



UNIVERSITETET I AGDER

# Regionrådenes påvirkning på regionalt styringsnivå

En kartlegging av relasjoner mellom fylkeskommunene og tre regionråd på Agder.

**Janne Karin Nesheim**

## **Veileder**

Dag Ingvar Jacobsen

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2015  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## Forord

Denne oppgaven er min avslutning på masterstudiet i offentlig politikk og ledelse ved Universitetet i Agder. Masteroppgaven har blitt skrevet høsten 2014 og våren 2015 og teller 40 studiepoeng.

Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende, lærerikt, men også svært krevende. Jeg vil i denne forbindelse rette en stor takk til min veileder, Dag Ingvar Jacobsen, instituttleder og professor ved Universitetet i Agder. Han har vært til stor hjelp, gitt gode og kritiske tilbakemeldinger, samt veiledet meg målrettet gjennom hele skriveprosessen.

Takk til alle informantene som har bidratt ved å stille opp til intervju, svart på mailer og telefoner, samt vist interesse for oppgavens tema.

Dernest vil jeg takke, medstudenter på masterstudiet, som har gitt meg mye glede og gode minner. Videre vil jeg rette en særskilt takk, til Katrine, som ikke bare har vært ei god venninne, men også en utrolig god støttespiller gjennom arbeidet med oppgaven!

Det er ikke til å komme utenom at jeg hadde ikke klart å komme meg ditt hvor jeg er i dag, hadde det ikke vært for den driven og motivasjonen som familien min har bidratt med gjennom alle årene mine, på skolebenken – Takk.

Kristiansand, 31. mai 2015

Janne Karin Nesheim

## Sammendrag

Temaet for denne masteroppgaven er regionrådenes påvirkning på regionalt styringsnivå ved fylkeskommunen (FK) med utgangspunkt i kartlagte relasjoner mellom to fylkeskommuner og tre regionråd (RR). Fylkeskommunene som har blitt undersøkt i denne studien er Vest-Agder fylkeskommune (VAF) og Aust-Agder fylkeskommune (AAFK). Agderfylkene blir her undersøkt opp mot kontaktflaten de har med følgende tre RR: Setesdal Regionråd (SR), som ligger i Aust-Agder, Knutepunkt Sørlandet (KnpS), et interkommunalt samarbeid som strekker seg over fylkesgrensen mellom Vest-Agder og Aust-Agder, og til slutt, Listerrådet som er et politisk og administrativt samarbeid mellom seks kommuner i vestre del av Vest-Agder. Studien ble gjennomført våren 2015.

Problemstillingen for oppgaven er todelt, først «*hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene?*», dernest «*hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene?*». Den første problemstillingen er beskrivende og den andre er forklarende.

Funnene i denne studien er gjort rede for, og drøftet ut ifra governance teoriens tre motstridende hovedperspektiver om hvorvidt nettverket har «hollowing-out», «filling-in» eller de-koblet effekt på hierarkiet.

Studiens hovedfunn viser to avgjørende faktorer for hvordan FK påvirkes av regionrådene, henholdsvis *policy områder* og *trekk ved samarbeidene* som involverer RR. Med policy områder menes innen hvilke politiske områder finner relasjonene sted og i hvilken form. Trekk ved samarbeidene inkluderer både samarbeid mellom enkeltkommunene og regionrådene, samt samarbeid mellom regionrådene og FK. Videre viser studien at alle hovedperspektivene fra governance teorien gjør seg gjeldende i relasjonene, som har blitt kartlagt mellom RR og FK, til tross for at teorien finner dem motstridende.

I tilfeller hvor regionrådene ser ut til å være de-koblet fra FK, indikerer de empiriske funnene at de-kobling er en bevisst handling fra medlemskommunene i RR. De-kobling finner sted når primærkommunene står i konflikt med hverandre, og derfor ikke klarer å samle seg om et felles standpunkt. I disse tilfellene må regionrådene trekke seg tilbake som deltakende part i fylkeskommunens beslutningsprosesser, ettersom uenigheten mellom primærkommunene krever det. Regionrådenes passivitet bidrar videre til at FK må ta avgjørelsene på egenhånd, og dermed går tilbake til den hierarkiske styringsmodellen som et resultat av at organisasjonene/partene i omgivelsene verken strekker til eller klarer å finne enighet seg

imellom. Funnene viser dermed at styringsformen for saker på regionalt styringsnivå, til syvende og sist er betinget av konsensus mellom samarbeidskommunene i de enkelte regionrådene.

På bakgrunn av de empiriske funnene i denne studien, som omhandler regionrådenes påvirkning på regionalt styringsnivå, konkluderes det med at man ut i fra et teoretisk perspektiv ikke har tilstrekkelig empirisk grunnlag for å hevde at nettverkene har erstattet hierarkiet. Derimot viser studien at hierarkiet, innenfor enkelte policy områder og ut ifra trekkene som har blitt kartlagt ved enkelte av samarbeidene, ser ut for å bli satt i en situasjon hvor de selv må ta ansvar for styringsprosessene. Dette, da nettverkene verken er robuste nok til å kunne ta del i, eller håndtere, konfliktfylte saker og temaer.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>5</b>
<b>Oversikt over forkortelser</b> .....	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>9</b>
1.1. Bakgrunn og tema .....	9
1.2. Presentasjon av oppgaven .....	12
<b>2. TEORI</b> .....	<b>13</b>
2.1. Government og Governance .....	13
2.1.1. «Government» .....	13
2.1.2. «Governance» .....	14
2.2. «Hollowing-out», «filling-in» eller de-koblet? .....	15
2.2.1. Nettverk har en «Hollowing-out» effekt på hierarkiet .....	16
2.2.2. Nettverk har en «Filling-in» effekt på hierarkiet .....	18
2.2.3. Nettverket og hierarkiet eksisterer side om side, men de-koblet fra hverandre ...	21
<b>3. METODE</b> .....	<b>24</b>
3.1. Beskrivelse av case .....	24
3.2. Forskningsenheter .....	25
3.3. Fylkeskommunen og fylkeskommunens oppgaver .....	26
3.3.1. Aust-Agder fylkeskommune (AAFK) .....	27
3.3.2. Vest-Agder fylkeskommune (VAF) .....	28
3.4. Regionråd og regionrådenes virke .....	29
3.4.1. Knutepunkt Sørlandet (KnpS) .....	31
3.4.2. Setesdal Regionråd (SR) .....	32
3.4.3. Listerrådet .....	32
3.5. Innsamling av data .....	33
3.5.1. Enheter, utvalg og struktur .....	34
<b>4. ANALYSE</b> .....	<b>36</b>
4.1. Hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene? .....	36
4.1.1. Knutepunkt Sørlandet (KnpS) .....	36
4.1.2. Setesdal Regionråd (SR) .....	39
4.1.3. Listerrådet .....	42

4.1.4. Øvrige samarbeid og relasjoner mellom fylkeskommunene og regionrådene .....	44
4.1.5. Oppsummering .....	44
4.2. Hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene? .....	47
4.2.1. Aust-Agder fylkeskommune (AAFK) .....	48
4.2.2. Vest-Agder fylkeskommune (VAF).....	49
4.2.3. Øvrige påvirkninger regionrådene har på fylkeskommunene i Agder .....	50
4.2.4. Konflikt mellom kommunene hemmer regionrådenes påvirkningskraft ovenfor fylkeskommunene.....	52
4.2.5. Oppsummering .....	54
<b>5. DRØFTING.....</b>	<b>56</b>
5.1. Regionrådene har en «hollowing-out» effekt på fylkeskommunen.....	57
5.1.1. Sykehussaken .....	57
5.2. Regionrådene har en «filling-in» effekt på fylkeskommunen.....	61
5.2.1. Effektivisering av kontaktflaten fylkeskommunen har med primærkommunene	61
5.2.2. Utarbeidelse og gjennomføring av regionale planer .....	64
5.3. Regionrådene er de-koblet fra fylkeskommunen .....	66
5.3.1. Skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030 – konflikt mellom kommunene til hinder for kobling mellom fylkeskommune og regionråd .....	66
5.4. Konklusjon/Avslutning .....	71
5.4.1. Government versus Governance .....	72
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>76</b>
<b>Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter i FK (politikere og Adm.) .....</b>	<b>80</b>
<b>Vedlegg 2: Mail med informasjon og intervjuguide sendt til regionrådene. ....</b>	<b>81</b>
<b>Vedlegg 3: Intervjuguide FK administrasjon.....</b>	<b>82</b>
<b>Vedlegg 4: Intervjuguide politikere .....</b>	<b>83</b>

## **Figurer:**

<i>Figur 1:</i> Oversikt over hovedtema og problemstillinger for oppgaven.....	11
<i>Figur 2:</i> Oppgavens tre hovedperspektiver - "hollowing-out"/"uthuling", "filling-in" og de- kobling.....	16
<i>Figur 3:</i> Effekter av fylkeskommunens relasjon til regionrådene. ....	24
<i>Figur 4:</i> Ulike interesser mellom kommuner, bidrar til at regionrådet står uten fellesinteresser å fremme utad, deriblant i møte med regionalt styringsnivå – FK og RR er de-koblet.....	69
<i>Figur 5:</i> Fellesinteresser innad den enkelte region, mellom kommunene, gir regionrådet handlingsrom til å kunne fremme saker utad på vegne av regionen som en felles enhet – kobling mellom RR og FK.....	70

## **Tabeller:**

<i>Tabell 1:</i> Kildene til makt og vurderinger som har blitt gjort av hvorvidt de er kilder til makt for fylkeskommunen. ....	27
<i>Tabell 2:</i> Kartlagte kontaktflater mellom FK og RR, på Agder.....	46
<i>Tabell 3:</i> Områder hvor relasjonen har påvirket og ikke-påvirket FK. ....	55
<i>Tabell 4:</i> Oversikt over den kartlagte effekten RR har på FK, ut fra teoriens tre hovedperspektiver.....	71

## Oversikt over forkortelser

<b>AAFK</b>	Aust-Agder fylkeskommune
<b>ATP</b>	Areal- & Transportplan
<b>FK</b>	Fylkeskommunen
<b>KnpS</b>	Knutepunkt Sørlandet
<b>KS</b>	Kommunesektorens organisasjon
<b>LIM-planen</b>	Regional plan for likestilling, inkludering og mangfold på Agder
<b>PSG</b>	Politisk Samordningsgruppe for Regionplan Agder 2020 (Regionplanen)
<b>RR</b>	Regionråd(et)
<b>RTP</b>	Regional transportplan Agder 2015-2027
<b>SR</b>	Setesdal Regionråd
<b>VAF</b>	Vest-Agderfylkeskommune
<b>VINN-planen</b>	Regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping Agder 2015- 2030



# 1. INNLEDNING

## 1.1. Bakgrunn og tema

Fylkeskommunen (FK) som regionalt styringsnivå har på mange måter kommet litt i skyggen og blitt glemt i debattene og engasjementet rundt oppgavefordeling blant politiske styringsnivå. Videre kan det virke som om FK, som styringsnivå, har slitt med å finne sin rolle som politisk og til dels administrativ enhet. Dette kom blant annet frem i et drøftingsnotat til Kommunesektorens organisasjon (KS) kollegiet for noen år siden (2012), hvor det ble gjennomført en teoretisk analyse som grunnlag for drøfting omkring hvilken rolle FK skal ha som regionalpolitisk utviklingsaktør (Dahle et al., 2012). Her ønsket man å belyse mulighetene, potensiale og styrkene som FK som organisasjon har. Noe av det som ble belyst i notatet er at FK har en viktig rolle i den regionalpolitiske styringen, samt som utviklingsaktør gjennom sin deltakelse i de ulike prosessene og nettverkene sammen med kommunene, næringslivet og andre aktører, dette innebærer at denne instansen har en egen rolle som nettverksdeltaker og videre har den tilegnet seg god kompetanse på nettverksstyring gjennom sin deltakelse i ulike nettverk (Dahle et al., 2012, p. 13 og 14).

De siste årene, da særlig etter regjeringsskiftet i 2013, har det vært store diskusjoner rundt antallet styringsnivåer i norsk forvaltning, samt behovet for en kommunereform. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H) ønsker større og mer robuste kommuner som kan ta til seg flere oppgaver og ha et større ansvar. Ved dagens situasjon er det imidlertid slik at de aller fleste kommuner går sammen med én eller flere andre kommuner for å løse én eller flere oppgaver, gjennom interkommunale samarbeid. Dette er samarbeid som skjer på tvers av kommunegrensene, og kjennetegnes i hovedsak ved at «(...) to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring» (Jacobsen, 2014a, p. 15).

Interkommunale samarbeid går ikke bare ut på felles oppgaveløsning og tjenesteproduksjon mellom kommunene. De fungerer også som politiske og administrative drøftingsarenaer, hvor den politiske og administrative toppledelsen blant medlemskommunene møtes for å diskutere og fremme saker som er dagsaktuelle for deres region. Disse samarbeidene kalles *regionråd (RR)*. Tidligere studier av regionrådene har hovedsakelig fokusert på temaer knyttet til blant annet beslutningsmyndighet i regionrådene og politikernes rollehåndtering, med hensyn til

rollen som både kommunepolitiker og regionrådspolitiker (Liland & Sørensen, 2009). Videre har studiene, også forsøkt å belyse i hvilken grad den politiske kommunen berøres av opprettelsen av RR (Jacobsen, 2012). Videre ble det i en tidligere masteroppgave (Gundersen, 2010), gjennomførte en kvantitativ studie av regionrådenes opplevde innflytelse. Funn fra tidligere studier som har blitt gjort på RR med kobling til FK, viser at sakene som dominerer dagsorden blant norske RR er områder innen samferdsel og næring, samt at disse områdene da også er ansvarsområder som er underlagt FK (Jacobsen, 2014a, p. 107; Jacobsen et al., 2011).

Teoretikere innen governance faget, som har forsket og skrevet om styringsutfordringene i offentlig sektor, er stort sett enige om at det moderne samfunnet har utviklet seg til å bli et nettverkssamfunn. De er imidlertid uenige om hvilken funksjon den hierarkiske styringsmodellen har i denne utviklingen.

Blant enkelte teoretikere forklares denne utviklingen ved at nettverket, som organiseringsform, har tatt over og erstattet hierarkiet (Koppenjan & Klijn, 2004). Dette begrunnes med at det moderne samfunnet er mer mangfoldig og mer komplekst enn det var i etterkrigstiden. Utviklingen og utfordringene som har kommet de siste ti årene understreker dermed behovet for nye former for offentlig styring. Skal samfunnet klare å finne løsninger på problemene før de blir for store og komplekse, må styringsprosessene være kjennetegnet av dynamiske og fleksible tiltak og ordninger. Dette er egenskaper man finner i nettverksorganisasjoner, men som man ifølge enkelte teoretikere, ikke vil finne i byråkratiske organisasjoner (Koppenjan & Klijn, 2004).

Det er i dag et flertall på Stortinget som ønsker tre styringsnivåer, i Norge. Det er likevel en kjent sak at regjeringspartiene Høyre og Frp ønsker å gå fra en trenivås- til en tonivås-styringsmodell, ved å legge ned FK (Skriftleg spørsmål fra Helga Pedersen (A) til kommunal- og moderniseringsministeren, 2014 ; Rune Haugsdal m.fl., 2014, p. 10).

Er FK som regionalt styringsnivå truet av stadig sterkere samarbeid mellom kommunene på lokalt nivå ved regionrådene, samt økende press fra sentralt hold om en fremtid med større og mer robuste kommuner?

Figur 1: Oversikt over hovedtema og problemstillinger for oppgaven.

**Hovedtema for denne oppgaven** vil være relasjonen mellom regionrådene og regionalt styringsnivå ved fylkeskommunen(e).

**Problemstillingene vil være:**

1.) Hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene?

- Hva ligger der i relasjonen som er mellom fylkeskommunen og regionrådene? Hvilket innhold har den? Hvordan er den formet?

2.) Hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene?

- Hvordan påvirkes fylkeskommunens tradisjonelle virksomhet av relasjonen den har til regionrådene?

## 1.2. Presentasjon av oppgaven

Denne oppgaven er et casestudie som først skal kartlegge hvilke relasjoner Aust-Agder fylkeskommune (AAFK) og Vest-Agder fylkeskommune (VAF) har til følgende tre regionråd: Setesdal Regionråd (SR), Knutepunkt Sørlandet (KnpS) og Listerrådet. Deretter vil det bli undersøkt om regionrådene har en påvirkning på fylkeskommunene. Oppgavens oppbygning starter med en fremleggelse av det teoretiske grunnlaget for studien, i kapittel 2. Her blir det også redegjort for oppgavens tre hovedperspektiver – *nettverket har en «hollowing-out» effekt på hierarkiet, nettverket har en «filling-in» effekt på hierarkiet og til slutt nettverket og hierarkiet er de-koblet*. I kapittel 3 presenteres enhetene som undersøkes i denne studien - hvilke oppgaver og arbeid de holder på med, samt hvordan deres eksistens og virke er regulert etter kommuneloven. Avslutningsvis redegjøres det for valg av metode og datainnsamling for studien. I oppgavens analyse kapittel, kapittel 4, vil det bli en presentasjon og gjennomgang av dataene som er samlet inn gjennom intervjuer, regionrådenes vedtekter og planer, regionale planer og enhetenes egne nettsider. I kapittel 5 drøftes funnene fra denne studien opp mot oppgavens teoretiske fundament.

## 2. TEORI

Oppgaven vil ta for seg fylkeskommunen (FK) som offentlig organisasjoner, typisk kjennetegnet av en hierarkisk styringsstruktur, og regionrådene som kjennetegnes som styringsnettverk. Utgangspunktet for teoridelen i denne oppgaven vil ha sitt utspring i governance litteraturen, samt internasjonal og nasjonal forskning på endringer i styringsprosesser innen offentlig sektor siden 1980-/ 1990-tallet.

### 2.1. Government og Governance

*«Today, increasingly complex societies force public officials to develop new models of governance» (Goldsmith & Eggers, 2004, p. 7)*

Statsviteren Johan P. Olsen, som har stått bak flere vitenskapelige publikasjoner, særlig innenfor området offentlig politikk og administrasjon, påstår/hevder at:

*«(...) den byråkratisk oppbygde organisasjon er en form på vikende front innen den offentlige forvaltning i de nordiske land. Den er på vikende front i den forstand at andre organisasjonsformer har overtatt eller er i ferd med å overta på et økende antall områder av den offentlige politikken» (Olsen, 1988, p. 144).*

Governance teorien er omfattende og det kan være en utfordring å skille mellom de forskjellige begrepene og hvilket innhold som ligger bak dem. For å få en bedre forståelse av hvordan utviklingen av offentlig styring tar form, på regionalt nivå, vil det her være hensiktsmessig å starte med en kort presentasjon av litteraturens to hovedbegreper: «government» og «governance». Deretter presenteres hva ulike teoretikere gjennom sine studier, har å si om government og governance.

#### 2.1.1. «Government»

Selve begrepet «government» representerer de formelle statlige institusjonene, der makten er delt mellom følgende tre statsinstitusjoner: Stortinget (parlamentet) som sitter med den *lovgivende makt*, regjeringen som besitter den *utøvende makt* og til slutt domstolene som har

den *dømmende makt*. Dette er maktfordeling etter «*maktfordelingsprinsippet*» (Marcussen & Torfing, 2007, p. 3). Government som styringsform skjer gjennom *institusjoner*. Det er et empirisk fokus på *enkeltaktører (institusjoner)*, der relasjonene mellom aktørene er *hierarkiske/vertikale*, og institusjonene er dominert av styringsformer som *ordrer, regler og strukturer* (Jacobsen, 2014a, p. 23). Government tilnærmingen for offentlig styring er også kjennetegnet ved et sentrert maktsenter, der makten er plassert på toppen av hierarkiet og fordeles nedover i organisasjonen.

«*A key feature of hierarchy is that decisions are taken at the top and implemented through lower layers*» (Kjær, 2011, p. 109).

### 2.1.2. «Governance»

Begrepet «governance» blir ifølge Rhodes anvendt på minst seks forskjellige måter (Rhodes, 1996, p. 652), hvilket understreker begrepets brede definisjonsområde. Anvendelsen og fremstillingen av governance begrepet kan i mange tilfeller oppfattes som en erstatning for «government» begrepet. Likevel er det noen egenskaper som skiller de to begrepene fra hverandre. Rhodes (1996, 1997) forklarer dette ved at:

«*(...) governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed*» (Rhodes, 1996, pp. 652-653 og Rhodes, 1997, pp. 15).

Oversatt til norsk, vil det kunne «*(...) hevdes at «governance» representerer en ny måte å betrakte offentlig styring på, ikke nødvendigvis en helt ny måte å styre på*» (Kjær, A.M. 2011 og Rhodes 2007, i Jacobsen, 2014a, p. 22). Governance prosessene kan ifølge Jacobsen (2014a) oppsummeres ved at styring skjer gjennom *prosesser*, hvor det empiriske fokuset er på *aktørenes gjensidige påvirkning av hverandre*, gjennom *horisontale* relasjoner, hvor aktørene styrer organisasjonen(e) gjennom *dialog og forhandlinger* (Jacobsen, 2014a, p. 23).

I motsetning til government tilnærmingen hvor makten er sentrert hos en aktør, så er makten i et governance perspektiv i større grad spredd mellom aktørene som tar del i styringsprosessene, slik som (Rhodes) poengterer dette i hans redegjørelse for begrepet:

*«'Governance' means there is no one centre but multiple centres; there is no sovereign authority because networks have significant autonomy» (Rhodes, 1997, p. 109).*

Det finnes ingen god norsk oversettelse av begrepet «governance», ordrett vil det være «styresett», men det norske ordet gir ikke en like utfyllende forklaring på begrepets innhold, som litteraturen og forskningen presenterer og det vil derfor være mest korrekt å forholde seg til det engelske begrepet «governance», videre i oppgaven.

## **2.2. «Hollowing-out», «filling-in» eller de-koblet?**

I 2003, undersøkte Agranoff og McGuire omfanget og karakteren av prosesser der offentlige organisasjoner og ikke-offentlige organisasjoner fungerer og opererer sammen (Agranoff & McGuire, 2003). Her hevder de blant annet at:

*«The principle that managers often must operate across organizations as well as within hierarchies is becoming an accepted component of contemporary management theory» (Agranoff & McGuire, 2003, p. 1).*

Med dette menes det at dagens ledelsesteori er innforstått med at ledere i moderne tid, må krysse egne organisasjonsgrenser for å finne eksterne aktører å samarbeide med for at de skal finne løsninger og håndtere de aktuelle problemstillingene de står ovenfor. Denne problemstillingen møter ledere i offentlig sektor i like stor grad som ledere av andre sektorer.

