret. Samtidig rokker det ved de små kommunenes nærhet mellom politikere og innbyggere, som betyr mye for innbyggerne i små kommuner (Sørensen 2004; 2). En slik tankegang ser vi igjen hos våre informanter fra de små og mellomstore kommunene.

Informantene fra de små og mellomstore kommunene presiserer at nærheten mellom innbyggerne, politikerne og kommunesentra er hovedårsakene til at de ikke ønsker en kommunesammenslåing. Disse politikerne mener at små kommuner er en styrke for demokratiet, ved at innbyggernes muligheter for å kunne påvirke politikere direkte er større i små og mellomstore kommuner.

Politikerne fra de store bykommunene har et helt annet fokus, og tenker stordriftsfordeler og effektivitet fremfor nærhet. Dette kan komme av at disse politikerne ikke har opplevd denne omtalte nærheten. De store bykommunene har økonomiske fordeler av kommunesammenslåing, ettersom disse ved en sammenslåing får skatteinntekter fra flere som jobber i, og benytter seg av tilbudene i kommunen. I tillegg vil økt størrelse generere økte overføringer fra staten. Det er beregnet at over 90 % av de folkerike kommunene vil oppnå en gjennomsnittlig gevinst på 1900 kroner per innbygger ved å slå seg sammen med andre kommuner (Sørensen 2004; 4). En sammenslåing vil samtidig gi disse kommunene en større tyngde og gjennomslagskraft overfor sentrale myndigheter.

De små kommunene har et helt annet økonomisk utgangspunkt. Kommuner under 5000 innbyggere får et småkommunetilskudd som skal kompensere for smådriftsulemper. Dette vil falle bort ved en eventuell kommunesammenslåing, noe som i praksis vil bety at de i

gjennomsnitt vil tape nesten 3500 kroner per innbygger. Kun 32 % av disse kommunene vil oppnå økonomisk gevinst ved en sammenslåing (ibid).

Stortingsproposisjonen for 2004 presiserer at kommunesammenslutning skal skje frivillig (St.prp. 66 (2002-2003) i Sørensen 2004; 1). Det er lite som tyder på at frivillighetslinjen vil føre til færre kommuner. Våre informanter fra små og mellomstore kommuner er tydelige på at de ikke ønsker å slå seg sammen, men at regionssamarbeidet er noe de er med på for å unngå sammenslåing, og for å oppnå økonomiske og driftsmessige fordeler for sine kommuner.

”Lokalpolitikere i småkommuner er mindre entusiastiske for sammenslåing enn politikere i større kommuner, også når vi sammenligner gruppene med økonomisk tap og gevinst hver for seg.” (ibid; 5)

Sentrale myndigheter ønsker kommunesammenslåing. Staten er, i likhet med de store bykommunene, i større grad opptatt av effektivitet og økonomiske stordriftsfordeler. Med et slikt fokus vil nærhet til politikere, kommunesentra og arbeidsplasser ha mindre betydning. Statens syn er at den eksisterende kommunestrukturen er lite hensiktsmessig og at den ikke kan opprettholdes. Ved å opprette større kommuner, vil man ha mulighet for å vitalisere lokaldemokratiet, og samtidig få mulighet til å legge flere oppgaver og beslutninger ned til det lokale nivået (St.prp 66 (2002-2003) i Sørensen 2004; 1). Regionrådene skal da fungere som et middel for å nå dette målet.

Motstanden mot kommunesammenslåing kommer tydeligst til uttrykk hos informantene fra de små kommunene.

7.3.2 Lillebrorkompleks

De små kommunene ser ut til å ha ”mindreverdighetskomplekser” overfor de andre kommunene, gjennom at de er svært bevisste på sin egen størrelse. Informantene fra de to små kommunene har blandede følelser omkring regionalt samarbeid, ettersom de mener at størrelsen på deres kommune gir dem begrenset innflytelse, men at økonomien tvinger dem til

å samarbeidet for å opprettholde eller styrke tjenestetilbudet. Gjennom regionssamarbeidene ønsker de å oppnå fordeler for sin kommune.

Informantene fra de små kommunene forteller at de møter stor motstand i egne kommunestyre når det gjelder det regionale samarbeidet. Iveland kommune har tidligere vært med i Setesdal regionråd, et regionråd som består av kommuner med tilnærmet lik størrelse, i motsetning til det vi finner i Knutepunkt Sørlandet, hvor de er den minste kommunen i samarbeidet. Mange av representantene i kommunestyret ønsket å fortsette samarbeidet med Setesdal regionråd i stedet for å gå inn som en liten partner i Knutepunkt Sørlandet.

