

Om instrumentalitet og symbolikk blant de ulike regionrådene i Norge

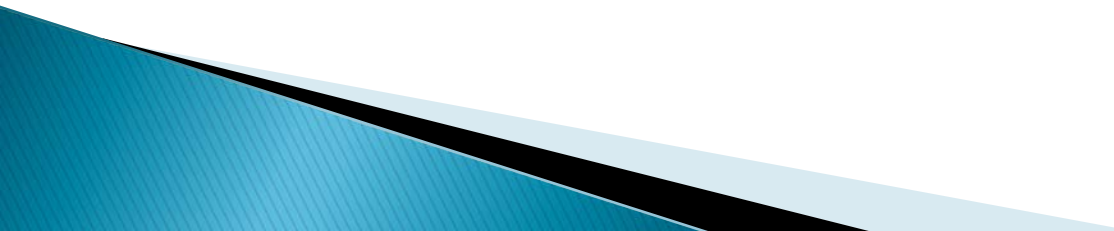
En kvantitativ undersøkelse
av Robert A. Sørbye

Veileder: Dag Ingvar Jacobsen

Problemstilling og underproblemstillinger

1. *Det jeg er interessert i å finne ut av er hvorvidt regionrådene er instrumentelle regionråd eller symbolske regionråd.*

 2. *Første underproblemstilling*
 - a. *Oppstarten* – hva kan forklare de ulike oppstartsårene for de ulike regionrådene?

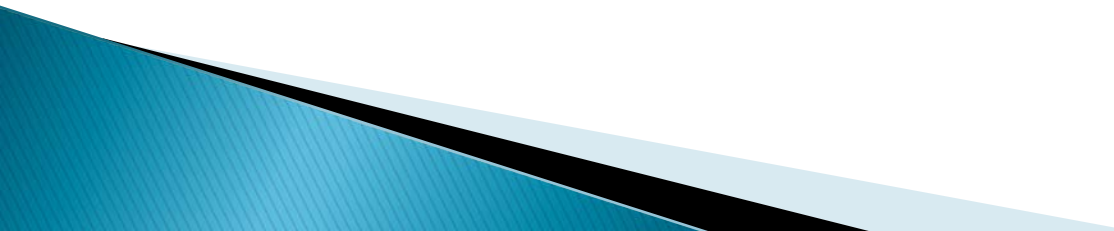
 1. *Andre underproblemstilling*
 - a. *Selve nettverksformen* – altså graden av tetthet i regionrådene.
- 

Om kommune-Norge i dag

- ▶ Etter Schei-komiteens anbefalinger gikk vi fra 750 til 454 kommuner i 1963.
- ▶ Bare noen få sammenslåinger etter den tid og fram til i dag (i 2005 hadde vi 433 kommuner).
- ▶ *"Å endre kommunestrukturen er som å flytte en kirkegård – man kan ikke regne med hjelp fra dem som ligger der."* (Sanda, direktør for Telemarksforskning).
- ▶ Har vi hensiktsmessige kommunegrenser nå?
- ▶ Kan små kommuner løse store oppgaver?
- ▶ Alternativet til kommunesammenslåing?

”Regionråd? ... Aldri hørt om”

- ▶ **Interkommunalt Regionråd** kan bli sett på som et av tre alternativer til større kommuner. Det er verd å merke seg at regionrådene har tatt ulike former – etter § 27, § 28, som IKS eller som AS.

- ▶ Ifølge NIVI Analyse AS er det minst fire kriterier for å bli definert som et regionråd:
 - 1) Politisk samarbeidsorgan mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet.
 - 2) Samarbeidsorganet må være formalisert med egne vedtekter eller skriftlige samarbeidsavtaler.
 - 3) Det må ikke være et sektorsorgan, med andre ord må det inneha mange type saker som arbeidsfelt.
 - 4) Organet må være i kontinuerlig operativ funksjon.
- 

SAKSBREDDE

STOR

?

KOMMUNE-
STYRE

REGIONRÅD

?

"STYRINGS-
GRUPPE"

?