Hvilken betydning har overnevnt studie hatt for hierarkiet – som nærmest har vært en monopolist med hensyn til hvordan politikken og oppgavene i offentlig forvaltning forvaltes, utformes og iverksettes – når det gjelder den kontinuerlige opprettelsen av nye nettverk? Det er mange som omtaler dette temaet i governance litteraturen, men de er ikke helt enige i hvilken rolle nettverket som styringsform har i forhold til det tradisjonelle hierarkiet. Det er mange

begreper som blir presentert i denne litteraturen, og definisjonen og innholdet bak hver enkelt blir ofte lagt frem på ulike måter av de forskjellige teoretikerne.

Denne delen av oppgaven vil med støtte fra governance litteraturen, fokusere på og ta videre utgangspunkt i tre hovedperspektiver. Målet er her å undersøke hvordan utviklingen av nettverksstyring har påvirket og endret den hierarkiske styringsmodellen. Teorien fremstiller disse perspektivene som motstridene og konfliktfylte i forhold til hverandre, og med det formoder teorien at i tilfeller hvor den ene av tilnærmingene slår inn og gjør seg gjeldende, så kan man på det grunnlaget utelukke innslag av de to andre. Vil slike formodninger om tilfeller av «hollowing-out», «filling-in» og de-kobling da også være gjeldende for enhver studie, eller vil det i denne studien vises til funn som tilsier noe annet?

*Figur 2: Oppgavens tre hovedperspektiver - "hollowing-out"/"uthuling", "filling-in" og de-kobling.*

- 1) **Nettverket bidrar til en «hollowing-out» effekt på hierarkiet**, med utgangspunkt i Rhodes betegnelse «*Hollowing out the state*» (Rhodes, 1996).
- 2) **Nettverket har en «filling-in» effekt på hierarkiet.**
- 3) **Nettverket og hierarkiet er *de-koblet*.**

### 2.2.1. Nettverk har en «Hollowing-out» effekt på hierarkiet

I de første debattene som omhandlet etableringen av nettverk, var det sterke argumenter for at man var vitne til en radikal endring av offentlig sektor. Man observerte en dreining fra styringsprosesser som tidligere hadde vært kjennetegnet av en sterk offentlig organisasjon, der makten var sentrert hos en enkelt aktør og delegeringen av oppgaver og ansvar var karakterisert som vertikale (*government*), til styringsprosesser som nå innebar en horisontal spredning av makten mellom flere ulike aktører som tar del i styringsprosessene (*governance*). Jacobsen viser til argumentene som teoretikerne Kettl, Milward, Provan og Rhodes bidro med i de første debattene på nettverksstyring; «*For some, networks were seen as supplanting and thus "hollowing out" traditional hierarchies*» (Jacobsen, 2014b, p. 4). Med dette presenterer han argumentene som tydelig kom frem i debattens innledende faser om hvilke konsekvenser etableringen av nettverk har for den tradisjonelle hierarkiske



organisasjonen. Teoretikerne som satt med denne oppfatningen av nettverkens bidrag til styringsprosesser anså dem som utelukkende truende for videre eksistens av den hierarkiske organisasjonen.

Det er bred enighet blant forskerne i litteraturen om at samfunnet utvikler seg i retningen av å være mer komplekst, bestående av flere aktører i styringsprosessene innen offentlig styring. Denne økte kompleksiteten i samfunnet og styringsprosessene har bidratt til en «uthuling av staten» / *«hollowing out the state»*, og anses dermed som en trussel for offentlige organisasjoner (Agranoff & McGuire, 1998; Jacobsen, 2014a, 2014b; Milward & Provan, 2003; Milward & Provan, 2000; Rhodes, 1996, 2007). Det innebærer at statens institusjoner, statens oppgaver og statens evne til å styre samfunnet som en dominerende og enkeltstående aktør, har blitt svekket. Kjernen av staten og statens ansvarsområder blir delegert til nettverkslignende institusjoner og organisasjoner.

«Hollowing out the state» er et uttrykk for uintenterte effekter av endringene som har skjedd og fortsatt skjer i offentlig styring.

*«By the hollow state we mean the degree of separation between a government and the services it funds (i.e., the number of layers between the source and the use of funds»* (Milward & Provan, 2000, p. 362).

Rhodes (1997) skriver følgende om forskningen som har vært gjennomført med tilknytning til dette perspektivet, som han selv har foretatt og analysert: *«(...) assertions about hollowing out are better seen as questions, and the analysis must look for the unintended consequences of government actions»* (Rhodes, 1997, p. 17).

Angående hvilke prosesser det er som har bidratt til denne uthulingen, samt hvilke nye problemstillinger dette reiser forklarer Rhodes følgende: *«The public sector is becoming both smaller and fragmented and this process of hollowing-out raises several problems. Three problems are immediate concern: fragmentation, steering and accountability »* (Rhodes, 1996, p. 661). Med andre ord vil, en uthuling av staten føre til flere problemer. Rhodes viser i denne sammenheng spesifikt til tre som er av umiddelbar bekymring: 1) *fragmentering*, 2) *styring* og 3) *ansvarliggjøring*. I følge Rhodes er disse effektene utilsiktede konsekvenser, og ikke bevisste ønsker eller valg fra politisk og administrativt hold.

At problemer har oppstått som følge av handlingsvalg for styringsprosesser i hierarkiske organisasjoner blir også argumentert for av Koppenjan and Klijn (2004). I deres analyse har de et ensporet fokus på det som flere forskere i litteraturen omtaler som «*wicked*» (onde) problemer. I følge dem kan ikke problemer lenger løses av enkeltstående organisasjoner, men må løses i fellesskap med andre organisasjoner. Av den grunn har den hierarkiske organisasjonen mistet mye av sin betydning, og dermed blitt erstattet av horisontale nettverk. Disse nye nettverkene er kjennetegnet ved en høy grad av dynamisk og grenseoverskridende egenskaper, i motsetning til hierarkiet som med sitt institusjonelle rammeverk ikke er i stand til å håndtere de samfunnsmessige problemene som oppstår fra dette.

Et av hovedargumentene til Koppenjan and Klijn (2004) er at mangelen på kunnskap og informasjon om hvordan man skal håndtere og løse disse «onde» problemene, må sees i sammenheng med utfordringer relatert til strategiske og institusjonelle trekk ved kontekstene hvor disse problemene blir tatt stilling til og håndtert. Koppenjan og Klijn snakker derfor om et moderne samfunn hvor det er et mangfold av organisatoriske nettverk som møter hverandre i sitt daglige arbeid og i sine forsøk på å løse problemer de er skapt for å ta hånd om. Disse møtene er ofte forpliktende. Organisasjonene ønsker noe for hverandre for de vil – ifølge Koppenjan og Klijn – være avhengige av hverandre for å kunne oppfylle sine oppgaver som enkeltstående organisasjoner. De går såpass langt i sin argumentasjon at de påstår at hierarkiet til og med kan være et hinder for effektiv problemløsning (Koppenjan & Klijn, 2004).

De hierarkiske organisasjonene er for statiske og det moderne samfunnet etterspør dermed dynamiske organisasjoner. Av den grunn har de tunge byråkratiske organisasjonene ifølge Koppenjan og Klijn mistet sin posisjon og plass som dominerende styringsaktør.

### **2.2.2. Nettverk har en «Filling-in» effekt på hierarkiet**

Forrige perspektiv representerte de første debattene omkring nettverk. Oppgaven skal her bevege seg videre fra et nokså svart/ hvit syn på nettverkets rolle i styringsprosessene til en mer variert og farget fremstilling av hvilke effekter opprettelsen av nettverk har hatt og fortsatt har, på hierarkiet. Sentralt for «filling-in» tilnærmingen er nettopp det å belyse de effektene som kan være av supplerende betydning for hierarkiet og styringsprosessene i sin helhet. I denne delen av governance litteraturen anmodes det at nettverkene har kommet som et supplement til hierarkiene (Jacobsen, 2014a, 2014b; Klijn, 2008; Sørensen & Torfing, 2005).

Det argumenteres for at hierarkiene ikke har blitt erstattet av nettverk, men at nettverkene funksjonelt sett heller er en *«forlengende arm»* av den tradisjonelle styringsmodellen. Selv om en endring finner sted trenger den ikke å være en ensrettet endring til det negative.

I senere tid har det blitt en bredere forståelse og debatt omkring hvilke effekter nettverk har på hierarkiet. Blant annet henviser Jacobsen (2014b, p. 4) til nyere forskning, hvor det foreligger tydelige konklusjoner på at nettverk og hierarkier *«coexist»*. Oversetter man dette begrepet til norsk blir det *eksisterer side om side*. Da kan man videre koble funnene som Jacobsen nevner fra nyere forskning til Sørensen og Torfings argumentasjon fra 2005 hvor de hevder at: *«De formelle politiske myndigheter er dog ikke blevet fortrængt eller erstattet af styringsnettverk. De tradisjonelle former for government og de nye former for governance lever side og side»* (Sørensen & Torfing, 2005, p. 13). De påpeker likevel at denne sameksistensen ikke er fri for utfordringer. Det essensielle for dem i denne sammenhengen er at hierarkiet har vedvart, men at det imidlertid har endret form. Sørensen og Torfing forklarer denne endringen ved:

*«(...) at det formelle politiske og administrative systems monopol på politisk styring er blevet brudt. Den politiske styringen af samfundet foregår i dag i en mangfoldighed af formelle og uformelle processer, mekanismer og institusjoner der ofte samles under betegnelsen governance»* (Sørensen & Torfing, 2005, p. 21).

Det er også teoretikere utenfor Skandinavia som taler for at governance og nettverksstyring har et bidrag til styringsprosessene som er dominert av hierarkiske organisasjoner. Heriblant er Klijn av den oppfatning at: *«One can identify many tasks and services that are still performed in a fairly hierarchical way, making them adhere well to classical theories of public administration»* (Klijn, 2008, p. 509). Jacobsen svarer her Klijn med følgende påstand:

*«Networks are not supplanting traditional government, but rather extending it by the use of additional forms and structures»* (Jacobsen, 2014b, p. 4).

Videre mener Goldsmith and Eggers (2004) at nettverk har en supplerende effekt på hierarkiet og argumenterer for at nettverk kan tjene en rekke improviserte formål. Dette eksempelvis ved å skape markeds plasser av nye ideer innen et byråkrati, eller fremme samarbeid mellom kolleger (Goldsmith & Eggers, 2004, p. 8).

I Koppenjan and Klijn (2004) talte Klijn riktig nok for en tydelig utvikling som bidro til en uthuling av staten, men ser nå i senere tid ut til å ha fått et mer reflektert standpunkt på hva

som er effektene av styringsprosessene i nettverkssamfunnet. I artikkelen som han publiserte sammen med Koppenjan i 2004, var han mye tydeligere i sine påstander koblet til hvilken rolle hierarkiet hadde fått, eller rettene sagt hadde mistet, i kjølevannet av alternative styringsformers innmarsj i det moderne styringssamfunnet, sammenlignet med hva han drøfter og presenterer i egen artikkel fra 2008 (Klijn, 2008).

I artikkelen "*Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme*" (2008) identifiserer Klijn noen misforståelser som, ifølge han, har bidratt til forvirring angående konseptet «governance». Her, presenterer han videre et par momenter som er av betydning for at man skal forstå hva som er Klijns bidrag til «filling-in» perspektivet. Det første er at governance som styringsform har som intensjon å belyse de horisontale relasjonene som er mellom offentlige organisasjoner og andre organisasjoner i samfunnet (Klijn, 2008, p. 509). Det andre er at offentlig sektor i nyere tid har blitt mer og mer avhengige av samfunnsaktører og frivillige organisasjoner for at de skal klare å finne løsninger på stadig mer komplekse utfordringer (Klijn, 2008).

Det som her skiller Klijns argumentasjon fra den han delte med Koppenjan i 2004 er at han ikke avfeier det tradisjonelle hierarkiets eksistens. Han ser fortsatt utfordringene knyttet til at en suveren autoritet, da den sentrerte makten ikke er tilstrekkelig for å kunne finne løsninger på komplekse og grenseoverskridende problemer alene. Likevel ser han nå i senere tid at disse utfordringene i større grad kan møtes gjennom samhandling mellom offentlige-, private- og frivillige organisasjoner. De offentlige organisasjonene har begrensninger for hvilke rammer de kan handle innad, mens de private- og frivillige organisasjonene igjen har andre rammer som de kan handle innenfor. Forskjellige handlingsrammer bidrar ikke bare til ulike begrensninger, men også til ulike muligheter. Gjennom mer samordnede styringsprosesser bestående av ulike organiserings- og styringsformer, oppstår det også flere alternativer til hvordan man kan imøtekomme de komplekse utfordringene som det trengs varierte og dynamiske løsninger på.

### **2.2.3. Nettverket og hierarkiet eksisterer side om side, men de-koblet fra hverandre**

Et tredje perspektiv retter spørsmålet om nettverkets eksistens i en helt annen retning enn de to foregående. Det er ikke sikkert at nettverkene nødvendigvis har en primært ut hulende eller utfyllende påvirkningseffekt på hierarkiet, det kan jo hende at de har en tilnærming som ikke har en direkte kobling til hvordan styringsprosessene tar form i offentlig sektor.

De-koblingsteorien er forankret i *«forestillingen om at organisasjoner som inkorporerer institusjonaliserte formelementer, vil sørge for å holde dem frikoplet fra praksisfeltet»* (Røvik, 2007, p. 26). Det vil si at organisasjoner som innlemmer strukturelle elementer, fra det som kjennetegner institusjonaliserte organisasjoner og omgivelser, sørger for at disse institusjonelle elementene ikke blir en del av eller synlige i organisasjonens praktiske virke. Forestillingen bygger videre på at disse strukturelle elementene bare er innlemmet i organisasjonen som en symbolsk handling for å tilpasse seg omgivelsenes forventninger og krav, men i realiteten er uegnede som verktøy for å kunne styre de interne handlingene i organisasjonen (Røvik, 2007, pp. 26, med henvisning til Meyer & Rowan, 1977; Palmer, Jennings, & Zhou, 1993; Rowan, 1982; Tolbert & Zucker, 1983).

Kjell Arne Røvik (2007), ser blant annet på hva som preger utformingen av samtidens organisasjoner. Han viser til organisasjonsforskning som påpeker *«(...) at organisasjoner ikke kan overleve ved «bare» å være effektivitetsorientert. Man må også søke legitimitet fra omgivelsene»* (Henvisning til Parsons, 1956, i Røvik, 2007, p. 26). Han viser deretter til hvordan innsikten av Parsons har blitt videreutviklet av teoretikere, *«(...), som legger vekt på at organisasjoner for å blir akseptert må demonstrere at man lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt, fornyelse og rasjonalitet»* (Henvisning til Meyer og Rowan 1977, i Røvik, 2007, p. 26). Dagens verdenssamfunn er svært sammensatt, skillelinjene blir stadig mer utydelige, både internasjonalt og nasjonalt. Sentralt for dette perspektivet er hvorvidt nettverket og hierarkiet som opererer og/eller har samme interesser innenfor samme område enten det er knyttet til et geografisk område, styringsnivå, saksområde, spesifikke problemstillinger og utfordringer “snakker” sammen – hvorvidt er involverte organisasjoner koblet eller de-koblet hverandre i sitt faktiske og praktiske virke, ved deltakelse på felles arenaer.

I en artikkel fra 2006, viser Robert Agranoff til empiriske funn som kan eksemplifisere at nettverket og hierarkiet er de-koblet. Han viser til en praktisk innsikt for ledere i offentlig forvaltning som er delaktige i interorganisatoriske nettverk. Over 150 ledere i offentlig forvaltning opplyste ved to separate anledninger at de hovedsakelig bruker arbeidstiden sin på det som angår hierarkiet selv, det vil si internt arbeid i den offentlige organisasjonen de selv er ansatt i. Majoriteten av lederne i offentlig forvaltning anga at bare 15-20 prosent av deres totale arbeidstid ble anvendt til alle slags former for samarbeidsrelaterte aktiviteter, deriblant tiden de bruker på deltakelse i nettverk (Agranoff, 2006, p. 57). De brukte altså ikke ene og alene 15-20 prosent av den totale arbeidstiden sin, men deler av disse prosentandelene, på deltakelse i nettverk. Hvor stor andel av disse prosentene de faktisk brukte på nettverkene i sin helhet er uvisst, men det som kommer frem gir klare indikasjoner på at tid som anvendes på nettverkene ikke er av høyeste prioritet i hierarkiet.

For å kunne få et bedre innblikk i hva som er kontaktflatens innhold i relasjonen mellom formelle organisasjoner, blir kontaktflaten i teorien ikke bare knyttet opp mot *tiden* som aktørene i samarbeidet faktisk bruker på hverandre, men også på hvor mye *samhandling* det er mellom dem og i hvilken grad de har en *gjensidig påvirkning* på hverandre. Det vil med andre ord bety at desto mer samhandling og desto mer gjensidig påvirkning mellom aktørene, jo mer integrert er det aktuelle samarbeidet (Jacobsen, 2014a, p. 68). Motsatt blir det da et mindre integrert samarbeid mellom partene dersom ikke disse egenskapene er tilstrekkelig gjeldende for medlemmene i nettverket. I denne studien vil aktørene være styringsnettverkene og hierarkiet. Samarbeidene vil videre være relasjonene og fellesarenaene hvor både styringsnettverkene og hierarkiet opererer. Faktorer som kan vise hvorvidt det er kobling eller ei mellom organisasjonene som samarbeider er etter hva som har blitt lagt frem her: tid, samhandling og påvirkning.

Samhandling kan knyttes opp mot den beskrivende problemstillingen som omhandler hvilken relasjon det er mellom hierarkiet og nettverket, mens påvirkning kan knyttes opp mot den forklarende problemstillingen som reiser spørsmålet om hvordan hierarkiet påvirkes av nettverket.

*«The important issue appears to be taking the next research-oriented step to examine just how and how much network-generated complexity affects what we have traditionally known as government»* (Agranoff, 2006, p. 63).

I påfølgende kapittel kobles de tre tilnærmingene det her er gjort rede for opp mot enhetene som undersøkes i denne studien. Det gis videre også en begrunnelse for valg av metode og enheter.

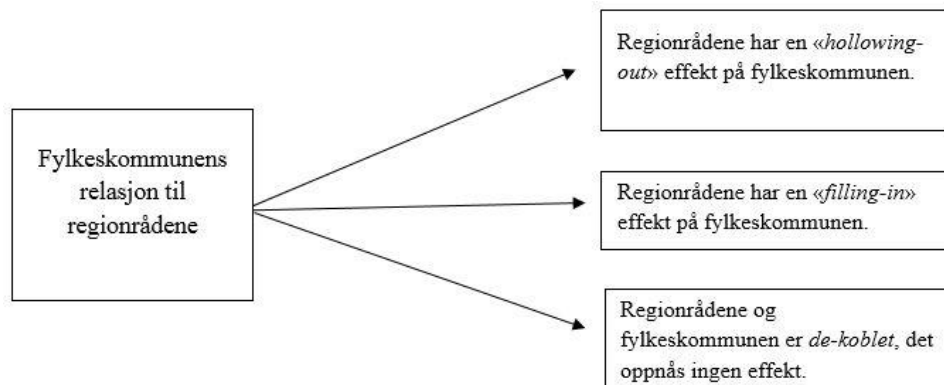
### 3. METODE

#### 3.1. Beskrivelse av case

Caset skal i denne studien ha hovedfokus på fylkeskommunen (FK) og den relasjon FK har til regionrådene. Fylkeskommunene som blir undersøkt i denne oppgaven er Vest-Agder fylkeskommune (VAF) og Aust-Agder fylkeskommune (AAFK). Forkortelsene VAF og AAFK anvendes for selve fylkeskommune organisasjonene. Når jeg refererer til det geografiske området som fylkeskommunene spenner over, så omtaler jeg området med stedets fulle navn, det vil si Aust-Agder og Vest-Agder. Agderfylkene består av total fem regionråd (RR), i denne studien vil det henvises til følgende tre av dem: Listerrådet, Knutepunkt Sørlandet (KnpS) og Setesdal Regionråd (SR). Forkortelsene som står oppført i parentes er betegnelser som vil bli anvendt ved henvendelse til de aktuelle organisasjonene videre i oppgaven. Ved anvendelsene av tilnærmingene AAFK, VAF, KnpS og SR menes selve organisasjonene, og ved anvendelse av tilnærmingene Aust-Agder, Vest-Agder, Knutepunkt samarbeidet/kommunene eller Kristiansandsregionen, og Setesdal regionen menes det geografiske områdene som disse organisasjonene dekker over.

Gjennom studien vil det først kartlegges hvilke relasjoner FK har til regionrådene. Deretter blir det forsøkt belyst hvilke effekter relasjonene har på den funksjonelle og politiske driften av FK, ved hjelp av governance teoriens «hollowing-out», «filling-in» og de-koblings tilnærming.

Figur 3: Effekter av fylkeskommunens relasjon til regionrådene.





## 3.2. Forskningsenheter

Studien i denne oppgaven skal undersøke to organisasjoner på regionalt styringsnivå, henholdsvis VAF og AAFK. Agderfylkene har mye felles, blant annet en felles regionplan (Regionplan Agder 2020), de er begge deleiere av Kilden teater- og konserthus ([www.kilden.com](http://www.kilden.com)), majoritetseiere av Agder Kollektivtrafikk AS hvor hver av fylkeskommunene har en eierandel på 40 % ([www.akt.no](http://www.akt.no)) og de er de to største aksjeeierne av Sørlandets Europakontor ([www.kristiansand.kommune.no](http://www.kristiansand.kommune.no)). Dette er bare et fåtall av alle pågående samarbeid mellom Agderfylkene.

De neste tre enhetene som er med i denne undersøkelsen er regionrådene. Dette er enheter som ikke er forankret i kommuneloven med lovpålagte oppgaver, og de er heller ikke folkevalgte organer med beslutningsmyndighet. Den første av disse er, KnpS, et interkommunalt samarbeid mellom syv Agder kommuner, hvorav fire av dem ligger geografisk plassert i Vest-Agder og tre av dem ligger geografisk plassert i Aust-Agder. Det andre regionrådet er SR, som er et interkommunalt samarbeid mellom fire innenlands kommuner i Aust-Agder. Den siste enheten i denne studien er Listerrådet, et interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner i vestre del av Vest-Agder.