Drangedal hadde ikke vært med i noe annet regionssamarbeid da de ble med i Grenlandssamarbeidet. I forkant av innmeldelsen hadde de derfor en diskusjon om hva slags samarbeid de ønsket å være del av. De vurderte å knytte seg til Vest-Telemark eller Midt-Telemark, der de kunne samarbeide med kommuner med tilnærmet lik størrelse. Til slutt valgte de likevel å bli med i Grenlandssamarbeidet, ettersom kommunene i dette samarbeidet representerer en større del av deres bo- og arbeidsmarked. Dette er samme begrunnelse som Iveland brukte da de gikk ut av Setesdal regionråd og inn i Knutepunkt Sørlandet.

Disse to kommunene deltar i regionssamarbeidene, men usikkerheten og uenigheten innad i kommunestyrene angående hvor de egentlig hører hjemme, bidrar til at deltakelsen blir noe motvillig. Dette kan føre til at de to kommunene fungerer som en bremsekloss i samarbeidene. Denne motstanden og ”mindreverdigfølelsen” som kommunene virker å ha, kan oppfattes som et ”lillebrorkompleks”.

Et slikt kompleks kan også begrunnes med at de små kommunene er redde for å bli overkjørt av de større kommunene i samarbeidene. En poeng i denne forbindelsen kan i tillegg være at de små kommunene har kortere fartstid enn de andre kommunene i de to regionssamarbeidene vi undersøkte. På en annen side kan motstanden også forklare hvorfor disse kommunene ikke har blitt med i samarbeidene på et tidligere tidspunkt.

Jacobsen & Thorsvik (2007; 205-206) lister opp fire strategier for å håndtere krysspress fra omgivelser. Disse kan forklare noe av motstanden til regionalt samarbeid som vi ser i de små kommunene vi har undersøkt:

Kommunene kan de-kople den faktiske aktiviteten fra den formelle strukturen. Dette skjer i de små kommunene, regionspolitikere ser ut til å handle ut fra ønsket om å bevare sine kommuner, mens statens intensjon med å tilrettelegge for regionalt samarbeid på sikt er å skape færre og større kommunale enheter. Ved å de-kople oppnår de små kommunene legitimitet, men kan fortsette å agere slik de ”alltid har gjort”.

Kommunene kan gå i forhandlinger med andre aktører i omgivelsene. Politikerne i de små kommunene deltar i de regionale samarbeidene som sentrale myndigheter ønsker at de skal delta i. Disse kommunene kan delta uten å bidra mer enn høyst nødvendig for å gi inntrykk av å samarbeide, og gjennom dette opprettholdes dermed legitimiteten til regionssamarbeidene, og de små kommunene omgår trusselen om kommunesammenslåing. Samtidig tilfredsstilles da forventningene fra de sentrale myndighetene.

Kommunene kan yte motstand mot, og protestere mot å samarbeide. Det forekommer få høylydte protester fra de små kommunene. Dette kan forklares med at slike protester på sikt kan undergrave de små kommunenes legitimitet. Vi ser i stedet at kommunene yter passiv motstand og motarbeider statens intensjoner om kommunesammenslåing i det stille.

Så lenge kommunene deltar i regionale samarbeid, gir de inntrykk av å tilfredsstille myndighetenes krav til å samarbeid på denne måten. Dette kan være et forsøk på å påvirke oppfatningen av hva som gjør kommunen deres legitim. For de små og mellomstore kommunene er samarbeidene en måte å unngå sammenslåing på. Det kan ligge en ”skjult” agenda bak disse kommunenes deltakelse i regionrådene, som er med på å opprettholde kommunenes legitimitet.

De overnevnte punktene kan dermed forklare hvorfor regionrådene eksisterer, selv om rådene mangler instrumentelle effekter. Til tross for at de to rådene ikke har den forventede overbygningen som beslutningsmakt representerer, ser vi at rådene kan ha andre positive effekter for kommunene. Institusjonell teori sier at organisasjoner tilpasser seg omgivelsene og normene som eksisterer i disse, for å oppnå legitimitet (Meyer & Rowan 1977; 340). Våre to regionråd kan sees som resultat av en slik tilpasning til omgivelsene.