IKS/AS/
VERTSKOMMUNE

LITEN

LITEN

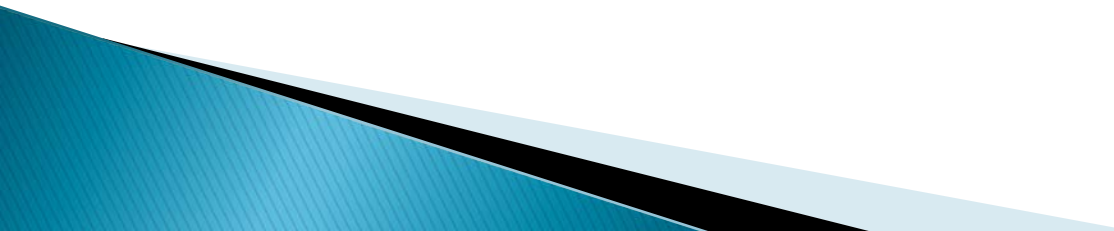
STOR

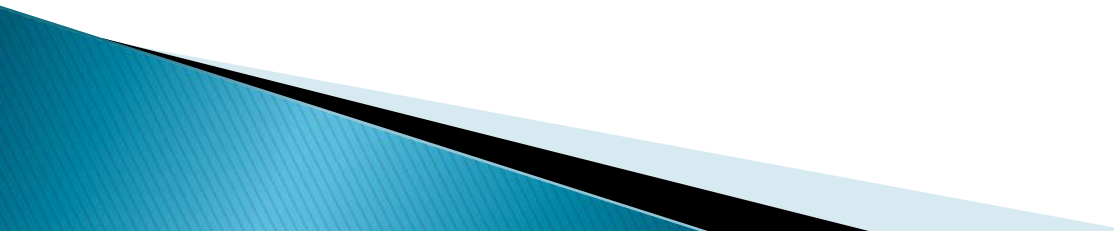
BESLUTNINGS-
MYNDIGHET

(Jacobsen - august 09)

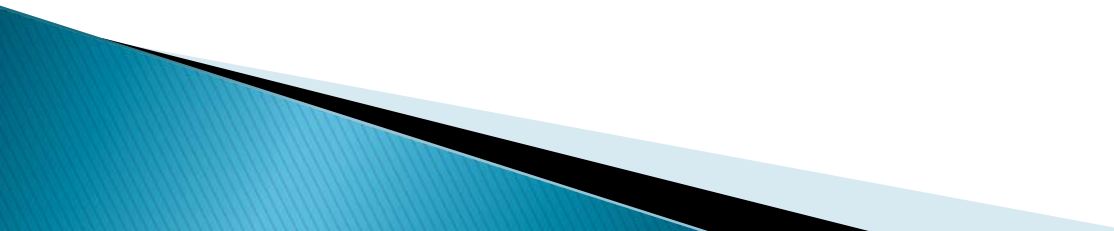


Metodisk tilnærming

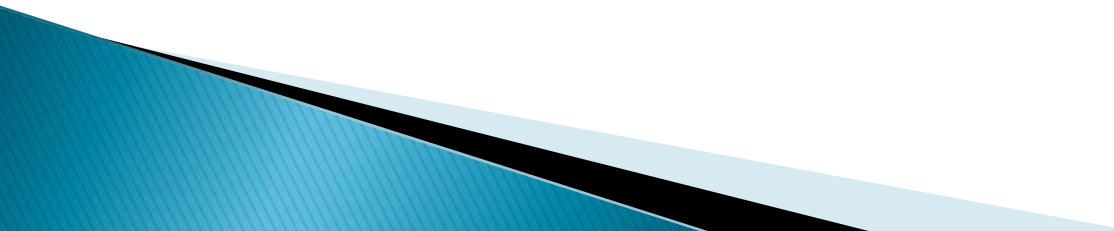
- ▶ Kartlegging av samtlige regionråd basert på NIVIs opprinnelige kartlegging fra 2007.
 - ▶ Årsmeldinger for 2008 fra regionrådene.
 - ▶ Informasjonsutveksling per e-post
 - ▶ Informasjonsutveksling over telefonsamtaler
- 

- ▶ Hva, spesifikt spurte jeg om?
 - ▶ 1) Antall kommuner, 2) organisering (typer organ, representanter i de respektive organene, antall årsverk og lokalisering av sekretariatet), 3) Økonomisk finansiering (kr. pr. innbyggere, prosentvis fordeling, noe annet?), 4) antall møter og saker behandlet i løpet av det foregående år, samt metoder for spredning av informasjon fra regionrådet til de relevante mottakere, 5) rettsgrunnlag (§ 27, – 28, IKS, A/S, avtale), og 6) Oppstartsår for regionrådet og hvilke kommuner som var med fra starten av og hvorvidt flere kommuner har blitt med eller trukket seg senere.
 - ▶ Tall fra SSB (om kommunefakta).
 - ▶ SPSS
- 