Dersom man skulle undersøkt hva som var den generelle kontakten mellom fylkeskommuner og RR, måtte man gjennomført en undersøkelse der man tok med alle landets fylkeskommuner og RR. Grunnet oppgavens omfang og tiden som er til disposisjon må antallet enheter som skal ta del i denne studien begrenses til et mindre utvalg. Studien tar dermed for seg to fylker: AAFK og VAF. Valg av fylker som tas med i studien begrunnes hovedsakelig med de lange diskusjonene og prosessene knyttet til en eventuelt sammenslåing av disse to fylkene. Etter en folkeavstemning i Aust-Agder ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011, ble det imidlertid et nei til fusjonering av de to Agderfylkene. Som vist til innledningsvis, er det per i dag fortsatt et veldig tett samarbeid dem imellom. Ettersom dette er to «samarbeids» fylker er det derfor interessant å se hvilke relasjoner disse fylkeskommunene har til Agderregionens kanskje tre sterkeste og mest markante RR i den regionale utviklingen som finner sted på Agder, nemlig SR, KnpS og Listerrådet. To av disse er tilknyttet én fylkeskommune, SR til AAFK og Listerrådet til VAF, mens KnpS er tilknyttet både VAF og AAFK ettersom tre av medlemskommunene ligger i Aust-Agder og fire av dem i Vest-Agder.

### 3.3. Fylkeskommunen og fylkeskommunens oppgaver

Norge er i dag inndelt i 19 fylkeskommuner. Fylkeskommunen (FK) er både en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Fylkeskommunens organiserings- og styringsform slik vi kjenner den i dag, har vært gjeldende siden 1976. FK har gjennom tidene vært gjennom flere endringer knyttet til lovpålagte oppgaver. Hovedoppgavene til FK i dag er: videregående opplæring, tannhelsetjenesten, samferdsel, næringsutvikling, fylkesplanlegging og kultur. Ved regionreformen i 2010 ble FK tildelt en del nye oppgaver, hvor den mest sentrale og viktigste var overtakelsen av ansvaret for vei. Dette i tillegg til oppgaver knyttet opp mot opprettelse av regionale forskningsfond og eierskap i Innovasjon Norge (Vest-Agder fylkeskommune, 2012a). Et par år etter forvaltningsreformen ble iverksatt, ble det påpekt i et kollegialt drøftingsnotat til KS at disse endringene ga FK en tydeligere rolle knyttet til samfunnsplanlegging og næringsutvikling. Endringene som i hovedsak kom med forvaltningsreformen brakte igjen med seg et større ansvar for utviklingsoppgaver og fordelingspolitikk. Dette har blant annet bidratt til en utvikling på regionalt styringsnivå hvor utviklingsoppgaver, etter hvert ser ut til å bli en stadig viktigere og mer dominerende oppgave for fylkeskommunene enn tjenesteyting (Dahle et al., 2012).

*«Fylkeskommunen har en viktig rolle i den regionalpolitiske styringen og som utviklingsaktør gjennom å delta i ulike prosesser og nettverk sammen med kommunene, næringslivet og andre aktører» (Dahle et al., 2012, p. 13).*

Det ble i det nevnte drøftingsnotatet også reist spørsmål til hvorvidt FK har makt til å fungere godt i rollen som regional utviklingsaktør. Det ble satt opp en tabell med to variabler som kobles til dette. Først en beskrivende «*kilder til makt*» hvor de viser til verdier som illustrerer kilder til makt. Den andre er «*kilder til makt for fylkeskommunen?*», en forklarende variabel som forteller noe om hvorvidt FK besitter de egenskapene som ligger til grunn for at det kan sies at de har kilder til makt eller ikke. Under vises det til et utdrag av denne tabellen.

Tabell 1: Kildene til makt og vurderinger som har blitt gjort av hvorvidt de er kilder til makt for fylkeskommunen (Dahle et al., 2012, p. 10).

Kilder til makt	Kilder til makt for fylkeskommunen?
<b>Allianser og nettverk:</b> For å utrette noe i organisasjoner må en arbeide gjennom nettverk, som blir enklere hvis en har venner og allierte.	Ja – gjennom faglige nettverk, partnerskapsjobbing med aktørene i fylkeskommunens omgivelser og gjennom de politiske partiene.

### 3.3.1. Aust-Agder fylkeskommune (AAFK)

AAFK består i dag av 15 kommuner: Arendal, Birkenes, Bygland, Bykle, Evje- og Hornes Froland, Gjerstad, Grimstad, Iveland, Lillesand, Risør, Tvedestrand, Valle, Vegårshei og Åmli. Aust-Agder fylke grenser til Vest-Agder i vest, Rogaland i nord og Telemark i øst.

Arild Eielsen er i dag fylkesrådmann i AAFK. Han er den øverste administrative lederen i organisasjonen og har ansvaret for FKs totale virksomhet. Fylkesrådmannens kontor består av ca. 70 ansatte. Fylkesrådmannen som enhet er organisert i fem avdelinger: *organisasjonsavdelingen, økonomiavdelingen, planavdelingen, utdanningsavdelingen og regionalavdelingen*. Disse enhetene ved fylkesrådmannen har ansvaret for overordnet planlegging, styring og utvikling av fylkeskommunens virksomhet.<sup>1</sup>

Fylkestinget som er FKs øverste, politiske myndighet består av 35 representanter. AAFK er organisert etter formannskapsmodellen, som vil si at kommunestyrene og formannskapene fungerer i forhold til hverandre i de fleste av landets kommuner. Slik fungerer også forholdet fylkestinget og fylkesutvalget har til hverandre i FK. AAFK har videre et fylkesutvalg fungerende som fylkeskommunens driftsstyre, i tillegg til at politikerne her forbereder saker som angår budsjett, økonomiplan og fylkesplan før de sendes til endelig behandling i fylkestinget. De fagpolitiske sakene blir politisk behandlet i FKs tre fagkomiteer:

- 1) Utdannings- og helsekomiteen – som behandler saker innen områdene utdanning, folkehelse, tannhelse og helsepolitikk for øvrig.

<sup>1</sup> Aust-Agder fylkeskommune (2009a)

- 2) Samferdsels- og miljøkomiteen, som har ansvaret for områdene veg/ kollektiv/ samferdsel, energi og miljø.
- 3) Kultur- og næringskomiteen, som har næring, landbruk, kultur, kulturminnevern, internasjonalt arbeid og øvrig regionalutvikling som sine ansvarsområder. <sup>2</sup>

### **3.3.2. Vest-Agder fylkeskommune (VAF)**

I likhet med Aust-Agder fylke består Vest-Agder fylke også av totalt 15 kommuner: Flekkefjord, Farsund, Kvinesdal, Åseral, Sirdal, Lyngdal, Hægebostad, Lindesnes, Audnedal, Marnardal, Mandal, Søgne, Songdalen, Vennesla og Kristiansand. Vest-Agder fylke grenser til Aust-Agder fylke i øst og Rogaland fylke i vest.

Fylkesrådmannen i VAF er i dag Kristin Tofte Andresen. Som fylkesrådmann er hun den øverste administrative lederen for fylkeskommunens virksomhet. Sentraladministrasjonen i VAF er organisert og inndelt i tre fagenheter ved: *Regionalsjefen* – fylkeskonservatoren, samferdsel, samfunn og næring, plan og miljø og kultur. *Fylkesutdanningsjefen* – fagopplæring, inntak og skoleutvikling og dokumentasjon og eksamen. Den siste fagenheten er *fylkestannhelsesjefen*. VAF er i tillegg tilknyttet ca. 70 kommunale foretak, interkommunale samarbeid, aksjeselskaper og stiftelser. <sup>3</sup>

Øverste politiske organ er fylkestinget med 35 representanter, hvorav 11 av disse, blir valgt til å sitte i fylkesutvalget. Fylkesutvalget har ansvaret for overordnede økonomi-, plan- og næringssaker. Den politiske virksomheten er organisert etter hovedutvalgsmodellen, hvor det velges to hovedutvalg. Det første er hovedutvalget for samferdsel, areal og miljø (SAM), som har ansvaret for følgende områder; veger, transport, trafikksikkerhet, miljøvern, vilt/innlandsfiske, klima, naturressurser, friluftsliv, og arealplan-/kommuneplanarbeid. Det andre hovedutvalget er hovedutvalget for kultur og utdanning (HKU), som har ansvaret for utdanningssektoren med de videregående skolene, fagopplæringen og voksenopplæringen, og områdene som går på barn/ ungdom/ idrett, allment kulturarbeid og kulturminnevern. <sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Aust-Agder fylkeskommune (2009b)

<sup>3</sup> Vest-Agder fylkeskommune (2012b)

<sup>4</sup> Vest-Agder fylkeskommune (s.a.)

### 3.4. Regionråd og regionrådenes virke

Regionråd (RR) er en samarbeidsarena mellom offentlige aktører ved kommunene (og i noen tilfeller også fylkeskommunen), organisert som formaliserte organisatoriske enheter (Jacobsen, 2012, 2014a). I 2007 var det kartlagt 69 fungerende RR, hvorav 97% av landets kommuner var medlemmer i et eller flere RR. Dette var en økning på 23% i fra 2000, da en kartlegging fra Telemarkforskning-Bø viste til 52 fungerende RR, hvor daværende 321 av 435 (74%) av landets kommuner hadde medlemstilknytning til et eller flere RR (Vinsand & Nilsen, 2007). Antallet fungerende RR per november 2013 var 51 (Jacobsen, 2014a).

Opprettelse av RR *kan*, ifølge Jacobsen (2014a), sees på som et resultat av samfunnsendringene som har vært de siste ti-årene, både globalt og lokalt.

Regionrådene er ikke tillagt noen konkrete oppgaver de har ansvar for med hjemmel i lovverket. De er heller ikke tildelt ansvaret for noen av kommunens kjerneoppgaver og har minimalt med beslutningsmyndighet. Regionrådene er imidlertid samarbeidsarenaer som hovedsakelig fungerer som politiske *drøftingsarenaer*. Likevel er regionrådene, på flere måter, karakterisert som *autonome* organisasjoner (Jacobsen, 2014a). I en empirisk studie av 11 RR og 77 kommuner, konkluderes det med at regionrådene er den type nettverk som kan defineres ut ifra følgende tre punkter:

- «Som tilfredsstillende en av de mest sentrale kjennetegnene ved styringsnettverk («governance networks»): de har ikke et klart hierarkisk senter (Klijn, 2008, p. 509).
- De inkluderer ikke aktører fra privat eller frivillig sektor, dermed er de offentlig-offentlig samarbeid.
- De er nettverk som er mer rettet mot å utforme og forhandle politikk enn de er rettet mot å produsere tjenester eller implementere konkrete programmer» (Jacobsen, 2014b, p. 24).

Regionrådene er strukturert som «formaliserte interorganisatoriske horisontale samarbeid, på politisk nivå mellom kommunene» (Jacobsen, 2014b, p. 3).

I dag er alle landets kommuner, enten de er store eller små, med i flere interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014a, p. 13). Ifølge Jacobsen er derfor interkommunale samarbeid, deriblant regionrådene, helt essensielt for å kunne ha en forståelse av den kommunale virksomheten. Han betrakter regionrådene som en relativt ny organiseringsform av interkommunale samarbeid, og mener at det var først på begynnelsen av 1990-tallet at den første etablerings «bølgen» av RR slo over de norske kommunene (Sørbye, 2010; Vinsand & Nilsen, 2007 i Jacobsen, 2014a, p. 103). I en lands omfattende kartlegging av regionrådene fra 2007, ble det gjort funn på fungerende RR som var etablert i første halvdel av 1900-tallet (Vinsand & Nilsen, 2007, p. 4). En av dem var Regionrådet for Hallingdal, som ble etablert i 1952 (Regionrådet for Hallingdal) og enda tidligere, Vesterålen Regionråd som ble etablert i 1937 (Vesterålen Regionråd). Begge disse er per dags dato enda i funksjon og har ifølge sine nettsider endret form siden den gang da de ble opprettet. Dette impliserer at regionrådene, slik vi kjenner dem i dag er av en annen form enn de var før, slik Jacobsen tidligere påpekte.

### **Organiserings- og styringsform for regionrådene**

Lovgrunnlaget for regionråd og interkommunale samarbeid generelt er Kommunelovens § 27:

*«Kommunelovens § 27 er den generelle paragrafen som omhandler interkommunalt samarbeid. Paragrafen fremstår som åpen, det vil si at den er relativt lite konkret, noe som åpner for flere mulige løsninger innenfor rammene av paragrafen. Å organisere interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 kan ses som alternativ til skriftlige og muntlige avtaler, interkommunale selskaper, vertskommunesamarbeid, samkommune, og – i mindre grad – til aksjeselskap»* (Jacobsen et al., 2011, p. 4).

Nærmere halvparten av de 69 fungerende regionrådene som ble kartlagt i 2007, oppga at lovgrunnlaget for deres RR var kommunelovens § 27 (Vinsand & Nilsen, 2007, p. 4). Alle de tre regionrådene som er inkludert i denne undersøkelsen var blant de 69 i NIVI rapporten til Vinsand og Nilsen (2007).

Som vist til innledningsvis i oppgaven har tidligere studier av RR hovedsakelig fokusert på beslutningsmyndigheten til regionrådene og lokalpolitikernes rollehåndtering knyttet til det å være kommunepolitiker og regionrådspolitiker (Liland & Sørensen, 2009), regionrådenes rolle i det norske politiske systemet (Jacobsen, 2012), og kartlegging av regionrådenes innflytelse ut fra kommunepolitikeres opplevelse av regionrådene (Gundersen, 2010). Både Liland &

Sørensen (2009) og Gundersen (2010) gjorde funn som gir tydelige signaler om at regionrådene ikke oppleves som, eller er å anse, å være innflytelsesrike organer. Det ble likevel i Gundersens studie også vist til indikasjoner på at regionrådene har innflytelse på utformingen av tiltak i medlemskommunene til regionrådene som ble undersøkt.

*«Dette betyr da at regionrådet får en rolle der de påvirker utredningen av sakene, noe som kan da tyde på at regionrådene fungerer som et koordinerende organ ovenfor ulike medlemskommunene. Med koordinerende organ menes at de koordinerer den regionale politikken til og mellom medlemskommunene»* (Gundersen, 2010, p. 68).

Selv om de overnevnte studiene fokuserer på regionrådenes relasjon til kommunene er det likevel grunn til å kunne se dem i sammenheng med denne studien av relasjonen mellom FK og regionrådene Dette av hovedsakelig tre grunner:

- 1) KnpS er en av enhetene som ble undersøkt både i undersøkelsen fra 2009 og fra 2010.
- 2) Både KnpS, SR og Listerrådet er enheter i studien fra 2010.
- 3) Begge studiene har undersøkt og gjort funn på hvorvidt regionrådene har innflytelse eller ei. Funnene og konklusjonene de har gjort i sine studier kan være av interesse for denne oppgavens drøftingsdel.

Det vil i de påfølgende seksjonene bli gjort en kort presentasjon av de tre regionrådene som anvendes i denne studien. Dette for å se hvilke relasjoner fylkeskommunene på Agder har til regionrådene og hvordan disse regionrådene, påvirker den tradisjonelle driften i fylkeskommunene.

### **3.4.1. Knutepunkt Sørlandet (KnpS)**

KnpS er et politisk og administrativt, interkommunalt samarbeid som ble etablert i 1990, og består av medlemskommunene Kristiansand, Songdalen, Vennesla, Søgne, Iveland, Birkenes og Lillesand. Samarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27 og er et eget rettssubjekt (jfr. Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet, 2012b). Særegent for dette samarbeidet er at det krysser fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder.

Samarbeidets formål er nedfelt i vedtektenes § 2: *«KnpS skal samordne interkommunalt samarbeid mellom deltagerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper*

*effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet (Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet)*». Den politiske styringen er organisert gjennom et styre og felles formannskapsmøter mellom de syv kommunene to ganger i året. Styret består av de syv ordførerne som representerer samarbeidets medlemskommuner. I tillegg inviteres fylkesordføreren i VAF og AAFK som observatører i styret med talerett (Knutepunkt Sørlandet, nettside).

### **3.4.2. Setesdal Regionråd (SR)**

SR er et interkommunalt samarbeid, bestående av medlemskommunene Bykle, Valle, Bygland og Evje & Hornnes kommune, i Aust-Agder fylke. Samarbeidet ble etablert i 1999 og er et selvstendig rettssubjekt etter kommunelovens § 27 med Valle kommune som vertskommune for samarbeidet.

Samarbeidets oppgaver og hovedmål er forankra i rådets tre strategiske satsningsområder: *infrastruktur, interkommunalt samarbeid og næringsutvikling*. I tillegg til disse har SR kompetanseutvikling som fokusområde. Samarbeidet ledes av et representantskap bestående av fem representanter fra hver av de enkelte samarbeidskommunene. Representantskapet utnevner et styre som skal stå for den daglige driften av regionrådet. Styret er sammensatt av to representanter fra hver av de fire kommunene (per i dag er det ordfører og varaordfører), totalt åtte stykker. Utenom disse tilrer rådmennene fra medlemskommunene, fylkesordføreren og fylkesrådmannen i AAFK med møte og talerett (Samarbeidsavtale om Setesdal Regionråd, 2007).

### **3.4.3. Listerrådet**

Listerrådet er et interkommunalt samarbeid mellom de seks vestlige kommunene i Vest-Agder: Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lyngdal og Sirdal. «*Samarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27 og er ikke en egen juridisk enhet (Årsmelding for Listersamarbeidet, 2013, p. 4 og 5)*».



Listerrådet er driftet og organisert som et politisk og administrativt samarbeid. Politisk ved Arbeidsutvalget (AU), hvor ordførerne av de seks kommunene møter. I selve Rådet møter hver av medlemskommunene med ordføreren og en politiker, her møter også kommunenes rådmenn med talerett. I tillegg til kommunenes representanter og rådmenn i rådet, møter VAF med to representanter – en folkevalgt og en fra administrasjonen, begge som observatører med tale og forslagsrett. Satsingsområdene for samarbeidet er *samhandlingsreformen, fornybar energi og kommunikasjon & samferdsel*. (Listerrådet, nettside).

### 3.5. Innsamling av data

Dataene som anvendes i denne studien innebærer både primærdata og sekundærdata. Primærdataene har blitt innhentet gjennom mail og ansikt-til ansikt intervju av informanter fra begge fylkeskommunene og regionrådene. I intervjuene der det ikke ble benyttet båndopptaker, fikk informantene i etterkant tilsendt mail med informasjonen jeg hadde notert meg under intervjuet, finskrevet i et eget dokument, for kontrollsjekk. Endringene/ kommentarene de har spilt inn har blitt notert og tatt til etterretning. Dette ble gjort for å i størst mulig grad unngå målefeil, og for å styrke dataenes pålitelighet. Intervjudataene for studien er basert på informasjonen som har blitt hentet inn fra 15 informanter hvorav fire representerer AAFK, åtte representerer VAF, og de tre siste er en informant fra hvert av de aktuelle regionrådene, SR (1), KnpS (1) og Listerrådet (1).

Under intervjuene med politikere og administrasjonen i fylkeskommunene har det vært ulikt fokus på regionrådene som FK forholder seg til, samt hvor mye FK er i relasjon til de enkelte regionrådene. Informantene i Aust-Agder fokuserte hovedsakelig på SR og var nesten fraværende i fokuset på KnpS. I Vest-Agder var det derimot noe mer fokus på KnpS, men likevel helt klart et hovedfokus på Listerrådet blant samtlige av informantene. Det faktum at regionrådet som dekker Agders største by, og hvor meste parten av befolkningen er bosatt, ikke er like mye henviset til som de to andre regionene er selvsagt av betydning for funnene som vil bli gjort i denne studien. Dette forklarer også hvorfor det i mindre grad henvises til KnpS videre i oppgaven, sammenlignet med de to øvrige. Det ble blant annet sagt av informantene at KnpS er en storbys region og at fokuset der hovedsakelig er på samarbeidet mellom de syv kommunene. Oppgaven kommer mer inn på dette i analyse kapitlet, under delkapitlet «hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene».

### 3.5.1. Enheter, utvalg og struktur

Proessen med å samle inn data startet med at det ble sendt ut informasjonsskriv og intervjuguide til de tre regionrådene over mail. Informasjonen regionrådene sendte tilbake ble benyttet for å utforme og sette opp intervjuguiden for intervjuene med informantene fra FK.

Fra fylkeskommunene er det både politiske og administrative informanter. Åtte av informantene har tilknytning til VAF og fire av informantene har tilknytning til AAFK. Årsaken til dette er at et par av dem jeg kontaktet i fylkes administrasjonen i AAFK ikke valgte å stille opp til intervju. Den ene kontaktet meg ikke igjen etter at jeg hadde kontaktet vedkommende et par ganger. Vedkommende sa selv at jeg skulle bli kontaktet siden, men det ble ikke tilfelle. Den andre svarte på min forespørsel ved å tipse meg om andre i administrasjonen, som etter vedkommendes vurdering kunne bistå i større grad. De hun tipset meg om var enten personer som jeg allerede hadde tatt kontakt med eller som hadde primæransvaret for andre regionråd enn de som var aktuelle for denne studien.

I forbindelse med valg av politiske informanter, har jeg benyttet meg av «*snøball-metoden*». Det ble først gjennomført intervju av fylkesordførerne i begge Agderfylkene, som deretter ble bedt om tips til hvilke andre politiske representanter fra deres fylkesting som kunne være aktuelle for denne studien. Fylkesordføreren i VAF anbefalte meg å ta kontakt med to av fylkestingets representanter, og Aust-Agder ordføreren anbefalte én. Av den grunn er det en mindre politisk representativitet fra AAFK enn det er fra VAF. Denne metoden for valg av politiske informanter begrunnes blant annet ved at undertegnede selv sitter som fylkestingsrepresentant i det ene fylket, slik at det i ettertid unngås at det blir stilt spørsmålsteget ved valget av informanter.

Valg av struktur for presentasjon og anvendelse av dataene tar utgangspunkt i hvilke organer informantene tilhører. For å gjøre informantene noe mindre gjenkjennelige har de blitt kodet etter hvilket fylke de representerer – AAFK er informanter i fra Aust-Agder FK og VAF er informanter i fra Vest-Agder FK.

Det blir ikke skilt mellom politiske og administrative informanter, primært av to grunner. Den første er at det ikke er mange politiske informanter i forhold til administrative – fem politiske, syv administrative og tre fra regionrådene. Når disse igjen er fordelt mellom representasjon i tre regionråd, så ville en adskilt anvendelse av politiske og administrative informanters sitater fort kunne ført til identifisering av den enkelte informant. Den andre grunnen er at dataene som

har blitt samlet inn gjennom intervjuene ikke viser til så store variasjoner at noe skulle tilsi at disse burde presenteres og behandles separert i denne studien.