7.3.3 Riset bak speilet

Et spørsmål som dukker opp når vi ser på våre data er hvorfor kommunene egentlig samarbeider. Finnes det andre årsaker enn de offisielle forklaringene? Av og til må organisasjoner ikke se strukturer for å virke legitime overfor omgivelsene (Meyer & Rowan 1977).

Våre informanter sier alle at de samarbeider for å oppnå bedre tjenestetilbud, og det er ingen tvil om at det finnes økonomiske incentiver for samarbeid. Stordriftsfordeler knyttet til tjenesteproduksjon er det mest opplagte av disse incentivene.

Scott (2008; 59-62) snakker om at det finnes tre pilarer for legitimitet. Disse ser vi hos våre to regionråd. Den *regulative* pilaren viser at myndighetene pålegger de små kommunene å delta i regionale samarbeid. Den *kognitive* pilaren betyr at kommunene tar samarbeid for gitt, med andre ord isomorfi. Regionsamarbeid er noe alle må være med på for å vise at de følger den gjeldende moteretningen. Ved å følge moten opprettholder kommunene sin legitimitet. Den siste pilaren er den *normative*, som representeres av presset utenfra, og i dette tilfellet fra de sentrale myndigheter, det vi i denne oppgaven har kalt "*riset bak speilet*".

Under Bondevik II regjeringen ble kommunene satt under press, ved at overføringene til kommunene ble redusert. Dette ble gjort som et ledd i strategien om å få færre og større kommunale enheter, som skulle være mer slagkraftige. Kommuneøkonomien ble ansett å være en avgjørende motivasjonsfaktor for interkommunale samarbeid og kommunesammenslåing.

Denne regjeringen brukte en "hard strategi" overfor kommunene, ved å redusere kommunenes inntekter, og overføre disse midlene til regionrådene og interkommunalt samarbeid. Slik ble kommunene "tvunget" til å delta i denne formen for samarbeid. Når det i starten brukes virkemidler som trusler, tvang og frykt, vil det være vanskelig å siden bytte til en "myk strategi" for å oppnå de samme målene (Jacobsen 2004; 259).

Da Stoltenberg II kom til makten ble de statlige overføringene til kommunene økt, noe som i følge informantene førte til mindre fokus på samarbeid, fordi kommunenes økonomi ble mer romslig. Denne regjeringens "myke" strategi bidro heller ikke til frivillig

kommunesammenslåing, og temaet kommunesammenslåing har mindre fokus hos denne regjeringen enn hos Bondevik II.

En av våre informanter påpeker at deres kommune ble ”truet” til å delta i det regionale samarbeidet, denne informanten opplevde et normativt press. Trusselen om kommunesammenslåing var riset bak speilet som ble brukt under kommunalminister Erna Solberg i Bondevik II regjeringen. Dette kan sees som ”tvangsmessig isomorfi”, ved at kommunene presses til å delta i regionrådene (DeMaggio & Powell i Røvik 2007; 27). Når man ufrivillig blir presset inn i slike samarbeid, betyr dette mye for motivasjonen og viljen til å delta aktivt. Som vår informant påpeker går ting mye saktere når deltakerne føler seg tvunget til å være med. For å håndtere dette presset, og for å gjøre det beste ut av situasjonen kan det være nødvendig for den enkelte kommune å de-kople. For disse kommunene er kanskje ikke gevinsten av samarbeidet det viktigste, men i stedet det å beholde sin eksisterende kommunegrense.

Fordelen med de-kopling er klar. Ved å delta i samarbeidene, unngår man konflikter og diskusjoner om kommunesammenslåing. Samtidig oppnår kommunepolitikerne støtte fra egne innbyggere. De-koplingen gjør at kommunen kan fortsette på samme vis, samtidig som den opprettholder og forsterker legitimiteten i omgivelsene rundt, og hos statlige myndigheter (Meyer & Rowan 1977; 357).

Det kan se ut som at selve deltakelsen for mange av kommunene er viktigere enn hva som utføres i regionrådene. Ved å delta viser kommunene vilje til samarbeid og at de bidrar i tråd med forventninger fra statlig hold. Kommunene må vise omverdenen at de er rasjonelle, effektive og demokratiske. Med andre ord at de tar inn over seg generelle samfunnsverdier, ved at de følge de gjeldende moteretningene i samfunnet (Brunsson 1993; 2).

Rådene kan dermed fungere som et middel for å holde spøkelset om kommunesammenslåing på avstand, og de-kopling blir en måte å håndtere det institusjonelle presset på.