Om 1. underproblemstilling og relevante teorier

- ▶ To oppstartsbølger
 - ▶ Eksempler på regionråd dannet relativt tidlig er Regionrådet for Hallingdal i 1952, samt Nordhordland IKS i 1961.
 - ▶ Ressursavhengighetsteori
 - ▶ Institusjonell teori
- 

Om 2. underproblemstilling og relevante teorier

- ▶ Tetthet i nettverk, hvordan kan det bli målt?
 - ▶ Scott & Davis' (2007) måleenheter, som også er relevant for meg:
 1. Avstand (Distance).
 2. Sentralitet (Centrality).
 3. Ekvivalens (Equivalence).
 4. Tetthet (Density).
 5. Sentrering (Centralization).
- 

Om nettverk

- ▶ *"En hyppig sitert definisjon utformet av Colin Hastings er denne: "Networking... (is) the implementation of a range of social, cultural and technological processes that result in a devolution of power and responsibility and the breaking down of organizational boundaries. This facilitates direct person-to-person connections, sharing of information and joint working (both within and between organizations) in order to pursue common objectives, solve problems and satisfy the expectations of internal and external stakeholders more effectively and rapidly" (Hastings 1996:14)." (Røvik, 2007, s. 129).*
Denne definisjonen er relevant også fordi den er så omfattende.
- ▶ *"Nettverk er definert ved to mengder: En mengde aktører og en mengde relasjoner mellom disse. Aktørene er vanligvis individer, men nettverksperspektivet kan også anvendes overfor andre typer aktører, for eksempel organisasjoner." (Fyrand 2005, s. 34).*

Hypoteser som angår oppstartsår

- ▶ 1. *“Små kommuner, med relativt små avstander, er de som først vil være ute med å danne forpliktende samarbeid, i form av regionråd, for å oppnå stordriftsfordeler.”*
- ▶ 2. *“Regionråd vil først dannes blant kommuner med dårlig økonomi.”*
- ▶ 3. *“Regionråd vil være mer forpliktende og mer formalisert der det er kommuner med dårlig økonomi eller som er plassert i en funksjonell region som inngår.”*
- ▶ 4. *“Regionråd vil bli dannet der hvor kommuner over en lenger periode (på omtrent ti år) har opplevd, stadig opplever og fortsatt vil oppleve, en befolkningsnedgang .”*
- ▶ 6. *“Både de som dannet regionråd før og under første oppstartsbølge og de som dannet regionråd under andre oppstartsbølge var like opptatt med å oppnå både effektivitet og legitimitet .”*

Hypoteser som angår tetthet i nettverk

- ▶ 5. *"Det er grunn til å tro at desto lenger et samarbeid har foregått desto tettere vil gjensidigheten være kommunene i mellom. Med andre ord vil samarbeidet og koordineringen være sterk i disse IKRene (Interkommunale Regionrådene)."*
- ▶ 7. *"I regionråd hvor avstanden mellom deltakerne er relativt liten vil møtehyppigheten være større og dertil samarbeidet tettere enn i regionråd med relativt stor avstand."*
- ▶ 8. *"I regionråd hvor regionrådet er organisert etter 'ordfører-' eller 'ordfører-/ rådmannsmodellen' vil samtidig ha flere møter og behandlede saker i løpet av året."*
- ▶ 9. *"I regionråd hvor én kommune er betraktelig større enn de andre (én stor og ellers småkommuner) vil samarbeidet være mindre tett enn i regionråd hvor størrelsen på kommunene er relativt like."*

Mine funn

- ▶ Hvilke av mine hypoteser, som angår oppstartsår, fikk jeg gjennomslag for, rent empirisk?
- ▶ Hypotese nummer 1 og 6
- ▶ *Hva forteller dette oss?*
- ▶ At de kommuner som er tidlig ute med å danne regionråd er preget av å være småkommuner, med relativt høy befolkningstetthet.
- ▶ At alle oppstartere, tidlige som sene, er motivert av:
 - ▶ 1) Et ønske om økonomisk vinning ved å inngå i et regionråd, og
 - ▶ 2) Muligheten for økt legitimitet, gjerne som følge av økt økonomisk vinning eller, spesielt for de kommuner som danner regionråd sent, som et ledd for å unngå sammenslåing med nabokommuner.