Ettersom det er noe variasjon i kontaktflatene mellom de enkelte regionrådene og fylkeskommunene, samt en variasjon i forhold til hvordan de enkelte regionrådene er organisert og strukturert, blir funnene knyttet til å svare på den første problemstillingen: «*hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene?*». Dette blir gjennomført med utgangspunkt i regionrådene. Siden KnpS er et samarbeid som går på tvers av fylkesgrensene og av den grunn er et samarbeid som involverer både AAFK og VAF, blir de samarbeidene som har blitt kartlagt med dette RR, strukturert etter samarbeidene det har med hvert av fylkeskommunene separert. De to andre regionrådene har bare en FK de er i relasjon til, og det vil derfor ikke være nødvendig å ta de samme forhåndsreglene i fremleggelsen av kontaktflaten de har til regionalt styringsnivå.

Funnene som er gjort i henhold til den andre problemstillingen: «*hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene?*» blir lagt frem fylkesvis, hver for seg. De vil begge også ha et punkt i analysen som tar for seg funnene knyttet til problemstillingene, og som behandler datafunnene for begge fylkeskommunene samlet. Dette fordi kontaktflaten og relasjonen som er mellom de to fylkeskommunene er såpass sterk og integrert i det regionale arbeidet, at det vil være tilnærmet umulig å presentere noen av dem uten å involvere den andre. Antall felles planer mellom disse to regionale folkevalgte organene er et eksempel på det. Et annet eksempel er historien som disse to fylkene deler i forbindelse med en lang prosess knyttet til spørsmålet om sammenslåing.

Sekundærdataene for undersøkelsen består av informasjonen som blant annet har blitt hentet inn fra regionrådenes og fylkeskommunenes egne nettsider. Sekundærdata på regionrådene er hovedsakelig hentet fra regionrådenes årsmeldinger for 2012 og 2013, vedtektene deres, samarbeidsavtaler som foreligger mellom rådene og fylkeskommunene (SR og AAFK), og planer som er utarbeidet mellom rådene og fylkeskommunene. Det meste av denne type data, som jeg har fått tilgang til gjennom regionrådenes nettsider, har jeg også fått bekreftet av regionrådene gjennom kontakt over mail.

## **4. ANALYSE**

I dette kapitlet presenteres data og funn som belyser kontaktflaten og dens innhold, samlet inn gjennom kontakt med regionrådene, politikere og administrasjon i henholdsvis Vest-Agder fylkeskommune (VAF) og Aust-Agder fylkeskommune (AAFK). Som nevnt i kapittel 3 omfattes denne studien av totalt 15 intervjuer, hvorav 12 er fra fylkeskommunene, både politikere og ansatte i administrasjonen, og tre intervjuer med informanter i fra regionrådene, henholdsvis en fra hver av dem.

### **4.1. Hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene?**

Kontaktflaten mellom hver enkelt fylkeskommune (FK) og hvert enkelt regionråd (RR) vil ha sin særegne form. Et interessant spørsmål er dermed hvilke bånd og relasjoner kan en finne mellom fylkeskommunene og regionrådene? Kartlegger man relasjonen mellom en FK og et RR er det likevel viktig å være seg bevisst at den kartlagte relasjonen ikke nødvendigvis er statisk gjeldene for alle relasjoner som er mellom fylkeskommuner og RR, men i all hovedsak for de kartlagte relasjonene mellom de aktuelle aktørene i den gjeldende studien.

Utover de konkrete samarbeidene som fylkeskommunene har med de enkelte regionrådene så blir regionrådene i vesentlig grad også inkludert i arbeidet med forskjellige regionale planer, på tvers av fylkesgrensene. Eksempelvis fremkommer det i denne studien at hvert av regionrådene i begge fylkene er representert i den politiske samordningsgruppen for Regionplan Agder 2020. Videre arbeides det også nå med å utarbeide en regional plan for verdiskapning og innovasjon (VINN-planen) hvor regionrådene også er involvert, deriblant gjennom næringsplanene som de enkelte rådene har utarbeidet for sin aktuelle region.

#### **4.1.1. Knutepunkt Sørlandet (KnpS)**

Det blir først lagt frem data for belyse relasjonen mellom KnpS og de to fylkeskommunene generelt, for deretter å presentere de relasjonene som er mellom de enkelte fylkeskommunene og KnpS.

### Fylkeskommunens representasjon i Knutepunkt Sørlandet.

Foruten om fylkesordførernes observatørstatus i styret, møter også fylkesrådmennene i samarbeidets rådmannsutvalg, samt i personalanliggende saker. Videre deltar fylkeskommunene både i samarbeidets arbeidsgivernettsverk med personalsjef og i samarbeidets Areal- og transportplan (ATP).

«I Knutepunktet så har de jo mange prosjekter, men jeg opplever kanskje at samspillet mellom fylkeskommune, enten det er Vest-Agder eller Aust-Agder, og Knutepunktet er mindre der.» (AAFK 4).

### Knutepunkt Sørlandets representasjon i fylkeskommunale fora og utvalg, samt felles planer.

KnpS deltar med sin styreleder i den politiske samordningsgruppen for Regionplan Agder 2020. I regionplanens rådmannsgruppe deltar lederen av Knutepunktets rådmannsutvalg. KnpS er også representert i arbeidsgrupper knyttet til Regionplan Agder 2020. Det som skiller KnpS representasjon fra de to andre regionrådene som er med i denne studien, er at KnpS` representanter i planens faggrupper ikke står særskilt oppført som representanter bare for KnpS, men også som representanter for Kristiansand kommune.<sup>5</sup>

Felles planer mellom KnpS og fylkeskommunene på Agder er som tidligere nevnt Regionplan Agder 2020 samt Areal og transportplanen for Knutepunkt Sørlandet hvor begge fylkeskommunene deltar. ATP-utvalgets oppgaver og organisering går i utfra en *samarbeidsavtale* mellom KnpS og begge fylkeskommunene.<sup>6</sup>

Prosjektet «Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon» er et felles prosjekt innen utdanning, mellom de syv Knutepunkt kommunene og begge fylkeskommunene. I 2013 bidro begge fylkeskommunene samlet sett med 1 mill. kroner til dette prosjektet.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> (www.regionplanagder.no, faggrupper)

<sup>6</sup> (jfr. § 3-3, Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet, 2012b)

<sup>7</sup> (www.regionplanagder.no)

#### **4.1.1.1. Aust-Agder fylkeskommune (AAFK)**

I denne studien forklarer informantene fra AAFK at samarbeidene med KnpS i all hovedsak omhandler regional utvikling og samferdsel. Innen samferdsel vises det da mer konkret til *Regional Transportplan (RTP)* og *Areal- og Transportplan utvalget (ATP-utvalget)*.

Det er som oftest fylkesordføreren som møter i regionrådsmøtene, hvor han som representant for FK har observatørstatus med talerett. Flere av informantene fra AAFK oppgir at deltakelsen fra FK på regionrådsmøtene i KnpS hovedsakelig foregår gjennom politisk representasjon, og at det per dags dato er lite relasjoner administrativt med KnpS.

Flere av informantene i Aust-Agder uttrykker at de selv kunne prioritert tilknytningen til KnpS i større grad enn det gjøres i dag. Det fremkommer likevel hos en av informantene at deltakelsen fra FK i møtene til KnpS i større grad blir prioritert nå sammenlignet med tidligere. Det kommer generelt til uttrykk blant informantene at regionrådene er en sentral og viktig arena for fylkeskommunen å delta på.

*«Regionrådene er en av de viktigste møtearenaene og prioriteres høyt av to grunner, den første er knyttet til saker som drøftes, for å få og vise tillit. Den andre er at regionrådene er helt sentrale arenaer for relasjonsbygging»* (AAFK 2).

Det at administrasjonen i AAFK har en lavere møtedeltakelse enn politikerne i møtene til KnpS, blir også forklart ut fra hvilke saker som står på dagsorden til Knutepunkt møtene og hvilke saker de engasjerer seg i. Det er blant enkelte i fylkeskommunen en oppfatning om at samarbeidet i KnpS hovedsakelig tar for seg samarbeid om driftsoppgaver mellom kommunene, det vil si samarbeid om kommunale oppgaver, og at det ikke er noe som berører FK.

En av informantene beskriver hva som gjenspeiler den helhetlige opplevelsen informantene har i forhold til fylkeskommunens relasjon til KnpS, og hvordan de opplever samarbeidet som er internt i KnpS.

*«De har jo og et utstrakt samarbeid seg imellom, men jeg opplever nok at jeg er mer en ren observatør når jeg er i Knutepunktet enn når jeg er i regionrådet, opplever vel at vi blir mer etterspurt som fylkeskommune i Setesdal Regionråd. (...)»* (AAFK 4).

Betegnelsen 'regionrådet' blir i dette sitatet anvendt som en betegnelse for Setesdal Regionråd.

#### **4.1.1.2. Vest-Agder fylkeskommune (VAF)**

Relasjonen mellom VAF og KnpS innbefatter samarbeid innen: *samferdsel* – ATP-utvalget, ytringsvei, transportpakkene for Kristiansandsregionen, Samferdselspakke 2, Regionplan Agder 2020, reiseliv og utdanningsprosjektet «inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon».

I KnpS møter den politiske ledelsen i VAF ved fylkesordfører eller ved fylkesvaraordføreren. Fylkesrådmannen møter fast i Knutepunktets rådmannsutvalg.

En av informantene ved VAF var av den oppfatning at fylkeskommunen har spilt en sentral rolle for samarbeidet som er mellom Knutepunkt kommunene og fylkeskommunene i forbindelse med oppstarten av ATP-samarbeidet for Kristiansandsregionen. Fylkeskommunen hadde en form for «finne-enighet-mellom-kommunene-rolle», gjennom å hjelpe kommunene til å finne konsensus. Det ble også vist til betydningen av dialogen som var mellom fylkeskommunen som vei-eier og medlemskommunene i KnpS, i forhold til det å finne enighet mellom alle de involverte partene på ytringsvei.

*«Dialog mellom fylkeskommunen som vei eier og Knutepunkt Sørlandet er nødvendig for å få til enighet mellom kommunene. Skulle fylkeskommunen gått i dialog med hver kommune enkeltvis, så ville det ikke vært mulig å få til enighet mellom de involverte partene» (VAF 2).*

Noen av tilbakemeldingene fra informantene ved VAF var at relasjonen som er mellom VAF og KnpS ofte er samarbeid som egentlig har begynt som samarbeid mellom FK og Kristiansand kommune. Videre har kommunen da, på eget initiativ brakt flere av disse samarbeidene inn i KnpS. På den andre siden kommer det i dataene også frem at flere av samarbeidene som FK har i Kristiansandsregionen går utenom selve Knutepunkt samarbeidet, og er heller organisert som direkte samarbeid mellom VAF og de enkelte primærkommunene som inngår i KnpS.

#### **4.1.2. Setesdal Regionråd (SR)**

##### *Fylkeskommunens representasjon i Setesdal Regionråd.*

Informanter både ved AAFK og ved SR refererer til et tett og bredt samarbeid mellom de som aktører på regionalt nivå, og hvor de i begge organisasjonene viser til samarbeid som er innen flere områder; *Samferdsel, reiseliv, næringsliv, kultur, videregående opplæring, tildeling av*

*økonomiske midler etter avtale om fordeling av konsesjonskraftmidler.* De har også samarbeid som går på diverse planer – deriblant *Heiplanen og Regional Utviklingsplan for Setesdal 2020.* Den sist nevnte planen har også fått en tilslutning ifra fylkestinget i Aust-Agder.

Fylkesordføreren (med fylkesvaraordføreren som vara) og fylkesrådmannen i AAFK møter fast som observatører til regionrådets styre.

I forbindelse med AAFK deltakelse i regionrådsmøtene har de bare observatørstatus. Det vises imidlertid til at regionrådsmøtene i SR også har en fast post på dagsorden som heter «fylkeskommunen orienterer». På den posten får representanter fra FK muligheten til å orientere RR om sakene som er på dagsorden i FK, og da særskilt saker som angår Setesdalsregionen.

Videre er det i forbindelse med at det er lagt inn mål i nasjonal transportplan (NTP) for 2014-2023, om å få ferdigstilt Rv 9 som tofelts veg innen 2023, satt ned en prosjekt-arbeidsgruppe hvor AAFK deltar med fylkesordfører og plansjef. Arbeidet med Rv 9 er organisert som et prosjekt forankret i SR, hvor AAFK er representert og bidrar med 10 mill. kr. årlig fra og med budsjettåret 2010 og til og med budsjettåret 2019. I tillegg til at AAFK skyter inn midler i Rv 9 arbeidet, så bidrar de også med 4,35 mill. kr. til SR i fylkeskommunens budsjett for 2015. Dette er frie midler til driften av selve regionrådet i Setesdal. Begge disse bevilgningene – frie midler til drift av regionrådet og midler til arbeidet med Rv 9 – er forankret i avtalen som er mellom SR og AAFK av 2009 om fordelingen av konsesjonskraftsinntekter. I Setesdal Regionråd har de også et såkalt «næringsforum», hvor næringsavdelingen ved AAFK ofte møter. Siste instans hvor FK er representert er i samarbeidets rådmannsmøter, hvor fylkesrådmannen med sine underordnede tilrettelegger og bistår i ulike tidsavgrenset grupper ved behov.<sup>8</sup>

*Setesdal Regionråds representasjon i fylkeskommunale fora og utvalg,  
samt felles planer.*

Regionrådets hoveddokument «*Regional utviklingsplan Setesdal 2020*» er et styringsdokument for rådets satsinger fremover. Dokumentet er et partnerskapsdokument godkjent av AAFK.

---

<sup>8</sup> Tilbakemelding på mailintervju av SR (15.01.15), mail sendt ut fra undertegnende med spørsmål til regionrådene (14.01.15).



«Planen er eit felles styringsdokument som gjev rammer og prioriteringar for det regionale samarbeidet. Dokumentet skal vere førande for samhandling mellom kommunane og i høve partnerskapet med Aust-Agder fylkeskommune. Han skal og vere rettesnor i relasjonen til andre samarbeidspartar. Planen har eit 10-årsperspektiv og skal rullerast kvart fjerde år» (Regional utviklingsplan for Setesdal 2020, p. 7).

Regionrådet selv opplyser at de ikke møter eller deltar i noen av fylkeskommunens fora og utvalg, men informerer om at regionrådet og samarbeidets medlemskommuner har sluttet seg til Regionplan Agder 2020. Ifølge nettsiden til Regionplan Agder 2020 møter SR i den politiske samordningsgruppen for Regionplan Agder 2020 (PSG).<sup>9</sup> I regionplanens rådmannsgruppe møter daglig leder av regionrådet med observatørstatus og en rådmann fra en av regionens kommuner møter som ordinært medlem i denne gruppen.<sup>10</sup> Foruten PSG og rådmannsgruppen har regionplanen også flere faggrupper. Der møter også SR som de andre regionrådene med en representant, i to av faggruppene hvor RR har fått medlemsstatus ([www.regionplanagder.no](http://www.regionplanagder.no)). SR er ikke representert i fylkeskommunens egne organer og utvalg, men regionrådet er representert og integrert i arbeidet med regionale planer på flere måter, deriblant Regionplan Agder 2020, slik det her har blitt vist til.

Flere av informantene i FK viser til at samarbeidet de har med SR på Rv 9 prosjektet, står veldig sentralt i fylkeskommunens relasjon til RR. Det er nok per i dag det største og høyest prioriterte samarbeidet dem imellom.

Det er ikke bare gjennom deltakelse i utvalg, komiteer og organer som viser hvilke relasjoner det er mellom FK og RR. I saker som går på lokalisering viser informantene i FK særlig til en form for dialog og samspill med enkelte av regionrådene. I forbindelse med kartleggingen av relasjoner mellom AAFK og SR var det særlig én som det ble vist til: AAFK hadde februar 2015 en sak til behandling i fylkestinget, hvor det var *forslag om å legge ned Setesdal vidaregåande skule avdeling Valle*.

«Det er jo en sak som naturlig opptar regionrådet og i den forbindelse så er det jo naturlig å orientere om de prosessene som går i fylkeskommunen om det.» (AAFK 4).

---

<sup>9</sup> <http://www.regionplanagder.no/gjennomfoering/politisk-samordningsgruppe/> (03.02.15)

<sup>10</sup> <http://www.regionplanagder.no/gjennomfoering/raadmannsgruppe/> (03.02.15)

I protokollen for et styremøte i SR, kommer det også frem at RR er interessert i den politiske behandlingen av akkurat denne saken og at informasjonen er knyttet til FK både politisk og administrativt (Styremøte i SR, 17.12.14 ).

Oppsummert kan det sies at det er som en av informantene svarte da vedkommende ble spurt om hvilke samarbeid AAFK har med regionrådene i fylket:

«Det er relasjoner over alt, på de fleste områder» (AAFK 1).

### **4.1.3. Listerrådet**

#### Fylkeskommunens representasjon i Listerrådet

Kontaktflaten mellom Listerrådet og VAF går ut på samarbeid innen områder som: *eierskap i felles fond (Listerfondet), Regionplan Agder 2020, næringsutvikling, turisme, «Listerplanen 2006», Samferdsel, transport, kollektivtransport og kollektivbetjening og Listerpakken.*

FK møter i regionrådsmøtene til Listerrådet med en politisk representant og en representant fra fylkesadministrasjonen, som oftest ved regionalsjefen. VAFs representanter møter som tidligere nevnt som observatører med tale og forslagsrett.<sup>11</sup> Det uttrykkes også ønske fra fylkeskommunens side om å komme i en enda tettere relasjon med RR. FK har i dag ikke noe observatørstatus i regionrådets arbeidsutvalg, hvor ordførerne av de seks kommunene møtes. Det har vært uttrykt fra FKs side at de gjerne skulle hatt en observatørstatus i samarbeidets arbeidsutvalg også, i tillegg til den de har i selve rådsmøtene.

«(...) For det vil gjøre at fylkeskommunen kommer enda tettere på de sakene som de driver å jobbe med.» (VAF 8).

Det kommer klart frem at det har vært et godt og tett samarbeid med Listerrådet fra den gang rådet ble opprettet, men enkelte av informantene er av den oppfatning at formen på samarbeidet har endret seg over årene.

---

<sup>11</sup> <http://vaf.no/politikk/andre-utvalg/styrer.-raad-og-utvalg/> (03.02.15)

«I oppstarten av regionrådet, så var nok samarbeidet bare enda tettere, fordi at fylkeskommunen var jo med på å dra dette i gang.» (VAF 6).

Listerrådets representasjon i fylkeskommunens fora og utvalg, samt felles planer

Rådet har ingen form for formalisert samarbeid med FK. Som de andre regionrådene er også Listerrådet representert i den politiske samordningsgruppen for Regionplan Agder (PSG), med lederen av Listerrådet. I regionplanens rådmannsgruppe deltar Listerrådets daglige leder som medlem med observatørstatus. Utenom daglig leder møter også en rådmann fra en av regionens primærkommuner, som ordinært medlem. Ellers er regionrådet representert med medlemsstatus i to av regionplanens fire faggrupper ([www.regionplanagder.no](http://www.regionplanagder.no)).

«Listerplanen 2006» har status som fylkesdelplan og ble vedtatt av fylkestinget i Vest-Agder i juni 2006. Den er formelt forankret i Plan- og bygningsloven. I følge selve planen, så skal den evalueres over et møtet som skal avholdes annethvert år, hvor deltakerne av møtet skal være de sentrale partene som har ansvaret og virkemidlene innen de valgte planområdene, der i blant Listerkommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen (Listerplanen 2006, pp. 5-6). Det er ikke gjort funn i denne studien på at planen har blitt rullert i etterkant av fylkestingets behandling av den i 2006, eller om det har blitt avholdt møte annethvert år for å evaluere planen, som det fremkommer i planen at det skal gjøres. I tilbakemeldingene fra regionrådet selv har det blitt opplyst om at de har ønsker om å få rullert denne fylkesdelsplanen, men av ukjente årsaker så har ikke partene i planen fått dette til per dags dato.

Sammen har Listerrådet og fylkeskommunen etablert Listerfondet. Ifølge hjemmelen for fondet er samarbeidet mellom VAF og de seks Lister kommunene, men vedtakene for dette fondet er gjort i Listerrådet. Formålet med fondet er nedfelt i Listerfondets vedtekter, nærere sagt § 4:

*«Listerfondet er opprettet som et regionalt fond med bakgrunn i Kommunal- og Regionaldepartementets retningslinjer for regional utvikling.*

*Tildelingskriterier skal ha lokal/regional tilpasning og bidra til utvikling på bredt grunnlag med prioritet i forhold til gjeldende tildelingskriterier» (Vedtekter for Listerfondet, jfr. § 4).*

*«Midler fra fondene skal gå til fellesprosjekter i den aktuelle region, ikke til prosjekter som bare dekker en kommune» (VAF 7).*

I forhold til de andre regionene blir Listersamarbeidet forøvrig fremstilt som et samarbeid, der kommunene i fellesskap har fått utrettet en god del gjennom regionrådet sitt, eksempelvis i samferdselssaker. Videre blir det også sagt at de har en evne til å løfte saker sammen, noe som igjen ganger de enkelte kommunene i Listerregionen. Det har vært vist til Listerrådets sentrale rolle i forbindelse med veiutbyggingen rundt E39 og arbeidet som har vært gjort i forhold til Listerpakken.

*«Listerrådet har vært den mest sentrale aktøren i arbeidet med utbedringen av veinettet i regionen» (VAF 2).*

#### **4.1.4. Øvrige samarbeid og relasjoner mellom fylkeskommunene og regionrådene**

Utover de konkrete samarbeidene som er med hvert av regionrådene enkeltvis, foreligger det også generelle samarbeid mellom fylkeskommunene og regionrådene angående diverse regionale planer. Våren 2015 pågår et arbeid med å utarbeide en regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping. I denne prosessen blir regionrådene i tillegg til primærkommunene *integrert*.

#### **4.1.5. Oppsummering**

Gjennomgangen av funn presentert ovenfor har vist til et Agder hvor det er bånd og relasjoner mellom fylkeskommunene og de tre regionrådene, innenfor flere områder.