Denne måten å opptre på kan beskrives som hykleri – men for kommunene det gjelder, et nødvendig hykleri. De to regionrådene kan fungere som symboler for å tilfredsstille statens ønske om tettere samarbeid mellom kommunene. Hykleriet gjør da at den faktiske virksomheten i rådene frikobles helt eller delvis fra den opprinnelige intensjonen.

”Organizations can reflect conflicting norms by systematically creating inconsistencies between talk, decisions, and action. They can talk in accordance with one set of norms, make decisions in accordance with another, and act in accordance with a third. This is another form of hypocrisy. (...) This kind of hypocrisy is generally recognized in political contexts.”
(Brunsson 1993; 7)

Som vi har sett er kommunesammenslåing en viktig faktor for samarbeid i våre to regionråd. Staten ønsker å bruke regionrådene som en myk overgang til mer forpliktende samarbeid og kommunesammenslåing (NIVI 2008:1). Tanken er at når kommunene begynner å samarbeide med hverandre, og gjennom dette ser fordeler av slikt samarbeid, vil det på sikt føre til frivillig kommunesammenslåing. Responsen fra våre informanter tyder på at det motsatte skjer. Ingenting tyder på at representantene for de små og mellomstore kommunene vil slå seg sammen med nabokommuner frivillig. Regionrådene kan i stedet brukes som et middel for å unngå kommunesammenslåing. Det kan dermed være snakk om et bevisst hykleri, for å gi et inntrykk av samarbeid utad (Brunsson 1993).

8 KONKLUSJON

Vi har i denne oppgaven kun sett på to regionråd, Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet og Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet. Vi kan derfor ikke generalisere våre funn, eller overføre dem til andre regionråd. Andre regionråd, eller regionråd som er organisert annerledes enn de to rådene vi har undersøkt, kan gi andre funn enn våre.

Vi har studert to regionråd med ulik organisering, men det vi fant var to råd med svært like trekk. Det faktum at rådene til tross for ulik organisering fungerer så likt, kan tyde på at funnene våre kan være overførbare.

De to regionrådene vi har studert er ”unge” råd, opprettet henholdsvis i 2006 og 2008. De fleste norske regionråd er unge, og under utvikling. Det vi har sett på i denne masteroppgaven er et statisk klipp av de to rådene i 2008. Dette betyr ikke at funnene våre vil gjelde på et senere tidspunkt, ettersom de to regionrådene er systemer i utvikling, systemer som utvikler seg over tid.

Vi har sett på hvilke funksjoner de to rådene kan tenkes å ha. De kan ha både institusjonelle og symbolske funksjoner. De to regionrådene kan i beste fall sies å være en arena for forhandling og makt, men slik de fungerer per dags dato kan det se ut til at våre informanter opplever den symbolske betydningen som den viktigste.

Det vil bli spennende å se hvordan regionrådene vil utvikle seg i tida fremover. Dersom rådene blir tillagt beslutningsmyndighet vil dette kunne endre rådernes betydning som styringsorganer. Ettersom kommunesammenslåing har så stor betydning for våre informanter, vil det være interessant å se hvor stor den symbolske betydningen av rådene vil være i fremtiden.

Dersom noen ønsker å forske videre på regionråd, kan det være en idé å se på rådene direkte i forholdet mellom det instrumentelle og det symbolske perspektivet. Slik vi ser det bør dette være et utgangspunkt for videre forskning i tiden fremover.

Kildeliste

- Ashforth, Blake E. (2001) *Role transitions in organizational life : an identity-based perspective*. Mahwah, N.J. : Lawrence Erlbaum Associates
- Ashforth, Blake E., Harrison, Spencer H., Corley, Kevin G. (2008). Identification in Organizations: An Examination of Four Fundamental Questions. *Journal of Management*; Jun2008, Vol. 34 Issue 3, p325-374, 50p.
- Aslaksen, Rune (2008) Masteroppgave: *Politikerrollen i Knutepunkt Sørlandets representantskap*. Universitetet i Agder.
- Berg, Bruce L. (2007). *Qualitative research methods for the social sciences*. Pearsons Education, Inc. Boston 1989 (6.ed. 2007)
- Berger, P & Luckman, T (1966). *Den samfunnsskapede virkelighet*. Fagbokforlaget, 2000. Oversatt av Frøydis Wiik.
Originaltittel: *The Social Construction of reality. –A Treatise in the Sociology of Knowledge*, 1966.
- Bevir, Mark & Rhodes, R. A. W. (2006). The Life, Death and Resurrection of British Governance. *Australian Journal of Public Administration*; Jun2006, Vol. 65 Issue 2, p59-69, 11p.
- Brandtzæg, Bent Aslak og Sanda, Karl Gunnar (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid : resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Telemarksforsking, Bø
- Brunsson, Niels (1993-1), The Necessary Hypocrisy. *The International Executive*, Vol. 35(1) 1-9 (January/February 1993) © 1993 John Wiley & Sons, Inc.
- Brunsson, Niels (1993-2). Justification and hypocrisy as alternatives to control. *Accounting Organizations and Society*, Vol. 18, NO.6, pp. 489-506, 1993

