

**Bente Lind Kassah**

# **VESTERÅLEN -**

**regionen der det regionale samarbeidet overlever**

Hovedoppgave

samfunnsplanlegging/lokalsamfunnsforskning

Universitetet i Tromsø

Institutt for samfunnsvitenskap

Tromsø, april 1991

91c010205

Universitetsbiblioteket  
i Tromsø

## INN H O L D

### 1. KAPITTEL INNLEDNING.

- 1.1. Generelle utviklingstrekk i planlegging. . . . . 1
- 1.2. Tema. . . . . 3

### 2. KAPITTEL VESTERÅLEN - EN SAMARBEIDSREGION.

- 2.1. Vesterålen - en beskrivelse av regionen. . . . . 6
- 2.2. Utviklinga av det regionale samarbeidet. . . . . 9

### 3. KAPITTEL TEORETISK RAMMEVERK.

- 3.1. Innledning. . . . . 14
- 3.2. Problemstilling. . . . . 14
- 3.3. Teoretisk fundament og hypoteseutforming. . . . . 15
  - 3.3.1. Regionalt samarbeid - det politiske aspektet. . . . . 16
  - 3.3.2. Regionalt samarbeid - det organisatoriske aspektet. . . . . 23
- 3.4. Oppsummering. . . . . 25

### 4. KAPITTEL VALG AV METODE - ANALYSEMODELL.

- 4.1. Innledning. . . . . 27
- 4.2. Primærdata. . . . . 28
- 4.3. Sekundærdata. . . . . 30
- 4.4. Analysemodell. . . . . 31

### 5. KAPITTEL ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ REGIONPLANFASA 1965-1975.

- 5.1. Innledning. . . . . 33
- 5.2. De regionale organer. . . . . 34
- 5.3. Regionsentersaken - saksbeskrivelse. . . . . 35
  - 5.3.1. Regionsentersaken - initiativfasa. . . . . 36
  - 5.3.2. Regionsentersaken - utrednings-og vedtaksfasa. . . . . 39
  - 5.3.3. Sentrale aktørers betydning for samarbeidet. . . . . 42
  - 5.3.4. "Glemming" - som forklaringsfaktor. . . . . 44

5.3.5.	Likevekt i byttet - en forklaringsfaktor. . . . .	44
5.4.	Turistutviklingsplanen - saksbeskrivelse. . . . .	45
5.4.1.	Turistutviklingsplanen - initiativfasa. . . . .	46
5.4.2.	Turistutviklingsplanen - utrednings-og vedtaksfasa. . . . .	46
5.5.	Oppsummering og diskusjon. . . . .	48

## 6. KAPITTEL ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ BLOMSTRINGSFASA 1975-1985.

6.1.	Innledning. . . . .	50
6.2.	De regionale organene. . . . .	50
6.3.	Lokalisering av mønsterbruk - saksbeskrivelse. . . . .	51
6.3.1.	Mønsterbruksaken - initiativfasa. . . . .	52
6.3.2.	Mønsterbruksaken - utrednings-og vedtaksfasa. . . . .	56
6.3.3.	Organisatoriske forklaringsfaktorer. . . . .	59
6.4.	Bokbussen - saksbeskrivelse. . . . .	61
6.4.1.	Bokbussen - første initiativfase. . . . .	62
6.4.2.	Bokbussen - andre initiativfase. . . . .	63
6.4.3.	Bokbussen - utrednings-og vedtaksfasa. . . . .	64
6.5.	Oppsummering og diskusjon. . . . .	65

## 7. KAPITTEL ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ KONSOLIDERINGSFASA 1985-1990.

7.1.	Innledning. . . . .	68
7.2.	De regionale organene. . . . .	68
7.3.	Bompengesaken - saksbeskrivelse. . . . .	69
7.3.1.	Bompengesaken - initiativfasa. . . . .	69
7.4.	Hvalsafari - saksbeskrivelse. . . . .	71
7.4.1.	Hvalsafari - initiativfasa. . . . .	71
7.4.2.	Hvalsafari - utrednings-og vedtaksfasa. . . . .	73
7.5.	Oppsummering og diskusjon. . . . .	74

## 8. KAPITTEL OVERORDNA ANALYSE AV DET REGIONALE SAMARBEIDET.

8.1.	Innledning. . . . .	75
8.2.	Utvikling av regional arena og politikerrolle. . . . .	75
8.3.	Regionrådets beslutningsgrunnlag. . . . .	85
8.4.	Organiseringas betydning for samarbeidet. . . . .	86

8.5.	Samarbeidet mellom sekretariatet og regionrådet. . . . .	88
8.6.	Lederskap. . . . .	89
8.7.	Organisasjonskulturen - en betingelse for vellykket samarbeid.	96
8.8.	Oppsummering - lederskap og organisasjonskultur. . . . .	98

9. KAPITTELKONKLUSJON.

9.1.	Innledning. . . . .	100
9.2.	Forklaring og diskusjon. . . . .	101

LITTERATURLISTE . . . . .	104
---------------------------	-----



## F O R O R D

### En hyllest til Vesterålen

Vesterålen kan best betegnes som et øyrike.