Kontaktflaten som er mellom de enkelte regionrådene og fylkeskommunene er ikke identiske. Når det gjelder fylkesdelsplaner, ser det eksempelvis ut til å være en forskjell på hvordan Listerrådet og VAF samarbeider om «Listerplanen 2006» på den ene siden, og hvordan SR og AAFK samarbeider om «Regional utviklingsplan Setesdal 2020» på den andre. Et annet eksempel på variasjoner mellom regionrådene er hvilken deltakerrolle FK har

i det enkelte regionråd. I både SR og KnpS inviteres fylkeskommunene til styremøtene som observatører med talerett, mens i Listerrådet møter fylkeskommunens to representanter som observatører med tale- og forslagsrett, på selve rådsmøtene. En tredje forskjell på kontaktflatene er at mye av det samarbeidet som fylkeskommunene har med kommunene i Kristiansandsregionen ligger i Areal- og Transportplan samarbeidet, eller i ATP-utvalget. I følge en av informantene så er det som omhandler utvikling av areal og utvikling av infrastruktur, det som regionene er mest opptatte av. I Kristiansandsregionen er dette annerledes organisert ved at det ligger i ATP-samarbeidet, og ikke i regionrådet, det vil si det organiserte Knutepunkt samarbeidet. Samarbeid på disse områdene ligger mer inne i det totale regionale samarbeidet slik som det er i Lister og Setesdal.

Tabell 2: Kartlagte kontaktflater mellom FK og RR, på Agder.

	<b>Listerrådet</b>	<b>Knutepunkt Sørlandet</b>	<b>Setesdal Regionråd</b>
<b>Representasjon FK → RR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Én politisk representant og regionalsjefen – observatørstatus i rådet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkesordførerne – observatører i styret.</li> <li>• Fylkesrådmennene – observatører i rådmannsutvalget</li> <li>• Personalsjefene i FK møter i arbeidsgivernetverket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observatørstatus</li> <li>• Nærings avd. i AAFK møter ofte i SRs Næringsforum.</li> </ul>
<b>Representasjon RR → FK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlem i politisk samordningsgruppe (PSG) for regionplanen.</li> <li>• Regionplanens rådmannsgruppe – medlem med observatørstatus.</li> <li>• Deltar i faggrupper knyttet til regionplanen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlem i politisk samordningsgruppe (PSG) for regionplanen.</li> <li>• Regionplanens rådmannsgruppe –medlem med observatørstatus.</li> <li>• Deltar i faggrupper tilknyttet regionplanen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlem i politisk samordningsgruppe (PSG) for regionplanen.</li> <li>• Regionplanens rådmannsgruppe – medlem med observatørstatus.</li> <li>• Deltar i faggrupper knyttet til regionplanen.</li> </ul>
<b>Oppgaver det samarbeides om</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionplan Agder 2020</li> <li>• Listerpakken</li> <li>• Kollektivtransport</li> <li>• VINN-planen</li> <li>• Listerplanen</li> <li>• Strategisk Næringsplan for Listerregionen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionplan Agder 2020</li> <li>• Regional Transportplan (RTP)</li> <li>• Samarbeidsavtale mellom KnpS og begge fylkeskommunene knyttet til ATP-utvalgets oppgaver.</li> <li>• Areal- &amp; Transportplanen.</li> <li>• Samferdsel: Ytre ringvei, transportpakkene for Kristiansandsregionen, Samferdselspakke 2.</li> <li>• Reiseliv</li> <li>• Utdanningsprosjektet "Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon".</li> <li>• VINN-planen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionplan Agder 2020</li> <li>• Samferdsel</li> <li>• Rv 9- prosjekt-arbeidsgruppe.</li> <li>• Næringsliv</li> <li>• Regional Utviklingsplan for Setesdal 2020</li> <li>• Heiplanen.</li> <li>• Reiseliv,</li> <li>• Kultur</li> <li>• Videregående opplæring</li> <li>• Tildeling av økonomiske midler etter avtale om fordeling av konsesjonskraftmidler.</li> <li>• VINN-planen</li> </ul>

## 4.2. Hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene?

Det vil nå bli presentert data som viser til hvorvidt fylkeskommunen (FK) blir påvirket av regionrådene gjennom de samarbeidene som ble belyst under foregående punkt. Hvorvidt informantene sitter med en opplevelse av at FK blir påvirket av dette varierer selvsagt med relasjonen de har til de enkelte regionrådene. Det er imidlertid ikke regionrådene som skal være utgangspunktet for funnene i denne studien, men FK. Det er dermed den samlede oppfatningen til de som er tilknyttet fylkeskommunene som er relevant for hvordan oppgaven her skal kunne besvare problemstillingen om hvordan FK blir påvirket av regionrådene.

Det kom frem i begge fylkeskommunene at regionrådene nærmest fungerer som en ekstra ressurs i kontakten ned mot primærkommunene. I stedet for å måtte gå i dialog med hver enkeltkommune i hver enkelt sak, så kan FK i noen saker få et godt nok innblikk i hva som er viktig for de enkelte kommunene ved å ha en dialog med regionrådene.

*«Regionrådene forenkler fylkeskommunens prosesser og gjør det enklere for fylkeskommunen å nå ut i bredden» (VAF 4).*

Dette ledet frem til et oppfølgingsspørsmål på om etableringen av regionrådene har bidratt til en effektivisering av prosessene som finner sted i FK. Her var det noen som svarte at regionrådene hadde hatt en effektiviseringseffekt for kontaktflaten som er mellom FK og kommunene generelt, både formelt og uformelt. Dette både i forhold til forankring og til prosesser. En annen informant forklarte at regionrådene hadde hatt en effektiviseringsprosess for en særskilt og konkret prosess, nemlig planarbeidsprosessen med Regionplan Agder 2020. Begrepet 'effektiv' ble også anvendt som en beskrivelse for hva slags typer arenaer regionrådene er, av informanten som det vises til under her.

*«Det er effektive arenaer og jeg er glad for at vi har dem» (AAFK 2).*

#### 4.2.1. Aust-Agder fylkeskommune (AAFK)

Innledningsvis vil det her bli vist til svarene informantene ga når det gjelder hvorvidt de sitter med en opplevelse av at regionrådene bidrar med noe som kan være til nytte for FK, både med tanke på den daglige driften og hvordan det politiske arbeidet tar form og utvikler seg gjennom samarbeidene de har med regionrådene.

*«(...), jeg oppfatter nok Setesdal Regionråd som en viktig premissleverandør for oss (...)*» (AAFK 4).

Under et av intervjuene kom det tydelig frem hvor utfordrende det kan være å sette fingeren på hvorvidt regionrådene påvirker FK, både som organisasjon og som politisk virksomhet.

*«Det er litt vanskelig å si på en måte, den konkrete betydningen (...), den konkrete påvirkningen som regionrådene har på fylkeskommunen eller fylket sin politikk.»* (AAFK 4).

Enkelte i dette fylket mente at RR alene nok ikke vil kunne bidra med så mye kompetanse og kunnskap til FK, men at de heller – gjennom sitt virke – hjelper FK med å finne kompetansen som ligger i de enkelte kommunene. Det ble sagt at de har god innsikt i egen organisasjon og region og at de gir FK et innblikk i hva som er på den politiske agendaen rundt om i fylkets primærkommuner. Med kobling til utarbeidelsen og oppfølgingen av Regionplan Agder 2020 har regionrådene, ifølge flere av informantene i AAFK, hatt en slik rolle. I startfasen av utarbeidelsen av denne felles planen for Agder fylkene, ble regionrådene utfordret av AAFK til å finne fagpersoner i sine medlemskommuner som kunne bidra og delta i faggruppene som skulle jobbe med planen. I den sammenheng ble det under intervjuene med informantene fra AAFK fulgt opp med et spørsmål om regionrådene effektiviserer prosessene.

*«Ja, i planarbeidsprosessen med Regionplan Agder 2020, gjorde de det»* (AAFK 3).

Videre i intervjuene ble debatten omkring fremtidig lokalisering av sykehusene, et saksområde som ligger utenfor fylkeskommunens ansvarsområde, men som er et brennhet tema på tvers av kommuner, regioner og fylkesgrenser, nevnt/diskutert. Her kom det fra en av informantene tydelig frem at FK, herunder fylkestinget. Dro en stor nytte av den kompetansen som et av deres RR la frem for fylkestinget da de skulle ta stilling til saken. RR det her henvises til – Østre Agder regionråd er ikke med i denne studien, men for å eksemplifisere til hvilken nytte



regionrådene kan være for FK i deres behandling av saker, så vil det her kort vises til det som ble sagt av informanten i forbindelse med fylkespolitikernes behandling av sykehussaken. Vedkommende forklarer her at i forkant av fylkestingets behandling av saken hadde Østre Agder regionråd satt i gang et eget arbeid for å fremskaffe dokumentasjon for hvilke konsekvenser dette ville ha for fylket, og for den ene byen/ kommunen i fylket som har et sykehus, Arendal.

*«De gjorde en grunnlagsjobb som var veldig nyttig for oss når vi skulle behandle det i fylkestinget. Så jeg vil si at vi absolutt dro nytte av den kompetansen og det arbeidet som ble gjort i regionrådet» (AAFK 4).*

#### **4.2.2. Vest-Agder fylkeskommune (VAF)**

*«Regionrådene kan helt klart bidra positivt til utviklingen av fylkeskommunen. Her får vi del i erfaringsoverføringer, og ser at det jobbes målrettet på mange områder som kan komme resten av fylket til gode» (VAF 7).*

Et eksempel på at regionrådene kan ha en slik positiv effekt på utviklingen av FK er satsingen innen klima på grønt batteri. Dette startet som et prosjekt i Listerregionen og har siden blitt nedsatt som et prosjekt av den politiske samordningsgruppen for regionplanen (PSG). Dette startet med andre ord som et prosjekt mellom seks kommuner, men har nå utviklet seg til å bli et satsningstema som har strekt seg utover Listerregionen og utover fylkesgrensene, til Vest-Agder fylke. En annen informant, ble stilt ovenfor spørsmålet om hvorvidt kompetansen som er på grønt batteri blant flere av Lister kommunene, kan være en kompetanse som kan løfte FK. Svaret ga her var en bekreftelse på det som ble nevnt, innledningsvis her av VAF 7.

*«Ja, på det området, innenfor kraftproduksjon og det som kalles for grønt batteri, der vil jo kompetanse og oppfatning i de kraftkommunene ha stor betydning for fylkeskommunen» (VAF 6).*

I likhet med Aust-Agder, hadde også regionrådene en **påvirkning** på den endelige uttalelsen i sykehussaken i fylkestinget i Vest-Agder. I dette tilfellet er det påvirkningen fra Listerrådet som har blitt nevnt, når det gjelder kampen for å bevare Flekkefjord sykehus. I denne saken viser en av informantene fra FK til et samkjørt Listerråd hvor RR har klart

å stå sammen utad. Under intervjuene kom det tydelig og klart frem fra flere av informantene at Listerrådet, med sin uttalelse til sykehusstrukturen, påvirket uttalelsen fra FK om at det må være tre sykehus på Agder. Informantene viser hovedsakelig her til regionrådets fellesuttalelse som den mest avgjørende for VAFs endelige uttalelse i saken, men nevner at primærkommunene også var viktige bidragsytere ved sine uttalelser.

*«(...) det er klart at det de bringer til torgs der, det påvirket nok det som ble vår uttalelse i fylkestinget til syvende og sist om det dokumentet» (VAF 8).*

Det er også de saksprosessene hvor regionrådene også har vist seg å være mindre rustet til å påvirke FK, da særlig med tanke på skolestruktur. Under behandlingsprosessen av skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030 var det fylkespolitikerne i fylkeskommunens hovedutvalg for kultur og utdanning (HKU) som selv ønsket at regionrådene, i tillegg til enkeltkommunene, skulle være høringsparter da sakens siste dokument skulle sendes ut på høring. Det var et ønske fra fylkespolitikernes side at kommunene i fellesskap, gjennom regionrådene, skulle finne enighet om hva som ville være den beste organiseringen av den videregående skolen innad i de enkelte regionene. Regionrådene klarte derimot ikke å finne konsensus for skolestrukturen, grunnet uenigheter mellom kommunene i regionene. I Listerregionen spesielt ble det en drakamp mellom de enkelte kommunene, som igjen gjorde saken for kompleks og vanskelig for Listerrådet til at de klarte å ta ballen som politikere, i FK hadde spilt over til dem.

*«Da får vi på en måte ikke noe særlig nytte og ballast med oss, på vår vei, ifra regionrådet når de kjempe litt seg internt, imellom» (VAF 8).*

#### **4.2.3. Øvrige påvirkninger regionrådene har på fylkeskommunene i Agder**

I tillegg til regionplanen har også regionrådene fått en sentral rolle i utarbeidelsen av Regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping Agder 2015-2030 (VINN-planen). Ifølge planprogrammet for VINN-planen fremkommer det også at regionrådene har en viktig rolle i denne prosessen ved at de er satt opp som medlemmer av den

administrative styringsgruppen for planen. Det er derimot ikke primærkommunene, med unntak av Kristiansand og Arendal kommune.

*«Adm. styringsgruppe tar beslutninger ved viktige milepæler i planarbeidet. Medlemmene sørger for forankring av planarbeidet i sine respektive organisasjoner og har dialog om planarbeidet med sine viktigste samarbeidspartnere»* (Forslag til planprogram, VINN-planen, p. 8).

Det er ikke bare gjennom den administrative styringsgruppen regionrådene har en rolle, og kan påvirke den regionale planen. Flere av regionrådene har egne næringsplaner, og informanter i begge fylkeskommunene nevnte anvendelse av regionenes strategiske næringsplaner for å utarbeide en strategisk næringsplan for Agder. Dette ved å innarbeide arbeidet regionrådene har gjort i egne planer, inn i utarbeidelsen av VINN-planen.

*«(...) vi ønsker å legge opp VINN-planen sånn at vi inkorporerer kan du si, de strategiske nærings planene som hver region har»* (AAFK 4).

I begge fylkeskommunene sitter informantene hovedsakelig med positive opplevelser av regionrådene og betydningen av å ha regionrådene med som en ekstra aktør/ tilleggs aktør. De styrker enkeltkommunene ved at de er med å bidrar til at primærkommunene opparbeider seg mer politisk tyngde, med tanke på å få gjennomslag for politiske saker og interesser, som opptar den enkelte kommune i regionen. Primærbeskrivelsen som blir gitt av regionrådene som aktør, er at de er *«drøftingsarenaer»* og/ eller *«supplements organ»* som er med og bidrar til å styrke utviklingen i regionene og i de enkelte kommunene. De kan i enkelte tilfeller betraktes som en «ekstra hånd» for FK i kontakten ut mot kommunene og mellom kommunene og FK.

En av informantene forklarte at *«Fylkeskommunens suksess hviler på at kommunene lykkes – samarbeid med regionrådene er et virkemiddel for dette»* (VAF 2). Gjennom samarbeid med regionrådene kan FK være med på å løfte kommunene i sitt arbeid for å være en best mulig kommune for sine innbyggere. Det er kun et fåtall av de 12 informantene i fylkeskommunene som ikke mener at etableringen av regionrådene har en eller annen form for effekt på det arbeidet og de prosessene som finner sted på regionalt styringsnivå ved FK.

#### **4.2.4. Konflikt mellom kommunene hemmer regionrådenes påvirkningskraft ovenfor fylkeskommunene**

Det fremkommer av funnene presentert så langt i dette kapitlet, at regionrådene som organ faktisk har en påvirkningskraft på fylkeskommunene innen flere områder og under flere prosesser. Videre vil det her bli vist til en konkret sak, som derimot forteller oss at regionrådene som aktør ikke har klart å påvirke beslutningsprosessen i fylkeskommunen.

I forbindelse med skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030 var det, som tidligere nevnt, et ønske fra fylkespolitikere at regionrådene skulle spille en større rolle i høringsrunden. Det var ønskelig at regionrådene skulle bidra med å finne løsninger for hvilket skoletilbud FK skulle tilby innen videregående opplæring de neste årene. Dette – særlig i Listerregionen, hvor det i en periode var store uenigheter mellom kommunene i regionen om hvordan skoletilbudet skulle fordeles mellom kommunene. Her var det flere av informantene ved VAF som hadde håpt at kommunene hadde klart å se utover egne grenser og se regionen som en felles enhet. Til slutt måtte de imidlertid innse at kommunene sprikte for mye i sine standpunkter til at RR, som organ kunne bistå i fylkeskommunens beslutningsprosess.

Under behandlingsprosessen i denne saken, var det opp til flere lokale avisoppslag som viste uenighetene og rivaliseringen innad i regionen, mellom kommunene og mellom lokalpolitikere. Lokalavisene for regionen hadde hyppige oppslag på saken og uenighetene mellom lokalpolitikere på tvers av kommunegrensene var i en periode preget av uttalelser i media som viste at temperaturen var høy i det politiske miljøet, både innad og mellom kommunene.

*«Det er spesielt den måten Farsund har gått ut på, og jeg mener vi bør slå tilbake mot det. Vi har prøvd å komme fram til en løsning om at skolene i Lyngdal og Farsund kan dele studietilbudene seg imellom, men nå går Farsund ut og kjører et sololøp og skal kapre til seg alt og legge ned Lyngdal, sier ordfører i Lyngdal Jan Kristensen.*

*Til NRK Sørlandet fortalte Richard Ivar Buch, ordfører i Farsund, at han ikke har forståelse for at nabokommunen Lyngdal også kjemper for å beholde en videregående skole»* (Sitat hentet fra nettavisen [www.lister24.no](http://www.lister24.no), 13.11.2014).

Utklippet fra dette avisoppslaget viser hvor spent forholdet var mellom enkelte av Listerkommunene under denne behandlingsprosessen. Uenigheten som forplantet seg i denne saken er med og eksemplifiserer at kommunene, i enkelte saker og innenfor enkelte områder, ikke klarer å ta fatt på sakene eller finne fellesløsninger gjennom RR – på grunn av motstridende interesser mellom kommunene. Listerregionen og det interkommunale samarbeidet ved Listerrådet består av fire andre kommuner i tillegg til Lyngdal og Farsund. Dette kan være en av grunnene til at det ble for utfordrende for RR å ha en påvirkning på den politiske behandlingen av saken på fylkeskommunalt nivå.

For å belyse hva som gjorde at regionrådet ikke klarte å ta imot den “ballen” FK hadde spilt over til dem, som en av informantene sa, kan muligens også ha sin forklaring i hva Listerrådet har satt som mål for hvordan de ønsker å arbeide og hva de har som intensjon å arbeide med.

I følge vedtektene til Listerrådet fremgår det i § 2, formålsparagrafen at *«Listerrådet skal være et samarbeids- og interesseorgan for de deltakende kommunene. Rådet skal ta opp og forsøke å løse spørsmål og oppgaver som er nærmere spesifisert i § 7. Rådet skal ivareta regionens og kommunens interesser overfor fylke, stat og andre organer på region-, fylkes- og/eller riksplan»* (jfr. Vedtekter for Listerrådet, § 2).

Videre vil det da være vesentlig å se til § 7, ettersom det henvises til denne lovbestemmelsen for de spesifikke oppgavene RR mer konkret skal ta for seg i sitt virke.

- *«Fremme regionens interesser i fylkes- og rikssammenheng*
- *Ta opp saker av felles interesse for regionen*
- *Ta initiativ til å samordne og/eller gjennomføre utvikling/planlegging og organisering som har regional karakter*
- *Fremme god markedsføring av regionen for å stimulere til næringsetablering og bosetting*
- *Arbeide for at innbyggerne, næringslivet og kulturlivet får en felles regionidentitet*
- *Stimulere til økt samarbeid mellom etater og institusjoner i regionen»* (jfr. Vedtekter for Listerrådet, § 7).

Med dette burde det ikke være usikkerhet knyttet til hvorvidt rådet har en intensjon om å påvirke og ta del i den politiske utformingen som finner sted på regionalt styringsnivå. Ordførerne, som det ble vist til innledningsvis viser tydelige indikasjoner på at skolesaken var av interesse for regionen i en fylkeskommunal sammenheng. Dette vil diskuteres nærmere

under drøftingen i neste kapittel. Her vil det blant annet stilles spørsmål ved hvorfor ikke regionrådene klarte å følge opp invitasjonen de fikk fra FK om å ta del i denne beslutningsprosessen, da særlig med tanke på hva vedtektene sier om vedrørende regionråds formål og arbeidsoppgaver.

#### **4.2.5. Oppsummering**

Tabell to gir en oversikt over områdene hvor det fremkommer at regionrådene har hatt og fortsatt har påvirkningskraft på fylkeskommunene. Flere av punktene er felles for begge fylkeskommunene: påvirkning på fylkestingets endelige uttalelse til saken om sykehusstruktur, utarbeidelse av regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping Agder 2015-2030, da både gjennom deltakelse og de strategiske næringsplanene som regionrådene har utarbeidet i egen region. Videre opplever begge fylkeskommunene også at regionrådene bidrar som en ekstra ressurs i kontaktflatene mellom det regionale nivået og det lokale nivået ved primærkommunene.

Selv om det i metodekapitlet ble sagt at intervjudataene fra politiske og administrative informanter skulle legges frem samlet og ikke separert, er det likevel en sak hvor informantene fra administrasjonen i begge fylkeskommunene har unnlatt å si noe om, nemlig sykehussaken. Det er kun de politiske informantene, både ved AAFK og VAF, som har reist denne saken under intervjuene.

I AAFK har SR en påvirkning på fordelingen av økonomiske midler i fylkeskommunens budsjett, gjennom en avtale de har på konsesjonskraftmidlene. Denne avtalen binder AAFK til å bidra med økonomiske midler ved en årlig sum over en periode på ti år. Foruten om dette viser funnene for dette fylket også at regionrådene som aktør påvirker fylkeskommunens valg av satsningsområder, og at særskilt SR oppfattes som en premissleverandør ved AAFK.

Ved VAF blir kompetansen som ligger i flere av Lister kommunene oppfattet som et viktig og sentralt bidrag fra Listerrådet inn i det arbeidet som skjer på regionalt nivå. Dette har særlig kommet til syne ved det arbeidet som gjøres i forbindelse med gjennomføringen av Regionplan Agder 2020. Et annet område hvor regionrådene har blitt oppfattet som bidragsyttere er løsninger for hvordan FK som leverandør for kollektivtransport skal tilby sine kollektivtjenester i de enkelte regionene. I den sammenheng kom det frem at både Listerrådet

og KnpS har vært sentrale bidragsytere for hvordan FK skal imøtekomme de utfordringene som er i de forskjellige regionene. Dette fra – Lister – hvor det er stor avstand mellom sentraene, og hvor befolkningen bor relativt spredt – til Kristiansand hvor det er et større befolkningsgrunnlag og utfordringer knyttet til hvordan man skal få flere over fra bil til buss. Samt gi et best mulig kollektivtilbud som bidrar til at folk velger buss til jobb og skole, fremfor bil. Enighet innad i regionrådene er også til nytte for VAF, når det gjelder hvilke prioriteringer de skal gjøre i de enkelte kommunene som inngår i de aktuelle regionene.