Dahl Jacobsen, Knut (1992). *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. Opprinnelig trykket i *Tidsskrift for Samfunnsforskning 1, 1960: 231-248*. Hentet fra: Tom Christensen & Morten Egeberg "*Forvaltningskunnskap*" (Tano 1992)

Dalland, Olav (2000) *Metoder og oppgaveskriving for studenter*, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2000, 3.utgave, 4.opplag, 2004

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge 1984, Basil Blackwell, Oxford

Hagen, Terje P og Sørensen, Rune (2006). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring, demokrati*. Universitetsforlaget 2006. Oslo.

Hansen, Tore. kapittel 5 i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (2005). *Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS. 2005 Bergen.

Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan, *Hvordan organisasjoner fungerer*. 1997. 3.utg 2007. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.

Jacobsen, Dag Ingvar. *Organisasjonsendringer og endringsledelse* 2004, 2.opplag 2006. Fagbokforlaget, Vigmostad og Bjørke. Bergen

Johannesen, Asbjørn og Tufte, Per Arne (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Abstrakt forlag 2002. Oslo

Jæger, Birgit og Sørensen, Eva (2003). *Roller der rykker*. Politiker og administratorer mellom hierarki og nettverk. Jurist og økonomiforbundets Forlag 2003, København.

Jensen og Sørensen i Jæger og Sørensen 2003

Kap 3. Den politologiske rolleanalyse. Lotte Jensen og Eva Sørensen.

Jæger, i Jæger og Sørensen, 2003; 75 Kap 5

Jæger, i Jæger og Sørensen 2003; 261, kap 10

Kap 10. Birgit Jæger.

Sørensen, i Jæger og Sørensen, 2003; 6

Eva Sørensen. Innledning, kap 1

Kerlefsen, Ulf. Masteroppgave ”Politikernes forhold til Knutepunkt Sørlandet” UiA 2009.

Kjelleberg, Francesco og Reitan, Marit (2003), *Studiet av offentlig politikk, en innføring*. Forfatterne og Tano 1995. 5. opplag. Oslo 2003.

Klijn, Erik Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*; Jul2008, Vol. 10 Issue 4, p505-525, 21p,

Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management* (1461667X); Jun2000, Vol. 2 Issue 2.

Kooiman, Jan (2006), *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd. London, California, New Dehli.

Lowi, Theodore 1970, Decision making vs. Policy making: Towards an antidote for technocracy. *Public Administration Review*; May/Jun70, Vol. 30 Issue 3, p314, 12p

March, James G. Olsen, Johan P. *International Organization*; Autumn98, Vol. 52 Issue 4, p 943-969

Martinussen, Willy 1999. *Sosiologiske forklaringer*: Fagbokforlaget, Bergen.

Martiniussen, Willy 2008. *Samfunnsliv*. Innføring i sosiologiske tenkemåter. Universitetsforlaget, Oslo

Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*; Sep77, Vol. 83 Issue 2, p340-363, 24p, 3 diagrams

Møte- og sakslister fra Grenlandsrådet i Grenlandssamarbeidet

Møte- og sakslister fra Representantskapet i Knutepunkt Sørlandet

NOU 1992: 15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring” (Christiansen-utvalget)

Parekh, Bhiku (2008). *A New Politics Of Identity*. Political principles for an interdependent world. Palgrave Macmillan 2008 New York NY 10010.

Repstad, Pål (1997). *Sosiologiske perspektiver for helse- og sosialarbeidere*. Tano Aschehoug, Otta 1997

Rhodes, R. A. W (2007). *Understanding Governance: Ten Years On*. *Organization Studies* (01708406); 2007, Vol. 28 Issue 8, p1243-1264, 22p

Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet – Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Bergen, 2002 (2.opplag, 2006)

Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og Translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget, Oslo.

Scott, W. Richard (2008). *Institutions & Organizations. Ideas and interests. Third edition*. Los Angeles: Sage Publications.