Været er svært skiftende -

og en dag som begynner som en varm, mild sommerdag,  
kan iløpet av en halv time være iskald, klam og tåkefull.

Naturen er preget av værets omskiftende humør.

En finner alt fra forrevne fjell med stupbratte flåg -  
slipt av Nordishavets isende vinder,  
der naturens villskap er signert i hver stein og klippe -

til stille, rolige viker med glitrende hvit sand,  
vasket i årtier av havets mildhet.

Endeløse myrer, kledd i høstens fargeprakt,  
der stillheten bare blir brutt av heiloens melankolske sang,  
gir fred og viser  
stillhetens rike.

Etter mye slit er endelig målet nådd. Jeg vil med dette takke min mann, Kwesi A. Kassah, min datter Elisabeth og mine foreldre for omsorg og overbærenhet i en hard periode. Min venninne Liv Karin Krogseng fortjener en "rose" for god hjelp og stor utholdenhet under eksamensskrivinga. Jeg vil også gi en stor takk til min veileder, Jan Einar Reiersen, som har holdt ut med meg i tre harde år. Du har vært en god støtte. Jeg vil også takke de ansatte ved Vesterålen regionråd for god hjelp under veis. Befolkninga ved ISV er et "kapittel" for seg, og de fortjener alle en kjempetakk for all hjelp.



## 1. KAPITTEL. INNLEDNING

### 1.1. Generelle utviklingstrekk i planlegginga

Planlegging er ofte et svar på kriser, og planlegging har lenge hatt en sentral plass i norsk politikk. Problemene som fulgte i kjølvannet av det økonomiske sammenbruddet i 1930-åra er tidlige eksempler på kriser som legitimerte økt statlig aktivitet.

Statens inngrep i samfunnsutviklinga kan blant annet forklares ved at Arbeiderpartiet, i løpet av 30-åra, bygde opp det Østerud (1978) definerer som en planleggingsideologi. Arbeiderpartiets sterke stilling gav partiet et klart flertall i stortinget fra 1945 - 1961. Dette resulterte i en stabil politisk situasjon der troen på planlegging som "det gode redskap" var en del av fundamentet som mulig-gjorde ei planstyrt utvikling, noe det var behov for etter andre verdenskrig da landet skulle gjenreises. Behovet for statlig styring ble blant annet søkt løst gjennom den økonomiske områdeplanlegginga. Denne planlegginga kom i gang etter 1948. Den økonomiske områdeplanlegginga hadde:

".... som formål å lage økonomiske planer for den geografiske fordeling av offentlige ressurser" (Mydske 1974, s.4).

Sentralt i utbyggingspolitikken etter krigen sto også Nord-Norge problematikken og ønsket om å styrke distriktene. Nord-Norgeplanen (1952) tok særlig sikte på å øke produktiviteten i landsdelen, og et av de viktigste virkemidlene i denne prosessen var skattefri fondsavsetning. Planen resulterte i ei moderniseringa av nordnorsk næringsliv som ifølge Brox (1966) har hatt både positive og negative konsekvenser.

Myndighetene har videre søkt å påvirke utviklinga i distriktene gjennom Distriktenes utbyggingsfond som ble opprettet i 1961. Distriktenes utbyggingsfond skal fremme

tiltak som kan gi varig sysselsetting i områder med svakt utbygd næringsgrunnlag og særlige sysselsetningsvansker.

Store endringer kom senere i forbindelse med bygningsloven i 1965. Denne loven er ei revidering av den gamle bygningsloven fra 1924 som ivaretok den tradisjonelle fysiske planlegginga. Gjennom den nye bygningsloven blir den økonomiske planlegginga og den fysiske planlegginga knyttet nærmere sammen.

Den nye bygningsloven innførte et planhierarki som omfattet koordinert planlegging over flere nivå. Disse var fylket- region og kommunenivået. Kommunene var forpliktet til å lage en generalplan som skulle inneholde arealdisponering og tiltak for å løse allmenne problemer i kommunen.