*Tabell 3: Områder hvor relasjonen har påvirket og ikke-påvirket FK.*

	<b>Aust-Agder FK</b>	<b>Vest-Agder FK</b>
<b>Påvirkning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkestingets uttalelse på sykehusstrukturen.</li> <li>• VINN-planen, gjennom RR strategiske næringsplaner.</li> <li>• RR som en ekstra ressurs i dialogen mellom FK og primærkommunene.</li> <li>• Hvilke satsningsområder FK prioriterer.</li> <li>• Fordeling av økonomiske etter avtale om konsesjonskraftsinntektene.</li> <li>• Regionråd som premissleverandør.</li> <li>• Regionråd som høringspart.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fylkestingets uttalelse på sykehusstrukturen.</li> <li>• VINN-planen, gjennom RR strategiske næringsplaner.</li> <li>• Kraftproduksjon og grønt batteri.</li> <li>• RR som en ekstra ressurs i dialogen mellom FK og primærkommunene.</li> <li>• Løsninger for kollektivbetjeningen/kollektivtilbudet.</li> <li>• Hvilke prioriteringer som skal gjøres i hvilke kommuner.</li> <li>• De politiske prosessene.</li> <li>• Regional utvikling.</li> <li>• Regionrådene som høringspart.</li> </ul>
<b>Ikke påvirkning</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolestrukturen i Listerregionen.</li> </ul>

## 5. DRØFTING

Innledningsvis i denne oppgaven ble det reist to problemstillinger. Den første var en beskrivende problemstilling: «*hvilken relasjon har fylkeskommunen til regionrådene?*» For å kunne svare på dette måtte det først kartlegges hvilke samarbeid og relasjoner det faktisk er mellom regionrådene og fylkeskommunene som er tatt med i denne studien. Hensikten her var å finne ut hvilke relasjoner det er, hvilket innhold de har, og hvordan møtene og samarbeidene mellom disse aktørene er formet og strukturert. Videre har studien tatt for seg den andre, og forklarende problemstillingen: «*hvordan påvirkes fylkeskommunen av regionrådene?*». Med dette var hensikten å belyse hvorvidt fylkeskommunens tradisjonelle og politiske virksomhet blir påvirket av relasjonen den har til regionrådene.

I dette kapitlet skal trådene fra de øvrige kapitlene samles for å se om det er mulig, gjennom støtte fra teorien, å forklare hvorvidt de kartlagte relasjonene mellom regionrådene og fylkeskommunene på Agder har påvirket VAFs og AAFKs tradisjonelle og politiske virksomhet. Det skal deretter undersøkes om effektene av denne påvirkningen fører til en «*hollowing-out*», «*filling-in*» eller de-koblet effekt på hierarkiet ved fylkeskommunen (FK). Ved hjelp av de tre hovedtilnærmingene (jfr. Kapittel 2.) skal det videre drøftes og konkluderes med hvorvidt, og hvilke, av disse hovedretningene som er tilfelle for fylkeskommunene på Agder.

I det følgende blir det en gjennomgang av de empiriske dataene opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. For å besvare masteroppgavens to problemstillinger, vil drøftelsen primært ta utgangspunkt i følgende kulepunkter fra analysen:

- *Fylkestingenes endelige uttalelse på sykehusstruktur saken.*
- *Utarbeidelse og gjennomføring av regionale planer.*
- *Tilfellene hvor regionrådene anses som en ekstra ressurs og bidragsyter, i dialogen fylkeskommunene har med kommunene.*
- *Betingelsene kommunene setter for samarbeid mellom regionrådene og fylkeskommunene, med utgangspunkt i styringsprosessen rundt behandlingen av Skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030.*



## 5.1. Regionrådene har en «hollowing-out» effekt på fylkeskommunen

### 5.1.1. Sykehussaken

I henhold til funnene presentert i tabell 2 – *områder hvor relasjonen har påvirket og ikke-påvirket FK*, antydes det at regionrådene har hatt en påvirkning på begge fylkeskommunene når det gjelder deres endelige uttalelse i sykehussaken. Med tanke på hva som fremkom i analysen er det ingen tvil om at funnene taler for at regionrådene her hadde en sentral rolle for den endelige behandlingen av saken, i begge fylkeskommunene. Et interessant spørsmål blir dermed, hva slags effekt indikerer denne påvirkningen å ha hatt på FK?

Teorien viser til tre tilnærminger som kan forklare effekten regionrådene kan ha hatt på FK, den første taler for en «hollowing-out» effekt, den andre for en «filling-in» effekt, mens den tredje og siste viser til en de-kobling. Funn fra denne viser imidlertid at sistnevnte ikke kan sies å være tilfelle i sykehussaken, ettersom dataene taler for at regionrådene faktisk har påvirket FK. På bakgrunn av dette vil det i den videre gjennomgangen av sykehussaken ikke være av relevans å se den i lys av tilnærmingen som utelukker koblinger. Funn på omhandlende påvirkninger taler heller for at det har vært en tett dialog mellom regionrådene og fylkeskommunene i diskusjonene som har vært rundt sykehusstrukturen. En slik gjensidig påvirkning omtales av Jacobsen (2014a) som integrerte samarbeid mellom partene. For den videre gjennomgangen står en da igjen med to teoretiske tilnærminger som kan bringe oss nærmere en forklaring på omfanget av regionrådenes påvirkning på FK.

Det fremkom under intervjuene, både ved VAF og AAFK, at regionrådene hadde spilt en sentral rolle for hva som ble fylkeskommunenes uttalelse i saken. For AAFK ble det, som tidligere nevnt, også vist til at den dokumentasjonen som ble hentet inn av det ene RR hadde stor betydning for fylkeskommunens politiske behandling i fylkestinget. Hva slags betydning har dette imidlertid videre for FK, med tanke på tradisjonell drift og politisk virksomhet? Hadde regionrådenes bidrag en supplerende effekt («filling-in»), eller en uthulende effekt («hollowing-out»)? Funnene fra denne studien viser at relasjonen/påvirkningen som er kartlagt her kan knyttes opp mot/forklares ved hjelp av begge disse tilnærmingene hentet fra governance teorien.

Til å begynne med kan relasjonen/ påvirkningen se ut til å ha en filling-in effekt på regionalt styringsnivå. Blant annet kan forarbeidet som Østre Agder regionråd gjennomførte i sykehussaken sees i sammenheng med funnene Gundersen (2010) gjorde i sin studie. I

Gundersens funn på «utforming av tiltak», viste det seg å være tilfeller hvor regionrådene kunne se ut til å ha mer innflytelse på kommunene enn i andre tilfeller. I samsvar med Gundersens studie av kommuner viser også funnene i denne studien, av fylkeskommunene, at regionrådene i forbindelse med sykehussaken ser ut til å ha en lignende innflytelse på FK. Det kan dermed trekkes paralleller til Gundersens konklusjoner i hans studie av kommunene. Funnene han gjorde på dette presenterte han som følger i sin konklusjon:

*«(...) Det kan også tyde på at regionrådene yter en større grad av innflytelse i utredningen av saken fordi de tilbyr informasjon og problemløsninger. Noe som kan indikere at regionrådet blir hørt i de sakene som er aktuelle». Videre antyder han også at regionrådene som organ, har en koordinerende funksjon (Gundersen, 2010, p. 68).*

Det kom også frem under flere av intervjuene i denne fylkeskommunale studien at regionrådene gir et løft for det regionale samarbeidet, samt at regionrådene som samarbeidsorgan styrker kommunene og gir dem større tyngde og kompetanse enn de få, ved å stå alene. Betydningen av å ha regionrådene som en ekstra samarbeidspartner på regionalt nivå kan beskrives på flere måter, og samtlige av de fylkeskommunale informantene så på regionrådene som en form for berikelse for det totale samarbeidet som skjer på regionalt nivå. Det at kommunene klarer å samle seg om saker og løfter sakene utover kommunegrensene og opp til fylkeskommunalt nivå er ikke bare til fordel for enkeltkommunene selv, men også for FK. I enkelte saker kan det også være til nytte for FK å vite at de har støtte ute i regionene, og at beslutningene som blir tatt på det regionale styringsnivået blir fattet på grunnlag av samstemthet rundt om i kommunene, hvilket gir beslutningene større legitimitet. Dette var tilfellet ved sykehussaken. Hadde imidlertid begge fylkestingene vedtatt å gå for en uttalelse som gir klare signaler om en sykehusstruktur som innebærer tre lokaliseringer på Agder, dersom de ikke hadde fått den drahjelpen fra regionrådene? Et svar på dette ville blitt basert utelukkende på spekulasjoner, og faller utenfor oppgavens mål og hensikt. Likevel kan man her med sikkerhet si at regionrådenes støtte i enkelte saker og prosesser er av stor betydning for de som er ansatt i fylkesadministrasjonen, samt for de som sitter som folkevalgte på regionalt nivå.

Gjennomgangen her indikerer så langt at regionrådene i sykehussaken hadde en filling-in effekt på FK, gjennom sine bidrag både i form av dokumentasjon til fylkespolitikere i AAFK og ved grenseoverskridende konsensus i Agderfylkenes regioner generelt. Det ligger derimot mer i dette enn som så. Arendal kommune, Flekkefjord kommune og kommunene som ligger omkring disse to ser viktigheten av å ha et sykehus nærest mulig, og er bevisst tapet det vil være

for regionen dersom alle arbeidsplassene ved sykehusene skulle forsvinne. Dette er nærmest et tilfelle av «to be or not to be» for kommunene, der spørsmål melder seg om hvor menneskene som er ansatt ved sykehusene, eller med tilknytning til sykehusene, skal få seg jobb dersom disse skulle bli lagt ned? Saken er med andre ord svært viktig for hver enkelt innbygger i kommunene. Informanter ved begge fylkeskommunene omtalte regionrådene som sentrale aktører i forhold til hvilke satsningsområder og politiske saker som skal prioriteres. På den måten er regionrådene med på å sette dagsorden for utformingen av den regionale politikken.

En sterk fellesrøst på tvers av kommunegrensene kan, fra fylkeskommunens side også oppleves som et sterkt press fra regionene ved regionrådene. Det er en vesentlig forskjell på å forholde seg til en enkelt kommune som kommer og spør om hjelp eller politisk støtte, og det å imøtekomme krav og ønsker fra en samlet region bestående av flere kommuner. En sameksistens av typisk hierarkisk styring hvor FK hovedsakelig forholder seg til kommunene, og i andre tilfeller til det som teorien beskriver som nettverksstyring, kan nok i enkelte tilfeller bidra til utfordringer som FK ønsker å være foruten. Sørensen and Torfing (2005) hevder her at disse utfordringene særlig kan gjøre seg gjeldende for de politiske myndighetene. Kan fylkeskommunene i sykehussaken følt seg presset av RR og et brennende engasjement ute i kommunene? Et interessant spørsmål blir dermed om fylkeskommunene i sykehussaken kan ha følt seg presset av regionrådene og et brennende engasjement ute i kommunene? Eller valgte fylkeskommunene å lene seg til kommunenes samstemte standpunkt, og dermed lot kommunene og regionrådene ta styringen for hva som skulle være det endelige utfallet av fylkeskommunens behandling av saken?

At fylkeskommunene lot regionrådene påvirke og nærmest sagt sette føringene for hva som skulle bli deres endelige uttalelse kan også være en indikasjon på at det vil være unaturlig for FK å gå på tvers av den allmenne oppfatningen og enigheten blant kommunene som ble uttrykt gjennom regionrådene. Videre kan det i saker som denne, hvor kommunene gjennom regionrådene stiller så sterkt, også bli en utfordring for FK å stå imot sine egne kommuner som taler med en tydelig og klar fellesstemme. Når FK først møter kommunene gjennom nettverksorganisering blir de også satt i en situasjon hvor de nærmest presses til å avslutte beslutningsprosessen slik primærkommunene har startet den. Dette ved å delegere ansvaret for sakens videre gang til styringsprosessen som kommunene har valgt å ta i bruk gjennom regionrådene. Det vil være vanskelig for FK å overse et slikt press fra slike funksjonelle regioner som regionrådene er (Jacobsen, 2014a, p. 114).

Dette bringer oppgavens videre drøfting til den delen av litteraturen som taler for en uthuling av den offentlige organisasjonen. Saken om fylkeskommunenes endelige uttalelse til sykehusstrukturen viser en styringsprosess hvor to hierarkiske organisasjoner fattet sine beslutninger med utgangspunkt i hva regionrådene hadde spilt inn, og nærmest instruert fylkeskommunene til å gjøre vedtak på. De empiriske funnene som har blitt gjort på dette, i denne oppgaven, finner man igjen i store deler av teorien (Agranoff & McGuire, 1998; Jacobsen, 2014a, 2014b; Milward & Provan, 2003; Milward & Provan, 2000; Rhodes, 1996, 1997). Flere teoretikere hevder blant annet at hierarkiet som organisasjon har blitt svekket gjennom en samfunnsutvikling hvor komplekse problemer øker i både omfang og størrelse. Dette vil igjen fører til at enkeltorganisasjoner ikke kan møte disse utfordringene, eller finne løsninger på dem, uten hjelp og bidrag fra andre organisasjoner og aktører i omgivelsene. Komplekse problemer og utfordringer bidrar til komplekse styringsprosesser.

Også i henhold til Koppenjan og Klijn (2004) har fylkeskommunene vært gjennom en prosess, hvor de som enkeltaktører ikke har vært i stand til å ta beslutninger som denne, uten støtte fra regionrådene og kommunene i regionen. Empiriske funn i studien, støtter også opp om Koppenjan og Klijn's påstander om at FK, som enkeltaktør, ikke vil være i stand til å komme med løsninger eller fatte beslutninger uten støtte fra blant annet regionrådene. Dette kan videre kobles til Rhodes (1996) konsept, «*Hollowing-out-the-state*». De funnene som er presentert i kapittel 4, og som støttes av governance litteraturens «hollowing-out» tilnærming, er blant annet:

- Arbeidet Østre Agder regionråd hadde gjort i forkant av fylkestingets behandling av saken, for å fremskaffe dokumentasjon som ga fylkestingspolitikere en bredere kjennskap til hvilke konsekvenser endringer i sykehusstrukturen ville ha for Aust-Agder og Arendal.
- Listerådet var en aktiv bidragsyter for å sette Flekkefjord sykehus på dagsorden i debatten, som etter enkelte informanternes oppfatninger hadde hatt et hovedfokus på sykehus lokaliseringen i Arendal og Kristiansand, fra starten av. Under intervjuene ved VAF ble det imidlertid også vist til innspill som kom fra de enkelte Lister kommunene. Likevel ble det blant noen påpekt at det hovedsakelig var fellesuttalelsen fra Listerrådet som hadde størst påvirkning på for hva som ble fylkeskommunens endelige uttalelse.

For å samle trådene her, helt til slutt – I AAFK var det forarbeidet til Østre Agder som ble oppfattet som viktig verktøy for den endelige beslutningen i fylkestinget, fremfor hva fylkesrådmannen presenterte av utredninger og fremstillinger i saken. I VAFs tilfelle var det ikke hva de enkelte kommunene la frem som ble fremstilt som det mest vesentlige for fylkestingets endelige beslutning i saken, men hva kommunene i en fellesuttalelse gjennom RR hadde spilt inn. Behandlingen av saken, i begge fylkeskommunene, viser til en prosess hvor man har gått rundt de folkevalgte organene og tatt en beslutning på grunnlag av hva to samarbeidsorganer, uten formell beslutningsmyndighet, har ønsket at folkevalgte på regionalt nivå skulle mene om hva som vil være den mest fremtidsrettede sykehusstrukturen på Sørlandet.

## 5.2. Regionrådene har en «filling-in» effekt på fylkeskommunen

Drøftelsen vil videre her ta utgangspunkt i «filling-in» tilnærmingen ved å primært trekke veksler på de empiriske funnene og teoretiske rammene som støtter opp om og som taler for at regionrådene, i tillegg til å ha en hollowing-out effekt, også kan ha en supplerende effekt på den tradisjonelle virksomheten i fylkeskommunen (FK).

### 5.2.1. Effektivisering av kontaktflaten fylkeskommunen har med primærkommunene

I motsetning til «hollowing-out» tilnærmingen, anser ikke «filling-in» tilnærmingen det som utelukkende problematisk og utfordrende at nettverkene bidrar i samtidens styringsprosesser. Under denne tilnærmingen anses nettverkene snarere som et bidrag til hierarkiet ved at de kan oppleves som utfyllende organer på de områdene hvor hierarkiet, enten ikke har kapasitet eller mulighet til å bidra selv som enkeltorganisasjon. Dette med mindre de får støtte fra organisasjoner og aktører i omgivelsene. Teoretikerne innen denne retningen er av den formening at etableringen av regionrådene har snarere kommet som et supplement, enn som en erstatning for det regionale styringsnivået (Jacobsen 2014a, 2014b; Klijn 2008; Sørensen & Torfing 2005).

Er det tilfeller hvor regionrådene på Agder har en filling-in effekt på AAFK og VAF, i forhold til enkeltsaker eller områder, uten at disse prosessene bidrar til at fylkeskommunenes tradisjonelle drift og politiske arbeid uthules? Det fremkommer, som det ble vist til i analysen,

at regionrådene har en medvirkende rolle i fylkeskommunens dialog med primærkommunene, og at dette igjen bidrar til en effektiviseringseffekt for relasjonene og kontaktflatene som er mellom fylkeskommunene og kommunene.

Her kan man fort falle for fristelsen å reise spørsmål om hvorvidt FK har delegert store deler av kontaktflaten de har med enkeltkommunene, til RR. Det er likevel ingen funn i denne studien som støtter opp om dette, snarere tvert imot. Det fremkommer heller funn på at relasjonene fylkeskommunene har til regionrådene, har brakt FK nærere primærkommunene. Med det menes at regionrådene på sett og vis kan fungere som en forlengende arm for det regionale styringsnivået, ved at de kan komme nærmere kommunene, på enkeltområder, da særlig hvor FK verken kan, eller har kapasitet til, å følge tilstrekkelig opp. Dette samsvarer med teorien hvor flere redegjør for at nettverk kan være et supplement, eller tillegg, til hierarkiene (Jacobsen, 2014a, 2014b; Klijn, 2008; Sørensen & Torfing, 2005).

Til tross for at regionrådene kan være et supplement for samarbeidene som finner sted mellom regionalt- og lokalt nivå, så utgjør de likevel en ekstra part for FK å måtte forholde seg til. Det ble nevnt under et av intervjuene at samarbeidene kommunene har seg imellom, i regionrådene, også bidrar til at FK kommer i kontakt med større og mer homogene grupper på lokalt nivå. Dette mente vedkommende selvsagt at var en fordel. Samme informant mente derimot også at endringene dette bidro til, med tanke på hvordan FK opererer, utfordrer arbeidet med å få til gode prosesser ved at regionrådene også bidrar til ekstra arbeid for FK. Dette kan også ses i sammenheng med tilbakemeldingene fra et par andre informanter, som opplyser at FK i enkelte situasjoner kan føle seg presset av regionrådene. Kan det være tilfelle at denne effektiviseringen som regionrådene bidrar til, for kontaktflatene som er mellom de to forvaltningsnivåene – kommune og fylkeskommune, også har en uthulende effekt? Her vil det være risikofylt å komme med et bombastisk svar, som skal være statistisk gjeldende for både AAFK og VAF.

Klijn (2008) tar opp problematikken om hvorvidt offentlige organisasjoner, i relasjon med nettverkene, blir utsatt for en hollowing-out effekt eller filling-in effekt. I et oppgjør med misforståelsene, som ifølge han har oppstått under debatten omkring governance konseptet og videre bidratt til forvirringer knyttet til selve prosessene begrepet dekker over, forklarer han at det som kan se ut til å være hollowing-out effekter, også kan vise seg å være filling-in effekter. Med støtte fra Klijn er det derfor et behov for å klargjøre hva som menes med «governance» i denne casen. For det første så er det ikke slik at regionrådene har blitt etablert som et resultat av at man har en intensjon om at de skal ta over styringsprosessene på regionalt nivå.

Det er riktig nok de som setter spørsmålstegn ved i hvilken grad primærkommunene er bevisste på hvordan de anvender dette interkommunale samarbeidsforumet, men det er ikke kommunene denne oppgaven skal ta stilling til, det er FK. Det at regionrådene ser ut til å ha en effektiviserende effekt for kontaktflatene mellom FK og kommunene, viser at det er relasjoner mellom aktørene på regionalt nivå og lokalt nivå. Med tanke på at flere av informantene, i begge fylkeskommunene, omtaler regionrådene som aktører som har vært med på å styrke forholdet mellom de to aktuelle forvaltningsnivåene, stadfester Klijs teori om at styringsprosesser, har som mål å klarlegge de horisontale relasjonene mellom FK og kommunene som offentlige organisasjoner, samt relasjonene disse igjen har med andre parter i samfunnet. Med dette menes at governance som styringsform har som intensjon å fremheve de samarbeidene og kontaktflatene som går på tvers av organisasjonsgrensene, og på tvers av ansvarsområdene som er tillagt de enkelte organisasjonene. Dette bringer oss videre til Klijs andre påstand, som er tatt med i denne oppgavens teori under filling-in tilnærmingen, altså at FK og kommunene som offentlige organisasjoner har blitt - og blir stadig mer avhengige av andre parter for å løse utfordringer og oppgaver. Eksempelvis ved ansvarsområder de er pålagt med hjemmel i kommuneloven og plan- og bygningsloven. De har enda ansvaret for oppgavene og de tilbyr fortsatt tjenestene de skal produsere, men prosessene knyttet til måten de løser oppgavene på har på flere områder endret form.

Prosessene som har blitt løftet opp i denne delen av drøftingen er typiske prosesser på det som kjennetegner governance som styringsform, og som Rhodes referer til ved «(...) *a new process of governing*» (Rhodes, 1997). Hollowing-out er *ikke* et begrep som tar utgangspunkt i prosessene hvor offentlige organisasjoner løser oppgavene og utfordringene sine i samhandling med eksterne aktører og organisasjoner fra offentlig-, privat- eller frivillig sektor. Tilnærmingen er snarere et teoretisk bidrag for å kunne beskrive problematikken rundt det å styre de interorganisatoriske nettverkene (Rhodes, 1996), ikke selve samhandlingsprosessene i sin helhet.