Skare, Audun (2000): Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk – om partienes rolle i lokalpolitikken. I Audun Offerdal & Jacob Aars (red): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo, Kommunenes Sentraforbund.

Stubseide, Gunhild (2001). Masteroppgave, *Fra uforpliktende samtaler til formalisert samarbeid*. 2001.

Sørensen, Rune (2004). *Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé*. Samfunnsspeilet nr. 2, 2004

Vabo, Signy Irene (2000). New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians? *Scandinavian Political Studies*; Dec2000, Vol. 23 Issue 4, p343, 30p, 4 charts, 2 diagrams

Weigaard, Jarle (1991) NIBR-rapport 1991:2 «Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing».

Internettreferanser

Grenlandssamarbeidet (www.grenlandssamarbeidet.no) (17.08.09)

Program for Grenlandssamarbeidet 2007-2010

<http://www.grenlandssamarbeidet.no/Dokumenter/PDF-filer/Program%202007%20-%202010.pdf> (17.08.09)

Vedtekter for Grenlandssamarbeidet

<http://www.grenlandssamarbeidet.no/Dokumenter/Om%20Grenlandssamarbeidet/Vedtekter%20vedtatt%20juni%202006.doc> (17.08.09)

Handlingsplan for Grenlandssamarbeidet 2009

<http://www.grenlandssamarbeidet.no/Dokumenter/Handlingsplaner/Handlingsplan%202009%20-%20vedtatt%20i%20regiontinget%20des08.doc> (17.08.09)

Knutepunkt Sørlandet (www.knutepunktsorlandet.no) (03.04.09)

Om Knutepunkt Sørlandet

<http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?AId=86&back=1&MIId=183> (07.09.09)

Ny styringsmodell for Knutepunkt Sørlandet. Agderforskning.

<http://www.knutepunktsorlandet.no/Filnedlasting.aspx?MIId=27&FilId=93&back=1>
(07.09.09)

Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet

<http://knutepunktsorlandet.no/kunde/filer/Reglement%20for%20Representantskapet%20RS%20sak%2009%2008%281%29.pdf> (03.04.09)

Kommunelovens § 27 og § 28

<http://www.lovdatabasen.no/all/tl-19920925-107-005.html> (14.03.09)

NIVI-rapport 2007-1 Evaluering av interkommunal samarbeid i Midt-Telemark

<http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-rapport%202007-1%20Evaluering%20av%20interkommunal%20samarbeid%20i%20Midt-Telemark.pdf>

(22.10.09)

NIVIs notat 2008-1 ”Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling”,

<http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-notat%202008-1%20Status%20for%20interkommunalt%20samarbeid%20og%20behov%20for%20videreutvikling.pdf>

(07.10.09)

NIVI – notat 2009-1 ”Status og utviklingsmuligheter for Knutepunkt Sørlandet”.

<http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-notat%202009-1%20Status%20og%20utviklingsmuligheter%20for%20Knutepunkt%20S%F8rlandet.pdf>

(16.10.09)

NOU 2000:12. ”Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer”

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2000/nou-2000-12.html?id=117351>

(16.10.09)

NOU 2006: 7 ”Det lokale folkestyret i endring?” Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2006/NOU-2006-7.html?id=428423>

(16.10.09)

Statistisk sentralbyrå, diverse søk etter kommuner og innbyggertall. www.ssb.no

(27.09.09)

St. prp. Nr. 64 (2001-2002). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003*
(kommuneproposisjonen)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-64-2001-2002-.html?id=206334>

(16.10.09)

Intervjuguide for representanter fra Knutepunkt Sørlandet

Hvordan er det å være kommunepolitiker i representantskap fremfor i kommunestyret?

Motivasjon, ideologi, hvorfor er du med, hvorfor samarbeide..

- Bakgrunn for samarbeid – hva er din motivasjon for samarbeidet i knutepunktet?
- Opplever du forandringer av roller og arbeidsoppgaver i forhold til tidligere – da du var kun kommunepolitiker?
- Opplever du knutepunkt Sørlandet som et sterkt Fellesskap? (jfr sosialisering og tilknytning til rollen, felles visjon?)
- Hva ser du på som lokalpolitikernes viktigste rolle i Knutepunkt Sørlandet
- Hva ser du på som lokalpolitikernes viktigste rolle i kommunestyret

Hva forventes av deg som knutepunktpolitiker?