- ▶ "Å påpeke at **det fysiske og geografiske elementet er helt sentralt** i vår forståelse av norske kommuner og fylker, burde være overflødig. Likevel ser vi at dette elementet i stor grad er oversett i mye statsvitenskapelig og økonomisk litteratur, to fagområder som har dominert mye av kommuneforskningen." (Jacobsen, 2009, s. 45).
- ▶ "Specifically, we argue that **early adoption** is associated with opportunity framing and motivations to achieve gains, both economic and social..." (Kennedy & Fiss, 2009, s. 898). "... while **later adoption** is associated with threat framing and motivations to avoid losses, again in both economic and social terms." (Kennedy & Fiss, 2009, s. 898).

- ▶ *”Årsaka til danninga av den gongen Samarbeidsrådet for Hallingdal, var nok fyrst og fremst ut frå ei grunnleggjande tru på samarbeid. Noko av kjenneteikna for bygdelag og kommunar i Hallingdal.”* (Daglig leiar for Regionrådet for Hallingdal).

- ▶ Desto høyere andel møter holdt og saker behandlet i løpet av ett år (2008) desto tettere blir det antatt at nettverket (les IKR) er, og omvendt.
- ▶ Hvilke av mine hypoteser, som angår tetthet i nettverk, fikk jeg gjennomslag for, rent empirisk?
- ▶ Delvis hypotesene 7 og 8.
- ▶ *Hva forteller dette oss?*
- ▶ Regionråd med relativt høy aktivitet ser altså ut til å være preget av følgende:
 - ▶ 1) Lite areal,
 - ▶ 2) Høy prosentandel av øykommuner,
 - ▶ 3) Liten andel av kystkommuner,
 - ▶ 4) Relativt lav befolkningstetthet, og
 - ▶ 5) Høy gjennomsnittlig frie inntekter hos regionrådets befolkning.
- ▶ *Men det er også flere faktorer som har innflytelse på et regionråds tetthet.*

- ▶ I tillegg til geografiske og demografiske faktorer ser det også ut til at økonomiske faktorer spiller inn, og da spesielt forskjell mellom den rikeste og fattigste deltakerkommunen (desto mindre forskjell, desto høyere aktivitet).
- ▶ *” Når du spør om hvorfor samarbeidet for tiden ikke fungerer optimalt så mener jeg at det er fordi vi ikke har et operativt sekretariat med egen fast bemanning. Det er rett og slett ikke mulig for rådmennene selv å være sekretariat. Man må ha en egen fast adresse, primus motor. Avstandene er store mellom kommunesentraene, det har også litt å si.”* (Rådmannen i Kautokeino kommune).

(18912,1 km². Innbyggertall: 9757. Innbyggere per km²: ca. 0,5).

For å avrunde det hele

- ▶ Hva jeg antar har vært av betydning for kommunene som først var ute og dannet regionråd, var like mye utsikten for stordriftsfordeler som geografisk nærhet (**instrumentelt**).
- ▶ På den andre siden kan man også se det **institusjonelle** ved at kommunene, og da spesielt småkommuner, danner regionråd som et motsvar mot å slippe (tvangs)sammenslåing.
- ▶ Hvorvidt regionråd virkelig kan bli ansett som instrumentelle avhenger nok også, etter min egen oppfatning, av hvor stor reell makt regionrådet har.

DEMOKRATISKE UTFORDRINGER

- ▶ ANSVARLIGHET
- ▶ ELITEDANNELSE
- ▶ LOJALITETSKONFLIKTER
- ▶ (Etter Jacobsen – august 2009)

ANSVARLIGHET

- ▶ ”FOLKEVALGTEVALGTE” – IKKE DIREKTE DEMOKRATISK ANSVARLIG GJENNOM VALG
- ▶ MINDRE TRANSPARENS (MER UOVERSIKTLIG FOR VELGERNE)
- ▶ (Etter Jacobsen – august 2009)

- ▶ Geografisk nærhet, og dermed fysisk nærhet, også gir bedre muligheter til samarbeide tettere innad i regionrådet. Hva annet jeg, ut ifra mine funn, kan argumentere for er at regionråd innehar et tettere nettverk hvis økonomien er sterk, samt at forskjellen mellom den rikeste og fattigste deltakerkommunen er heller liten.
- ▶ For slik som det er nå er det som lederen for Kongsbergregionen (Jan Erik Innvær) har sagt det: *"Regionrådene er til for kommunene, mens kommunene er til for innbyggerne. På den måten tjener også regionrådene innbyggernes sak."*

Tusen takk for
oppmerksomheten!