Avslutningsvis vil det også være av betydning å påpeke at 9 av de totalt 12 informantene fra fylkeskommunene var tydelige på at FK forholder seg til at regionrådene ikke har en beslutningsmyndighet, utover hva primærkommunene delegerer til dem. I tillegg viste flere av informantene ved VAF til samarbeidsavtalene som de har med hver og en av de 15 kommunene i fylket. Dette bidrar også til en kontinuerlig oversikt over hvilke samarbeid som foreligger, hvilke aktører som er inkludert og ikke-inkludert i samarbeidene, samt for hvilke områder det er handlingsrom til å etablere nye samarbeid og med hvem FK kan samarbeide med.

Temaene som ligger innbakt i disse samarbeidsavtalene er forankret i en en-til-en relasjon mellom FK og den enkelte kommune, selv om det kanskje blant enkelte er et indre ønske om at innholdet i disse avtalene også i større grad kunne sett utfordringene og muligheten fra et litt mer overordnet perspektiv enn bare den enkelte kommunegrense. Essensen i dette er at så lenge rammene og retningslinjene for samarbeidene er klare, blir det også lettere å se hvilke muligheter og handlingsrom som foreligger for å kunne videreutvikle og skape nye arenaer og temaer det kan etableres ny relasjoner innenfor.

I det videre vil det nå bli vist til andre relasjoner som er mellom fylkeskommunene og regionrådene, og som støtter ytterligere opp om filling-in tilnærmingens relevans for deler av funnene i denne studien.

### **5.2.2. Utarbeidelse og gjennomføring av regionale planer**

For å poengtere filling-in tilnærmingen, som tilfelle for relasjonen som har blitt kartlagt mellom FK og regionrådene, blir det videre i dette punktet vist til utarbeidelsen og gjennomføringen av regionale planer.

Det ble under punkt 3.3 i metodekapitlet redegjort for hvilke hovedoppgaver og ansvarsområder som er tillagt det regionale folkevalgtenivået, og hvilke endringer FK har vært gjennom frem til den ble organisert slik vi kjenner den i dag. Videre ble det vist til kilder FK har til makt som regional utviklingsaktør. Med henvisning til presentasjonen som ble gjort i methodedelen viser empiriske funn at begge Agderfylkene, i arbeidet med flere av de regionale planene, involverer regionrådene i prosessene både med hensyn til utarbeidelse og gjennomføring av planene. Dette gjelder blant annet planer som Regional Transportplan (RTP), VINN-planen, LIM-planen, Regionplan Agder 2020. Utover de regionale planene er det også fylkesdelsplaner og næringsplaner for de enkelte regionene hvor både fylkeskommunene og regionrådene er delaktige parter for planene. Dette gjelder eksempelvis for «Listerplanen 2006», «Strategisk næringsplan for Listerregionen», «Regional Utviklingsplan for Setesdal 2020» og Areal- og Transportplanen (ATP-samarbeidet). Det ble i kapittel 3 og 4 presentert hva som er kontaktflatene for samarbeidene i flere av disse planene. Regionrådenes deltakelse i faggrupper, rådmannsgrupper, politisk samordningsgruppe, og Utviklingsplan Setesdal 2020 (et styringsdokument og partnerskapsdokument mellom SR og AAFK), viser at begge Agderfylkene besitter de egenskapene som Dahle et al. (2012) viste til som kilder til makt for



FK, gjennom allianser og nettverk. Ved å inngå allianser og invitere til partnerskapsarbeid med regionrådene skapes en arena, som også styrker fylkeskommunens posisjon i det regionale arbeidet, ifølge (Dahle et al., 2012). I henhold til Jacobsen kan slike koblinger mellom organisasjoner bidra til en bedre informasjonsflyt, samt at de kan øke sannsynlighetene for at involverte organisasjoner kan lære av hverandre (Jacobsen, 2014a, p. 45 og 46). Jacobsens bidrag kan videre kobles til Agranoff og McGuire's forklaring på hva de kaller «*joint learning system*», som ifølge dem kan bli sett på som «*collaborative processes among organizational representatives*» (Agranoff & McGuire, 2003).

Denne oppgaven tar utgangspunkt i kartlagte relasjoner mellom regionrådene og FK, og kan her bidra med et empirisk eksempel på læringsutbytte som finner sted mellom organisasjoner som samarbeider, jfr. Jacobsen (2014a). Dette illustrert i analysen ved satsningen på grønt batteri i regionplanen (Agder 2020). Det at informanter som kom fra andre steder enn Listerregionen, og til og med fra et annet fylke enn Vest-Agder, kunne fortelle hvilken betydning det var for satsningene i arbeidet med Regionplan Agder 2020 at Listerrådet hadde fremmet dette temaet, viser at det er kunnskapsoverføringer i dette forumet hvor de aktuelle partene møtes. Dette blir ytterligere poengtert av en informant som forklarer at regionrådene, i relasjon med fylkeskommunene, bidrar med erfaringsoverføringer som er til nytte for resten av fylket.

Et annet eksempel på arenaer og temaer hvor regionrådene og fylkeskommunene møtes for å arbeide sammen, er arbeidet som er knyttet til utarbeidelsen av LIM-planen og VINN-planen. Informanter, med henvisning til VINN-planen, viste her til hvilke føringer de ønsket å legge til grunn for arbeidet med å utvikle regionalplanen for innovasjon og bærekraftig verdiskaping på Agder. Dette ved å koble de strategiske næringsplanene som er utarbeidet i de enkelte regionene, opp mot hva som skulle være rammene for den regionale planen for samme temaområde.

Eksemplene på læringsutbytte og tilfelle av inkorporering kan kobles til nyere forskning som har kommet med klare konklusjoner på at nettverkene og hierarkiene coexist (Jacobsen, 2014b, p. 4), altså lever side om side (Sørensen & Torfing, 2005, p. 13 ). Som Klijn tidligere nevnte innebærer dette styring gjennom governance, med den intensjon å tydeliggjøre de horisontale relasjonene mellom organisasjonene som tar del i styringsprosessene. Klijn beskriver governance som styringsform på følgende måte: «*Governance, (...), tends to emphasize the*

*horizontal relationships between governmental organizations and other organizations» (Klijn, 2008, p. 509).*

Den endelige slutningen i dette underkapitlet blir trukket utfra rammene teorien setter for konseptet om filling-in effekter, dernest de empiriske funnene som har blitt gjort på fylkeskommunens relasjon til regionrådene, og til slutt, effektene disse ser ut til å ha på FK. I fellesskap belyser dette at regionrådene ser ut til å ha en filling-in effekt på FK i de tilfellene hvor regionrådene kan sies å ha en effektiviserende betydning for relasjonen FK har til primærkommunene, samt ved utarbeidelse og gjennomføring av regionale planer i Agderfylkene. Drøftelsen vil videre ta for seg den tredje og siste governance tilnærmingen, som kan gi oss en bedre kunnskap omkring potensielle relasjoner mellom regionalt styringsnivå ved FK og regionrådene.

### **5.3. Regionrådene er de-koblet fra fylkeskommunen**

Oppgaven vil i drøftingskapitlets nest siste del, rette fokuset på de områdene og sakene hvor funn fra studien vider at regionrådene ikke har noen form for påvirkning på fylkeskommunene. Dette utgjør områder/ saker hvor regionrådene verken har «hollowing-out» eller «filling-in» effekt, men er de-koblet fra fylkeskommunene. Etersom funnene viser til ingen påvirkning i saken som her skal gjennomgås, vil det ikke være mulig å innarbeide de to foregående tilnærmingene i diskusjonen videre.

#### **5.3.1. Skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030 – konflikt mellom kommunene til hinder for kobling mellom fylkeskommune og regionråd**

Tilfeller av de-kobling, som det har blitt gjort funn på i denne studien, fant sted i saken om skolestruktur i Listerregionen (se tabell 2). I analysens gjennomgang av saken kom det frem at regionrådene ikke klarte å følge opp, og at klimaet mellom de enkelte kommunene i Listerregionen var preget av uenigheter mellom ordførerne og det politiske miljøet for øvrig. Dette førte igjen til at fylkestinget i VAF måtte fatte en beslutning uten drahjelp eller støtte fra regionrådene. I det videre diskuteres nærmere hva som var årsaken til at regionrådene,

særskilt Listerrådet, ikke tok del under behandlingsprosessen av skolebruksplanen for Vest-Agderskolen frem mot 2030.

Fylkestinget i VAF skulle høsten 2014 og våren 2015 vedta en ny skolebruksplan for Vest-Agderskolen frem mot 2030, dette innebar blant annet enn gjennomgang av lokaliseringene for de offentlige videregående skolene, i Vest-Agder. Saken har tidligere i denne oppgaven blitt vist til som en svært opphetet, særskilt i primærkommunene. På grunnlag av uenighetene og rivaliseringene mellom politikerne og kommunene, slik det ble vist til i punkt 4.2.4. klarte ikke regionrådene som informantene har påpekt, å bidra til VAFs endelige behandling av saken. Spørsmålet videre her blir derfor, hvorfor klarte ikke regionrådene å bistå fylkeskommunen i behandlingen av skolestruktur saken?

Listerrådets egne vedtekter gir føringer for hvilke saker rådet skal arbeide med, samt hvilke organer/ instanser de skal fremme sine interesser for. Formålsparagrafen jfr. kapittel 4, gir klare signaler for at rådet skal etterstrebe det å løse oppgaver og spørsmål som er av interesse for regionen. Har oppgaven her presentert noen funn som kan påvise at saken var av interesse for regionen? Diskusjonen mellom ordførerne i Lyngdal og Farsund kommune, jfr. seksjon 4.2.4, kan nok sies å være en bekreftelse på at saken var av interesse for den funksjonelle regionen som Listerregionen utgjør. Videre kan en så stille spørsmål om saken var til interesse for regionen som felles enhet, eller om den var av interesse for regionen gjennom at hver kommune hadde egeninteresser knyttet til saken. Selv om intervjuguiden som ble anvendt for datainnsamlingen fra regionrådene ikke innebar spørsmål knyttet til konkrete saker, hadde de likevel mulighet til å spille inn saker de selv hadde interesse for. Funnene kan dermed her se ut til å indikere at skolesaken ikke var av særskilt betydning for selve organisasjonen, Listerrådet. Likevel skal Listerrådet, i henhold til vedtektene, ivareta regionens og kommunenes interesser overfor fylket (jfr. Vedtekter for Listerrådet, §2, 2012). Da det var stor interesse for denne saken, vil det være nærliggende å anta at Listerrådet burde spilt en vesentlig rolle i behandlingsprosessen. Videre skal Listerrådet ifølge siste kulepunkt i vedtektenes § 7, også «stimulere til økt samarbeid mellom etater og institusjoner i regionen». Her er det nærliggende å anta at både FK, de videregående skolene og kommunene selv er å regne som institusjoner i regionen. Som Listerrådet selv fremmer i sine vedtekter, skal de forsøke å løse oppgaver knyttet til saker som er av interesse for regionen, i tillegg til at de skal ta initiativ til å samordne og gjennomføre utvikling og organisering som er av regional karakter. Videre skal rådet også stimulere til et økt samarbeid mellom partene i regionen. Med utgangspunkt i retningslinjene til Listerrådet indikerer funn fra denne studien at Listerrådet ikke fulgte disse i denne saken.

Dette da de verken stimulerte eller fremmet noen interesser i saken, og det til tross for at fylkestingspolitikerne inviterte regionrådene til å spille inn sine interesser i høringsrunden. Dermed klarte ikke Listerrådet å samle seg om en felles høringsuttalelse i saken.<sup>12</sup> Det er også viktig å her påpeke at regionrådene ikke er etablert for å utøve konkrete oppgaver, eller spesifikke tjenester. Deres primæroppgaver er å være representative (Jacobsen, 2014a, p. 104).

Funnene som fremkommer her indikerer at regionrådene, i saker som denne, lar være å ta del i beslutningsprosessene dersom medlemskommunene er uenige. Intensjonen med å ha regionrådene er at de skal fungere som arenaer for politisk drøfting og fremme selve regionen som helhet. Dersom ikke de enkelte kommunene også klarer å se kommunene rundt seg, får dette likevel konsekvenser for samarbeidet internt i regionen. Regionrådene har tross alt ingen myndighetsutøvelse og kan derfor heller ikke uttale seg i en sak uten at de har støtte blant samtlige av sine medlemskommuner (Jacobsen, 2014a).

Filling-in tilnærmingen og Sørensen and Torfing (2005), er blant bidragene fra teorien som viser til en sameksistens av nettverk og hierarki, hvor regionrådene og FK lever side om side. Både teorien og empirien viser likevel også til tendenser om at relasjonen i enkelte tilfeller er betinget av konsensus blant samtlige av regionrådenes medlemskommuner for at de skal ha påvirkende effekt på FK. Fra teoriens side, så argumenterer Sørensen og Torfing for at det er en sameksistens, men den er som tidligere nevnt ikke alltid fri for utfordringer (Sørensen & Torfing, 2005). Det teorien derimot ikke sier noe om er hvorvidt tilfeller av de-kobling oppstår ubevisst eller bevisst mellom de involverte organisasjonene, som forsøker å finne løsninger på de samme problemene. Det er riktig nok de i teorien som belyser og drøfter de positive versus de negative sidene ved de-kobling, deriblant Meyer and Rowan (1977), men det har ikke fremkommet teori som viser til de-kobling som ønsket eller uønsket blant flere eller enkelte av partene. Funnene i denne studien, vedrørende prosessene rundt skolestruktursaken, gir klare signaler på at de-koblingen som har blitt kartlagt mellom kommunene og RR, og mellom RR og FK, i all hovedsak ser ut til å ha vært en bevisst måte å forholde seg til prosessene på, både fra kommunene og regionrådenes side.

Kort oppsummert - kommunene som utgjør regionen hadde interesse i saken, men de hadde ikke en fellesinteresse, de hadde *motstridende interesser*. Når regionrådets medlemmer handlet

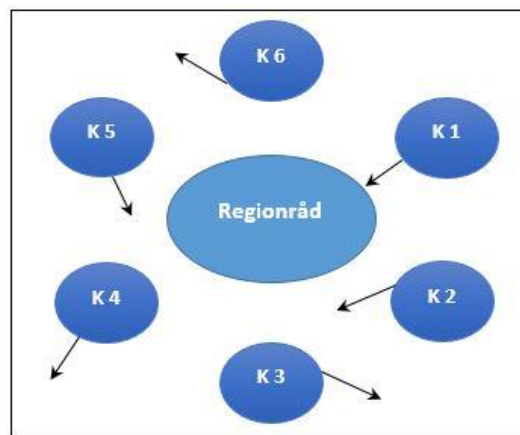
---

<sup>12</sup> <http://www.vaf.no/aktuelt/viktige-innspill-til-skolebruksplanen-for-vest-agderskolen/> og <http://vaf.no/tjenester/utdanning/planer-og-rapporter/hoering-skolebruksplan/> (Hentet fra Vest-Agder fylkeskommunes nettside, 15.05.15)

og arbeidet motstridene, så ble det heller ikke mulig for RR å handle enstemmig utad i en høring til FK.

En de-kobling mellom kommunene og RR, fører til de-kobling mellom RR og FK. Likeså vil en kobling mellom kommunene og RR gi muligheter for kobling mellom RR og FK. Avgjørende faktor for hvorvidt det er kobling eller ei mellom RR og FK, blir illustrert i figur fire og fem.

*Figur 4: Ulike interesser mellom kommuner, bidrar til at regionrådet står uten fellesinteresser å fremme utad, deriblant i møte med regionalt styringsnivå – FK og RR er de-koblet.*

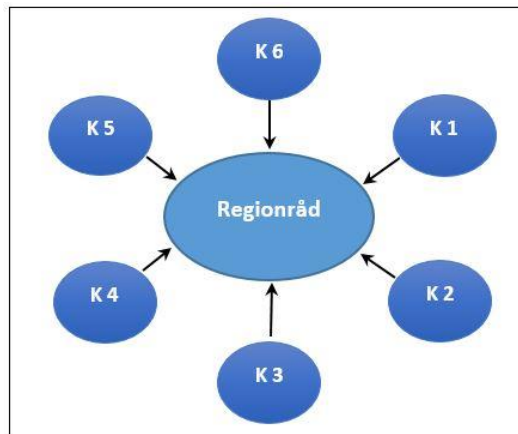


Funnene som har blitt gjort på tilfeller av de-kobling i denne studien, blir skissert i figuren ovenfor. K'ene er primærkommunene som er medlemmer av RR, og pilene illustrerer kommunenes interesser samt i hvilken retning interessene deres går. Figur fire viser kommuner som har vidt forskjellige interesser, sammenlignet med sine omkringliggende kommuner, og som ikke klarer å komme til enighet med de andre gjennom deltakelse i RR. Kommunene velger da å heller stå alene og ta kampen for egne interesser, fremfor å finne en enighet med de andre medlemskommunene i RR og kjempe for saken i fellesskap. Figur fem viser derimot de sakene hvor primærkommunene spiller inn sine interesser og saker til RR og finner enighet innad med de andre kommunene. Her vil RR få en sak de kan fronte utad og som noe som opptar hele regionen, og ikke bare de enkelte kommunene.

Funnene det har blitt vist til i denne sammenheng indikerer at det er en bevisst handling fra kommunenes side å forholde seg de-koblet til regionrådene. Dette særlig i saker hvor de vet at andre kommuner vil fremme, eller allerede har fremmet, andre interesser enn det de selv har. Som oppgaven tidligere har vært inne på viser studien at dersom ikke kommunene har tatt en felles beslutning i RR, så har heller ikke RR noe grunnlag for å uttale seg til

fylkeskommunene eller andre eksterne aktører. Regionrådene må handle ut ifra premissene som medlemskommunene setter, og det er kommunene som har beslutningsmyndigheten. Regionrådene har ingen mandat til å fatte beslutninger uten at kommunene har delegert dem denne myndigheten.

*Figur 5: Fellesinteresser innad den enkelte region, mellom kommunene, gir regionrådet handlingsrom til å kunne fremme saker utad på vegne av regionen som en felles enhet – kobling mellom RR og FK.*



Når de-kobling er tilfelle, som ved skolesaken, blir det en tilbakegang fra styringsprosesser organisert som nettverksstyring, tilbake til hierarkiske styringsprosesser.

Illustrert nedenfor, gir tabell fire en oppsummerende oversikt over sakene som har vært gjennomgått i dette kapitlet, samt hvilken effekt de har, eller har hatt, på VAF og AAFK. På bakgrunn av governance teorien og hva funnene fra denne studien har indikert, kan kapittel fem avrunde drøftingen ved at *konsensus mellom primærkommunene* tenderer til å enten ha «hollowing-out» eller «filling-in» effekt på regionalt styringsnivå. Når kommunene derimot ikke klarer å samle seg om et fellesmål eller fellesinteresse innen enkelte områder og i enkeltsaker, *fører det til en de-kobling* mellom regionrådene og fylkeskommunene. Regionrådene ser da heller ikke ut til å ha noe påvirkningskraft på regionalt styringsnivå ved fylkeskommunene.

Tabell 4: Oversikt over den kartlagte effekten RR har på FK, ut fra teoriens tre hovedperspektiver.

«Hollowing-out» effekt	«Filling-in» effekt	De-koblet/ingen effekt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sykehussaken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivisering av kontakten FK har med primær kommunene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saker hvor det er ikke er enighet mellom medlemskommunene i regionrådet – fravær av konsensus på lokalt nivå.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbeidelse og gjennomføring av regionale planer.</li> </ul>	

Som nevnt tidligere indikerer funn fra denne studien at regionrådene har en «hollowing-out» eller «filling-in» effekt på FK i de sakene hvor det oppnås konsensus mellom medlemskommunene. Den kan videre tyde på at regionrådene ikke har noe effekt på FK dersom det er en de-kobling mellom kommunene og regionrådene, og videre mellom regionrådene og FK. Dette er funn som viser til et mer nyansert bilde av hvilke effekter dette har på hierarkiet, enn hva teorien hevder. Dette vil bli et sentralt tema for den avsluttende drøftingen.

#### 5.4. Konklusjon/Avslutning

Her blir det lagt frem en oppsummering av de empiriske funnene som er gjort, og hvilken betydning sakene som har blitt presentert i denne oppgaven har hatt for styringsprosessene på regionalt styringsnivå i Agderfylkene. Regionrådenes evne til å påvirke FK ser ut til å bortfalle når gapet mellom primærkommunenes interesser blir for stort.

Hovedfunnene i forklaringen av hvordan fylkeskommunene påvirkes av regionrådene viser til to avgjørende faktorer, hvorav den første er *policy områder*. Med dette menes innen hvilke politiske områder relasjonene finner sted og i hvilken form. Det andre hovedfunnet er *trekk ved samarbeidene* som involverer regionrådene, både i forhold til samarbeidene som er mellom enkeltkommune og regionrådene, og samarbeidene som er mellom regionrådene og FK.

### 5.4.1. Government versus Governance

Masteroppgavens teorikapittel ble innledet med en presentasjon av «governance» og «government» begrepene, det ble da også redegjort for hvordan litteraturens bidragsytere selv definerte og forklarte begrepene. Med utgangspunkt i disse begrepene, ble det lagt frem tre hovedperspektiver som et forsøk på å finne ut hvorvidt governance som styringsform har tatt over og erstattet government som styringsform. Dette ved styringsprosessene på regionalt nivå ved FK, som et resultat av etableringen av regionrådene. Tilnærmingene «hollowing-out», «filling-in» og de-kobling fokuserer på utfordringene som kjennetegner nåtidens samfunn, og dermed de styringsprosessene som finner sted og tar form her. Samfunnet og styringsprosessene har utviklet seg til å bli for komplekse til at en enkelt organisasjon vil klare å fungere som en enerådende forvalter i å håndtere disse problemene og utfordringene på egenhånd, uten bidrag og støtte fra andre organisasjoner i omgivelsene som står ovenfor de samme utfordringene. Konflikten mellom de tre tilnærmingene oppstår rundt spørsmålet om hvorvidt etableringen av nettverk slik *governance litteraturen* definerer dem har påvirket hierarkiet se Agranoff (2006); Agranoff and McGuire (2003); Goldsmith and Eggers (2004); Jacobsen (2014a, 2014b); Kjær (2011); Klijn (2008); Koppenjan and Klijn (2004); Rhodes (1996, 1997, 2007); Sørensen and Torfing (2005).