- Forventninger fra:
kommunestyret
partiet
knutepunktet
- Er partiets eller kommunens politikk styrende for samarbeidet
- Opplever du rollen din i knutepunktet som fristilt fra eller låst til partipolitikerrollen?
- Opplever du at rollen som knutepunktpolitiker har blitt klarere/ mer definert i perioden du har sittet der? Har den nye rollen gitt deg som politiker mer innflytelse (Hands on)
- Opplever du at det skapes en ny identitet (i rollen) som knutepunktpolitiker?
- Hvis ja, har dette gitt deg som politiker, og eventuelt kommunen din, større eierskap til knutepunktet?
- Opplevelse av deltakelse i knutepunktet – interessant forum?

Har du opplevd saker du synes har vært vanskelige å håndtere i perioden?

- Eksempler på saker du synes har vært vanskelige å håndtere ifm rollene dine?
(kan referere til saker vi har sett på selv..)
- Hvis ja, hvordan taklet du dette?

Saker som kan ha vært problematiske

- Distributive:

Interkommunalt brannvern

Asylmottak

Rushtidsavgift

Har i prinsippet ikke hatt distributive saker, disse har blitt orienteringssaker i stedet for å ha blitt realitetsbehandlet, dette må drøftes nærmere i oppgaven.

- Regulative:

Eierskap til Destinasjon Sørlandet

Felles strategisk næringsplan

- Fordeling

Valg av representanter til styret EVA senter
Budsjett KBR 2009

- Hvordan håndterte du disse sakene?

Opplevd konflikt mellom de to rollene

- Opplever du at rollen som knutepunktpolitiker påvirker deg som kommunepolitiker?
- Opplever du rollen din i knutepunktet som fristilt fra eller låst til kommunepolitikken og kommunepolitikerrollen?

Intervjuguide for representanter for Grenlandssamarbeidet

Hvordan er det å være kommunepolitiker i Grenlandsrådet fremfor i kommunestyret?

Motivasjon, ideologi, hvorfor er du med, hvorfor samarbeide..

- Bakgrunn for samarbeid – hva er din motivasjon for samarbeidet i Grenlandsrådet?
- Opplever du forandringer av roller og arbeidsoppgaver i forhold til tidligere – da du var kun kommunepolitiker?
- Opplever du Grenlandsrådet som et sterkt Fellesskap? (jfr sosialisering og tilknytning til rollen, felles visjon?)
- Hva ser du på som lokalpolitikernes viktigste rolle i Grenlandsrådet
- Hva ser du på som lokalpolitikernes viktigste rolle i kommunestyret

Hva forventes av deg som representant i Grenlandsrådet?

- Forventninger fra:
kommunestyret
partiet
Grenlandsrådet
- Er partiets eller kommunens politikk styrende for samarbeidet
- Opplever du rollen din i Grenlandsrådet som fristilt fra eller låst til partipolitikerrollen?
- Opplever du at rollen som representant i Grenlandsrådet har blitt klarere/ mer definert i perioden du har sittet der? Har den nye rollen gitt deg som politiker mer innflytelse (Hands on)
- Opplever du at det skapes en ny identitet (i rollen) som representant i Grenlandsrådet?
- Hvis ja, har dette gitt deg som politiker, og eventuelt kommunen din, større eierskap til Grenlandsrådet?
- Opplevelse av deltakelse i Grenlandsrådet – interessant forum?

Har du opplevd saker du synes har vært vanskelige å håndtere i perioden?

- Eksempler på saker du synes har vært vanskelige å håndtere ifm rollene dine?
(kan referere til saker vi har sett på selv..)
- Hvis ja, hvordan taklet du dette?

Saker som kan ha vært problematiske

Felles arealplanlegging

Felles IKT

Klimakutt Grenland

SAMBO

Samordning av forebyggende arbeid blant barn og unge i Grenland

Strategisk næringsplan

Vekst i Grenland

- Hvordan håndterte du disse sakene?

Opplevd konflikt mellom de to rollene

- Opplever du at rollen som representant i Grenlandsrådet påvirker deg som kommunepolitiker?
- Opplever du rollen din i Grenlandsrådet som fristilt fra eller låst til kommunepolitikken og kommunepolitikerrollen?