Bygningsloven av 1965 innførte også et nytt planleggingsnivå, det vil si et regionalt nivå. Fylkene ble inndelt i regioner som bestod av flere kommuner. Disse skulle lage en regionplan som skulle være en :

...." oversiktsplan for samordning av grunnutnytting og for felles løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov.. "

(Veggeland 1982, s.18).

Landsdelsplanlegging begynte på slutten av 1960-tallet og Landsdelsplanen for Nord-Norge ble, som den siste i rekken, lagt fram i 1972. Et av formålene med denne planen var å demme opp for fraflyttinga fra Nord-Norge. Dette skulle skje gjennom opprettelse av basisområder, det vil si sentra med minst 1000 innbyggere og pendleromland. Disse områdene skulle prioriteres ved tildeling av husbanklån og lån til industribedrifter. Disse basisområdene skulle dermed bli alternativer for folk som vurderte å flytte ut av landsdelen. Planforslaget ble ikke godkjent av myndighetene.

Ideen om utbygging av basisområder har sin parallell i den tidligere regionplandebatten der ideen om kommunesenter, distriktsenter og et felles senter for hver region var sentrale innslag. W. Christallers sentralstedsteori (1933) har nok hatt innvirkning på utforminga av den offentlige planlegginga. I følge denne teorien er det et hierarki av sentralsteder med omland der et sted på et bestemt nivå i hierarkiet vil ha både de varer

og tjenester som er spesielle for dette nivået og for steder på et lavere nivå i hierarkiet (Kaldager 1978).

Bygningsloven innebar, på den ene siden, delegering av ansvar og makt til kommunene, men samtidig innebar loven ei form for underordning da kommunene skulle tilpasse seg den regionale planlegginga. Regionplanen skulle så godkjennes av fylket. Dette hierarkiet kan betraktes som en slags "bottom-up" modell, som viste seg å være vanskelig å gjennomføre, men på den andre siden kan dette betraktes som et forsøk på overstyring da planene skulle godkjennes av et høyere nivå.

Få regioner lyktes i sine planleggingsforsøk. Dette på grunn av at planlegginga var frivillig og regionene manglet et beslutningsnivå og et administrativt apparat. I tillegg oppsto det i mange regioner stor uenighet om hvilket sted som skulle være regionsenter. Regionsenterdebatten sprengte mange samarbeidsforsøk allerede i startfasa.

Den regionale planlegginga opphørte etterhvert og regionplanen og landsdelsplanen ble erstattet av fylkesplanen i 1974. Direkte valg til fylkestinget sikret kommunenes påvirkningsmuligheter etter omstruktureringa.

## 1.2. Tema

Tema for oppgaven er interkommunalt samarbeid. Regionalt samarbeid kan være både statlig - og kommunalt initiert. Statlig initiert regionalt samarbeid vil bli brukt om det samarbeidet som foregikk i regionplanperioden fra 1965 til midt på 70-tallet. Den regionale organisasjonen var da en del av den statlige hierarkiske modellen. Dette innebar at ansvar og myndighetsområder, oppgaver for planlegging, kommunikasjonskanaler, ansvarsfordeling mellom de ulike nivå var definert. Planleggingsprosessen, det vil si verdiformulering, identifikasjon av midler og effektivering var dermed underlagt den hierarkiske kontroll og legitimert av offentlige myndigheter (Faludi 1988). Det statlig initierte regionale samarbeid blir i dette arbeidet benevnt som formelt samarbeid.

Med kommunalt initiert samarbeid menes interkommunalt samarbeid før 1965 og etter 1975. Dette benevnes videre som uformelt og frivillig samarbeid. Frivillig deltakelse

innebærer fravær av tvang i det regionale samarbeidet. Dette samarbeidet kjennetegnes av at organisasjonsoppbygging, oppgavedefinisjoner, retningslinjer for oppgaveløsning og hvem som involveres i planleggingsprosessene blir definert av kommunenes politikere.

Med tanke på det problemfylte formelle samarbeidet blir det viktig å forstå om, og eventuelt hvordan, kommunene kan få et frivillig samarbeid til å fungere. Hvordan er de kommunale aktørene istand til å bli enige om hvilke verdier som skal ligge til grunn for samarbeidet? Dette er viktig da definisjonen av verdier vil virke styrende på målutforminga, utvelgelse av oppgaver og selve planleggingsprosessene.