Hovedfunnene og konsekvensene av hovedfunnene som har blitt gjort i denne studien av relasjonen mellom regionalt styringsnivå og regionrådene, viser derimot til et noe mer nyansert bilde av hvilke effekter etableringen av nettverk har på hierarkiet, enn hva teorien har redegjort for. Koppenjan and Klijn (2004); Olsen (1988) er blant de som har argumentert for at hierarkiet er på vikende front og utdatert, etter hvert som andre styringsformer har inntatt styringsprosesser for offentlig sektor og samfunnet generelt. Funnene som har blitt gjort her viser på den annen side at effektene disse tre perspektivene har på hierarkiet er variert innad i fylkeskommune organisasjonen. Det vil etter funnene i denne studien å bedømme, ikke være mulig å si at FK står ovenfor effekter som kun taler for en «hollowing-out», «filling-in» eller de-koblet tilnærming. Deler av kontaktflatene mellom FK og RR taler for at førstnevnte blir uthulet, mens andre kontaktflater taler for at FK har en supplerende nytte av å ha en relasjon til RR, mens den tredje typen funn viser at FK og RR, innen enkelte områder også er de-koblet, slik tabell 4 viser. Det kan riktig nok stilles spørsmålstegn ved hvor representativt funnene for en studie av to fylkeskommuner egentlig er, for å kunne konkludere med at den eksisterende teorien er for grovmalt i forhold til hva som faktisk er tilfelle. Nettopp derfor vil et tilbakeblikk til tabell 1 være essensielt. Det er ikke få kontaktflater som har blitt kartlagt i denne studien av



VAF og AAFK i forhold til relasjoner de har til Setesdal Regionråd (SR), Knutepunkt Sørlandet (KnpS) og Listerrådet. Kartleggingen av kontaktflatene viser politisk og administrativ deltakelse fra fylkeskommunenes side i regionrådene, og det vises til konkrete oppgaver som er fylkeskommunale ansvarsområder. Her har regionrådene har vært aktive samarbeidsparter for FK i prosessene rundt det å løse disse lovpålagte oppgavene. Dette eksempelvis ved betjeningen av kollektivtransport, felles planer (fylkesdelsplaner, samarbeidsavtaler etc.) og regionale planer (fylkesplaner) hvor FK har inkludert regionrådene både med medlemskap i diverse fora og utvalg for utarbeidelse og gjennomføring av planene. Det er fylkeskommunale saker hvor regionrådene har spilt en sentral rolle i forhold til hva som ble det endelige vedtaket (sykehussaken), og det er saker hvor FK skulle ønske at regionrådene involverte seg mer, men hvor de ikke klarte det på grunn av uenigheter mellom kommunene i regionen (skolestruktur saken). Kontaktflatene som her blir ramset opp er bare noen få av alle de som ble presentert i analysen.

Teorien påpeker og anerkjenner en kompleks virkelighet, men på bakgrunn av denne studiens funn så tillegger ikke teorien den faktiske kompleksiteten tilstrekkelig med oppmerksomhet. Regionrådene, som ble kategorisert ut ifra kjennetegnene Klijn (2008, p. 509), fastsatte for styringsnettverk, er etter Jacobsen (2014b, p. 24) å bedømme nettverk som i all hovedsak er rettet mot å utforme og forhandle politikk. Dette skulle tilsi at de så absolutt er konstruert og organisert på en slik måte at de kan utøve en trussel for regionalt styringsnivå ved FK. Realiteten er dog likevel sånn at det heller er tilfeller hvor FK av og til skulle ønske at regionrådene tok en enda sterkere rolle, og et større ansvar for utformingen og gjennomføringen av det regionale arbeidet på Agder. Da det er slik at det er primærkommunene som til syvende og sist bestemmer hva regionrådene skal fronte og arbeide med, så kommer de da til kort i styringsprosessene når kommunene er uenige. Etter hva funnene i denne studien viser, så er det grunnlag for å si at Koppenjan and Klijn (2004) og Olsens (1988) påstander om at hierarkiet er utdatert for samtidens styringsprosesser og har mistet mye av sin betydning samt blitt erstattet av horisontale nettverk, ikke er tilfelle. Det er heller slik at FK i enkelte saker som for eksempel i skolestruktur saken, opplever at regionrådene ikke strekker til. Samarbeidene mellom FK og regionrådene ser ut til å nærmest forvitte i saker hvor primærkommunene er i konflikt med hverandre. Dette indikerer ikke bare at påstandene til disse tre teoretikerne i deres bidrag fra 2004 og 1988 er tynne, men de er også misvisende. Det kan her begrunnes ved at funnene fra denne studien av Agderfylkene og de tre regionrådene viser at det heller er nettverkene ved regionrådene som faktisk ikke strekker til når prosessene blir for komplekse, og ikke den

hierarkiske organisasjonen. Nettverket har riktignok en stadig mer sentral rolle i styringsprosessene for offentlig sektor, men de utspiller verken den hierarkiske organisasjonen eller den hierarkiske styringsmodellen, fra styringsprosessene i moderne tid. Regionrådene tenderer til å være svakere enn både primærkommunene og fylkeskommunene, og en kan faktisk gå så langt som å si at regionrådene som nettverk ikke har noen funksjon i styringsprosessene på regionalt nivå med mindre den hierarkiske kommunen tillater det. Denne masteroppgaven kan derfor konkludere med å komme med såpass spisse anmodninger som at regionrådenes eksistens er betinget av kommunenes godvilje og evne til å finne konsensus med sine nabokommuner.

Makt og graden av gjensidig påvirkning som partene har i forhold til hverandre blir da også et sentralt moment for hvorvidt det er den ene, den andre eller den tredje tilnærmingen som gjør seg gjeldende. Her er blant annet Jacobsen (2014a, p. 68) inne på det med graden av integrasjon blant partene i samarbeidet. Betydningen av denne faktoren gjør seg også gjeldende i de empiriske funnene som denne studien har gjort. Innenfor de områdene hvor det kan vises til flere kontaktflater mellom fylkeskommunene og regionrådene, så er det også tettere bånd dem imellom innad det aktuelle området. Det er blant annet vist til tette bånd i forhold til flere regionale planer, som videre viste seg å gi utslag i form av at regionrådene har en filling-in effekt på begge fylkeskommunene.

Hovedfunnene i denne studien viser at effekten av relasjonen mellom de to fylkeskommunene og tre regionrådene, knyttet opp mot de tre tilnærmingene «hollowing-out», «filling-in» og de-kobling er betinget av hvilket *policy felt* de har relasjoner på, og *trekkene ved samarbeidet* mellom partene. Innen de områdene hvor regionrådene tenderer til å ha en hollowing-out eller filling-in effekt, så kan man gjenkjenne styringsprosessene som teorien beskriver og definerer som «*governance*». I de sakene hvor det derimot viser seg å være en de-kobling mellom partene, og som her har vist seg å være bevisste de-koblinger, så går fylkeskommunene tilbake til en hierarkisk styringsform. Dette viser da at i de tilfellene hvor det oppstår konflikt mellom partene, da hovedsakelig mellom kommunene, så går man i regionale styringsprosesser tilbake til den styringsformen som gjenkjennes som «*government*».

Denne konklusjonen viser til empiriske funn som svekker teoretikerne i governance teorien som argumenterer for at den hierarkiske styringsmodellen har blitt erstattet av andre styringsmodeller. Den hierarkiske styringsmodellen eksisterer i sitt beste velgående på regionalt styringsnivå ved FK, innenfor enkelte områder, mens innenfor andre områder er det alternative

styringsmodeller som gjør seg gjeldene. Teoretikere som da viser til et 21. århundre med forskjellige styringsformer som lever side-om-side i offentlig sektor, kan ut i fra denne oppgaven å bedømme sies å ha et teoretisk og et empirisk grunnlag for sine endelige slutninger.

## Litteraturliste

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review, December 2006*(Special Issue), 56-65.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (1998). Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy. *Journal of Public Administration Research and Theory, 8*(1), 67-91.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: new strategies for local governments American governance and public policy. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Aust-Agder fylkeskommune. (2009a, 11.12.2014). Fylkesrådmannen. Retrieved 09.02, 2015, from <https://www.austagderfk.no/om-fylkeskommunen/fylkesradmannen/>
- Aust-Agder fylkeskommune. (2009b, 21.01.2015). Politisk organisering. Retrieved 12.02, 2015, from <https://www.austagderfk.no/politikk/politisk-organisering/>
- Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune. (2014). *Forslag til planprogram - Regional plan for innovasjon og bærekraftig verdiskaping VINN-planen* Retrieved from <http://vaf.no/planer/planer-og-strategier/>
- Cheryl Macdonald. (2013). Regional begeistring for omfattende læringsprosjekt - Inkluderende læringsmiljø og pedagogisk refleksjon. Retrieved 14. April, 2015, from <http://www.regionplanagder.no/arkiv/2013/08/regional-begeistring-for-omfattende-laeringsprosjekt/>
- Dahle, E., Skage, S., & Skuggen Hoff, S. A. (2012). Fylkeskommunen som regionalpolitisk utviklingsaktør. Retrieved 11.02, 2015, from [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/luk/landsdelssamlingar/landsdelssamling\\_2013/fk\\_regional\\_utviklingsaktor.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/luk/landsdelssamlingar/landsdelssamling_2013/fk_regional_utviklingsaktor.pdf)
- Dokument nr. 15:1215 (2013-2014). (2014 ). *Skriftleg spørsmål fra Helga Pedersen (A) til kommunal- og moderniseringsministeren*. Retrieved from <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/skriftlege-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=60532>.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Grønvold, T. (2014, 13. november 2014). Slår ring om videregående skolen i Lyngdal. *Lister24*. Retrieved from <http://www.lister24.no/nyheter/Slar-ring-om-videregaendeAskolen-i-Lyngdal-233925.html>
- Gundersen, F. S. (2010). *Regionråd- makt eller avmakt: en kvantitativ studie av regionrådenes opplevde innflytelse*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Agder ), F.S. Gundersen, Kristiansand. Retrieved from <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/136452/Fredrik%20Skau%20Gundersen.pdf?sequence=1>
- Jacobsen, D. I. (2012). Styringsnettverk på norsk – Regionrådenes rolle i det norske politiske systemet. *Nordisk Administrativt Tidsskrift, 89*(1/2012), 4-28.

- Jacobsen, D. I. (2014a). *Interkommunalt samarbeid i Norge: former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, D. I. (2014b). Regional Governance Networks - Filling In or Hollowing Out? *s.n.*
- Jacobsen, D. I., Gundersen, F. S., Kiland, C., Kvelland, E., Kommunal- og, r., & Universitetet i, A. (2011). Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 - omfang, organisering og virkemåte.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of governance : public administration for twenty-first century America*. Interpreting American politics. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kjær, A. M. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration*, 89(1), 101-113. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-525. doi: 10.1080/14719030802263954
- Knutepunkt Sørlandet. (2012a). *Vedtekter for Knutepunkt Sørlandet*. <http://knutepunktsorlandet.no/>: Randi Røinaas Lomeland Retrieved from <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?Aid=579&back=1&Mid1=183&Mid2=240>.
- Knutepunkt Sørlandet. (2012b). *Årsmelding 2012 – Knutepunkt Sørlandet*. Kristiansand Knutepunkt Sørlandet Retrieved from <http://www.knutepunktsorlandet.no/kunde/filer/aarsmelding%202012,%20godkjent%20av%20styret%2019%20april%202013.pdf>.
- Knutepunkt Sørlandet. (s.a.). Politisk styringsmodell Retrieved 26. januar, 2015, from <http://knutepunktsorlandet.no/artikkel.aspx?Aid=382&back=1&Mid1=68>
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). Uncertainties in Dealing with Complex problems in the Network Society *Managing Uncertainties in Networks* (pp. 1-15). London: Routledge.
- Kristiansand kommune. (2012, 21.08.2014). Sørlandets Europakontor AS. Retrieved 12. februar, 2015, from <http://www.kristiansand.kommune.no/no/Om-Kristiansand/Kommunens-eierskap/Deleide-aksjeselskap/Sorlandets-Europakontor-AS/>
- Liland, A. K., & Sørensen, L. M. (2009). *Roller i regionråd : en studie av rollehåndtering i Knutepunkt Sørlandet og Grenlandssamarbeidet*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Agder), Liland, A. K. og Sørensen, L. M., Kristiansand.
- Listerrådet. (2011). Medlemmer i Listerrådet. from <http://www.lister.no/81-lister/223-medlemmer-i-listerradet>
- Listerrådet. (2012). *Vedtekter for Listerrådet*. Listerrådet.
- Listersamarbeidet. (2013). Årsmelding for Listersamarbeidet 2013. Retrieved 16.02, 2015, from [http://www.lister.no/phocadownload/Dok\\_Listerraadet/Aarsmelding/Listerraadet\\_aarsmelding\\_2013\\_web\\_.pdf](http://www.lister.no/phocadownload/Dok_Listerraadet/Aarsmelding/Listerraadet_aarsmelding_2013_web_.pdf)

- Marcussen, M., & Torfing, J. (2007). *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. doi: 10.1086/226550
- Milward, H. B., & Provan, K. (2003). Managing the hollow state. *Public Management Review*, 5(1), 1-18.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming* Det Blå bibliotek,
- Palmer, D. A., Jennings, P. D., & Zhou, X. (1993). Late Adoption of the Multidivisional Form by Large U.S. Corporations: Institutional, Political, and Economic Accounts. *Administrative Science Quarterly*, 38(1), 100-131. doi: 10.2307/2393256
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63-85. doi: 10.2307/2390840
- Regionrådet for Hallingdal. (s.a.). Historikk/Formål. Retrieved 13. februar, 2015, from <http://www.regionraadet.no/Menyvalg/Regionradet/HistorikkFormal/>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi: 10.1177/0170840607076586
- Rowan, B. (1982). Organizational Structure and the Institutional Environment: The Case of Public Schools. *Administrative Science Quarterly*, 27(2), 259-279. doi: 10.2307/2392303
- Rune Haugsdal m.fl. (2014). *Nye folkevalgte regioner* Vol. 1-79. Mål, prinspper og oppgaver Retrieved from <http://www.ks.no/PageFiles/66805/NyeFolkevalgteRegioner.pdf>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Setesdal Regionråd. (2007). Samarbeidsavtale om Sestesdal Regionråd. Retrieved 9. Desember, 2014, from <http://www.setesdal.no/samarbeidsavtale-og-vedtekter.310896.no.html>
- Setesdal Regionråd. (2011). *Regional utviklingsplan for Setesdal 2020*. Valle: Setesdal Regionråd Retrieved from <http://www.setesdal.no/regional-utviklingsplan-setesdal-2020.310898.no.html>.
- Sørbye, R. A. (2010). *Om instrumentalitet og symbolikk i de ulike regionrådene i Norge*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Agder), R.A. Sørbye, Kristiansand.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforl.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39. doi: 10.2307/2392383
- Vest-Agder fylkeskommune. (2006). *Listerplanen 2006*. Flekkefjord: Fylkesplansjefen i VAF Retrieved from [http://www.lister.no/phocadownload/Dok\\_Listerraadet/Planer\\_strategier/Listerplanen2006.pdf](http://www.lister.no/phocadownload/Dok_Listerraadet/Planer_strategier/Listerplanen2006.pdf).
- Vest-Agder fylkeskommune. (2012a). Fylkeskommunens historie. Retrieved 23. januar, 2015, from <http://www.vaf.no/fylkeskommunen/fylkeskommunenes-historie/>
- Vest-Agder fylkeskommune. (2012b). Fylkeskommunens organisering. Retrieved 9. januar, 2015, from <http://vaf.no/fylkeskommunen/fylkeskommunens-organisering/>
- Vest-Agder fylkeskommune. (s.a.). Politisk organisering Retrieved 9. januar, 2015, from <http://vaf.no/politikk/politiske-organer/>
- Vesterålen Regionråd. (s.a.). Velkommen til Vesterålen regionråd. Retrieved 13. februar, 2015, from <http://www.vestreg.no/sider.asp?ID=9&L=1>
- Vinsand, G., & Nilsen, J. K. (2007). *Landsomfattende kartlegging av regionråd-status, utfordringer og endringsplaner NIVI rapport* Retrieved from <http://www.nivianalyse.no/prosjekter/2007/227-nivi-rapport-2007-2-landsomfattende-kartlegging-av-regionrad-status-utfordringer-og-endringsplaner.html>
- [www.akt.no](http://www.akt.no). (2013). OM AGDER KOLLEKTIVTRAFIKK AS. Retrieved 12.02, 2015, from <http://akt.no/info/kundeservice/om-agder-kollektivtrafikk-as/>
- [www.kilden.com](http://www.kilden.com). (2015). Om Kilden teater- og konserthus. Retrieved 12.02, 2015, from <http://www.kilden.com/Om/Om-Kilden/Velkommen-til-oss#>
- [www.lister.no](http://www.lister.no). (2007, 16.06.2011). Vedtekter for Listerfondet. Retrieved 14.04, 2015, from [http://www.lister.no/phocadownload/Dok\\_Listerfondet/vedtekter\\_listerfondet.pdf](http://www.lister.no/phocadownload/Dok_Listerfondet/vedtekter_listerfondet.pdf)
- [www.regionplanagder.no](http://www.regionplanagder.no). (s.a.). Faggrupper. Retrieved 13.04, 2015, from <http://www.regionplanagder.no/gjennomfoering/faggrupper/>

## Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter i FK (politikere og Adm.)

Hei

Jeg er student ved Universitetet i Agder, hvor jeg nå skal fullføre min mastergrad innen offentlig politikk og ledelse. Hovedtemaet for min masteroppgave er:

**«Relasjonen mellom regionrådene og regionalt styringsnivå ved fylkeskommunen».**

Oppgaven har et hovedfokus på regionalt styringsnivå ved fylkeskommunen.

Jeg vil i denne sammenheng høre med dere i fylkeskommunen *hvordan dere opplever relasjonen og samarbeidet dere har med regionrådene.*

Hadde det som et bidrag til min studie vært mulig å fått et intervju med deg som \_\_\_\_\_, i \_\_\_\_\_ fylkeskommune?

Dersom det er noe du lurer på i forbindelse med studien, så er det bare å kontakte meg på mobilnummer 40 46 39 39 eller via e-post på adressen: [janne.nesheim@gmail.com](mailto:janne.nesheim@gmail.com).

Min veileder er professor Dag Ingvar Jacobsen ved institutt for statsvitenskap og ledelsesfag på UiA. Han kan kontaktes på telefon [38 14 15 28](tel:38141528) eller e-post adressen: [dag.i.jacobsen@uia.no](mailto:dag.i.jacobsen@uia.no).

Masteroppgaven skal etter planen være ferdig *innen 1. juni 2015*. Håper derfor at du kunne vært så vennlig å gitt meg en tilbakemelding på denne e-posten så snart du har mulighet til det.

Mvh.

Janne Karin Nesheim



## Vedlegg 2: Mail med informasjon og intervjuguide sendt til regionrådene.

Hei

Mitt navn er Janne Karin Nesheim og jeg er masterstudent ved Universitet i Agder, hvor jeg nå skal fullføre min grad innen offentlig politikk og ledelse. Hovedtema for min masteroppgave er *relasjonen mellom fylkeskommunen og regionrådene*. Målet er å kartlegge hvilke relasjoner det per dags dato er mellom fylkeskommunen(e) og regionrådene på Agder.

I første runde vil jeg høre med dere i regionrådene *hvordan dere opplever forholdet dere har til fylkeskommunen(e)*:

1. Deltar/møter fylkeskommunale representanter i regionrådenes møter? I så fall, hvem er det som møter på vegne av fylkeskommunen?
2. Deltar/møter regionrådene i noen av fylkeskommunens fora og utvalg?
3. Er det noen form for struktur, på relasjonen dere har med fylkeskommunen?
4. Har regionrådene og fylkeskommunen noen felles planer?

Det jeg spør etter er hovedsakelig generell informasjon om dagens forhold/relasjon, ut i fra hvordan dere i regionrådene opplever den. Dersom det er noe dere lurer på i forbindelse med spørsmålene ovenfor eller studien generelt, så er det bare å kontakte meg på mobilnummer 40 46 39 39 eller via e-post på adressen: [janne.nesheim@gmail.com](mailto:janne.nesheim@gmail.com).

Min veileder er professor Dag Ingvar Jacobsen ved institutt for statsvitenskap og ledelsesfag på UiA. Han kan kontaktes på telefon 38 14 15 28 eller e-post [dag.i.jacobsen@uia.no](mailto:dag.i.jacobsen@uia.no).

Masteroppgaven skal etter planen være ferdig, *innen 1. juni 2015*. Håper derfor at dere kunne vært så vennlige å svare på denne e-posten snarest mulig, ettersom dette bare er i startfasen av oppgavens empiriske del.

Med vennlig hilsen

Janne Karin Nesheim  
Tordenskjolds gate 47  
4614 Kristiansand S

## Vedlegg 3: Intervjuguide FK administrasjon

1. Hvilke samarbeid har AAFK/VAF med regionrådene, i fylket (Setesdal Regionråd, KnpS og Listerrådet)?
  
2. Har dette endret måten FK jobber og driftes på? ...
  - 2.1 Og i så fall, innen hvilke fagområder?
  - 2.2 Opplevs dette som positivt eller negativt for FK?
  
3. Har regionrådene endret FKs forhold til kommunene?
  - F. eks. ved at FK nå forholder seg kun til regionrådene og ikke til kommunene i enkelte saker?
  
4. Er det saker som AAFK/VAF sender ut på høring til regionrådene, men ikke til kommunene?
  - 4.1 Innen hvilke områder gjelder dette?
  - 4.2 Er dette tilfelle for alle regionrådene eller bare enkelte av dem?
  
5. Kan regionrådene med sine fokusområder og kompetanse bidra med noe som kan være til nytte for fylkeskommunen?
  
6. Noen vil kanskje hevde at regionrådene er en trussel, hva tenker du om det?

## Vedlegg 4: Intervjuguide politikere

1. Hvilke politiske samarbeid har VAF/AAFK med regionrådene, i fylket?  
(Setesdal Regionråd, KnpS og Listerrådet)
  
2. Har dette bidratt til endringer/justeringer for den politiske styringen av FK?
  - a. Og i så fall, innen hvilke politiske områder?
  - b. Opplevs dette som positivt eller negativt for FK politisk?
  
3. Har regionrådene endret FKs forhold til kommunene?
  - F. eks. ved at FK nå forholder seg kun til regionrådene og ikke til kommunene i enkelte saker?
  
4. Kan regionrådene med sine fokusområder og kompetanse bidra med noe som kan være til nytte for hvordan dere jobber politisk i FK?
  
5. Noen vil kanskje hevde at regionrådene er en trussel for FK, hva tenker du om det?