Vertskommunesamarbeid i Grenlandssamarbeidet

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune	Lovpålagt oppgave
Barnevernvakt Krise- og akuttberedskap for barneverntjenesten. Felles barnevernsvaktjeneste på kveldstid, i helger og høytider	Alle i Telemark, minus: Notodden Tinn og Hjartdal		Skien	
Grenland landbrukskontor Felles landbruksforvaltning for deltakerkommunene	Skien Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 28b	Skien	Ja Landbrukskontoret står for myndighetsutøvelsen innen landbruksforvaltning og vilt- og fiskeforvaltningen (ikke Siljan)
110 – Telemark Felles alarmsentral for hele Telemark. Kostnadene fordeles ut fra innbyggertall i kommunene.	Alle i Telemark	Kommuneloven § 28. Virksomheten er organisert med eget styre samt årsmøte som bestemmende organ.	Skien	
IT – enheten Felles driftssenter for deltakerkommunenes behov for IT-tjenester	Skien Bamble Drangedal	Kommuneloven § 27	Skien	
Felles arkivdepot i Telemark Etablere felles arkivdepot som tilfredsstillende krav til langtidslagring av arkiver	Skien Bamble Kragerø Drangedal	Kommuneloven § 27	Skien	
Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet GKI Oppnå stordriftsfordeler	Skien Bamble Drangedal	Kommuneloven § 27. Interkommunalt styre og samarbeidsråd.	Skien	

og effektivisering av innkjøpsfunksjonene i deltakerkommunene	Kragerø Porsgrunn Siljan			
Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune	Lovpålagt oppgave
Krisesenteret i Telemark Tilby hjelp og støtte til kvinner og barn som kommer i vanskelige livssituasjoner som følge av vold og mishandling.	Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan + 8 øvrige		Skien	
Renovasjon i Grenland RiG Hindre at avfall oppstår. Fremme ombruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse av det avfallet som likevel oppstår. Redusere mengden skadelige stoffer i avfallet, og sikre en miljøforsvarlig sluttbehandling	Skien Bamble Porsgrunn Siljan	Kommuneloven § 27	Skien	
Disponering av slam fra kommunale avløpsrenseanlegg	Skien Porsgrunn Bamble		Skien	
Knarrdalsstrand renseanlegg Rense kommunalt avløpsvann	Porsgrunn Skien		Porsgrunn	

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune	Løvpålagt oppgave
<p>Miljørettet helsevern i Grenland Fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold. Føre tilsyn og foreta godkjenninger.</p>	<p>Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan</p>	<p>Kommuneloven § 28b Rådmennene, eller den rådmannen utpeker, er styre og har jevnlig møter med miljørettet helsevern.</p>	<p>Porsgrunn</p>	<p>Ja Den formelle vedtaksmyndigheten delegeres til fagleder for tjenesteområdet etter de regler som følger av kommunehelsetjenestelovens § 4a-3</p>
<p>Tolketjenesten i Grenland Levere tolketjeneste til deltakerkommunene. Ved ledig kapasitet selges tolketjenester til andre kommuner og selskaper</p>	<p>Porsgrunn Skien</p>	<p>Kommuneloven § 27</p>	<p>Porsgrunn</p>	
<p>Tilsynskontoret for byggesaker i Grenland Arbeide for bedre kvalitet i byggeprosjekter. Være en ressurs og rådgiver innenfor byggekontroll. Samarbeidsavtale for 5 år (fra 2006)</p>	<p>Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan</p>	<p>Kommuneloven § 27</p>	<p>Porsgrunn</p>	
<p>Arbeidsgiverkontrollen i Grenland AiG Bedre kommunenes mulighet til å oppfylle krav om arbeidsgiverkontroll. Etablere et solid fagmiljø som kan bistå med råd og veiledning overfor næringslivet.</p>	<p>Skien Bamble Drangedal Kragerø Porsgrunn Siljan</p>		<p>Porsgrunn</p>	

Samarbeid	Deltakere	Organisering	Vertskommune	Lovpålagt oppgave
Felles kommuneoverlege	Bamble Kragerø Drangedal			
Forliksrådet				
Legevakt	Skien Siljan		Skien	
Telemark interkommunale næringsfond Å medvirke til næringsutvikling i fylket ved å delfinansiere fellestiltak med virkning for hele fylket. Kan gi støtte til prosjekter som kommer minst to kommuner til gode.	Alle i Telemark		Telemark fylkeskommune	
Overformyndieriet i Grenland Hovedansvar for at umyndige og hjelpetrengende personer i kommunen får sine juridiske og økonomiske interesser ivaretatt etter vergemålslovens og umyndiggjøringslovens regler.	Skien Porsgrunn Siljan Drangedal	Kommuneloven § 28a	Skien	Ja
SAMBA En interkommunal institusjon for barn med store funksjonshemninger.	Skien Porsgrunn	Kommuneloven § 27	Skien	