" En gylden regel" for utvelgelse av oppgaver er at kommunene skal samarbeide om det som er naturlig. Hvilke saker som defineres inn i kategorien "naturlige samarbeids-saker" kan kanskje fortelle noe om samarbeidets verdigrunnlag? Hvilke aktører som befinner seg på den regionale beslutningsarenaen er også viktig å kartlegge i denne sammenhengen. Årsaken til dette er at samarbeids-sakene kan variere med hvem som kommer til beslutningsarenaen og hvilke problemer og løsninger disse bærer med seg (March og Olsen, 1979).

Organiseringa av de interkommunale organene blir derfor viktig i denne sammenhengen. Selve organisasjons-strukturen vil legge føringer på hvem som befinner seg på den regionale arenaen, på beslutningsprosessene, implementering og samarbeidets resultat (Morgan, 1986). Et viktig spørsmål i forbindelse med organisasjons-strukturen blir da hvilken betydning strukturen har for den frivillige deltakelsen i samarbeidet. Kan det tenkes at strukturen fungerer som en "tvangstrøye" overfor kommunene, og kan "snøringa på tvangstrøya" variere med hvilke saker som tas opp?

Sentrale spørsmål i forbindelse med de ovennevnte prosessene er om noen kommuner har større påvirkning enn andre i beslutningsprosessen når regionale mål skal fastlegges. Hvis dette er tilfelle, kan forklaringen da være at noen geografiske områder i regionen har større makt enn andre? Maktbegrepet er dermed være sentralt i denne sammenhengen. Forsøk på maktutøvelse skjer når en aktør prøver å få andre til å handle etter sine ønsker ved å bruke de ressurser han rår over i den aktuelle situasjonen. Motparten vil i en maktrelasjon ha en viss valgmulighet. Maktutøvelse skjer imidlertid når valg-

alternativet medfører så store tap at aktøren velger å handle på den andres premisser uten egentlig å ønske det. Uten valg blir maktrelasjonen en tvangsrelasjon der aktøren må handle på andres premisser. Hvis samarbeidet er preget av maktrelasjoner og/eller tvang vil det frivillige aspektet ved regionalt samarbeid være "et overflatefenomen". Hvilke konsekvenser vil dette få for det regionale samarbeidets rammebetingelser?

Det interessante i denne sammenhengen er å prøve å finne noen av de prosessene som resulterer i at regioner lykkes med frivillig regionalt samarbeid. For å kunne si noe om hva begrepet vellykkethet innebærer må det imidlertid gjøres målbart. I denne oppgave vil begrepet bli brukt til å betegne et høyt aktivitetsnivå og mange regionale løsninger. Allerede eksisterende kunnskap indikerer at Vesterålregionen, som kan være gjenstand for en slik undersøkelse, har lyktes med det regionale samarbeidet.

## 2. KAPITTEL. VESTERÅLEN - EN SAMARBEIDSREGION

### 2.1. Vesterålen - en beskrivelse av regionen

Regionen ligger i nordre del av Nordland fylke og kan best betegnes som et øyrike. Regionen har et samlet areal på 2368,1 kvadratkilometer. Regionen består av fem kommuner. Disse er Hadsel, Bø, Øksnes, Sortland og Andøy (se kart neste side). Vesterålen har en befolkning i 1990 på 32261 (Statistisk sentralbyrå, 1990.) Av disse bor 27% i Hadsel kommune og 12% i Bø kommune. Øksnes kommune har 15% av innbyggerne. I Sortland kommune bor 26% og Andøy kommune har 20% av innbyggerne.

Tabell 1. Befolkningsutvikling i kommunene fra 1960 til 1990. Prosentvis.

	1960	1970	1980	1990	%
Andøy	6981	8031	7398	6574	-5,8
Bø	5927	4791	4421	3814	-35,7
Hadsel	8977	8681	8807	8706	-3
Sortland	7415	7039	7986	8301	11,9
Øksnes	5083	5257	5279	4866	-4,3
<b>VESTERÅLEN</b>	<b>34383</b>	<b>33799</b>	<b>33891</b>	<b>32261</b>	<b>-6,17</b>

Tabellen viser at fire av kommunene i regionen har hatt nedgang i folketallet. Bø kommune har hatt den sterkeste nedgangen i folketallet, -35,7 %. Sortland er den eneste av kommunene i regionen som har hatt økning i folketallet, 11,9 %. Kommunesenteret Sortland, som også er regionsenter, har hatt en befolkningsvekst på 138% frem til 1980. De samme endringer har skjedd i bosettingsmønstret innen de andre kommunene. Flytte-

# VESTERÅLEN

KOMMUNER

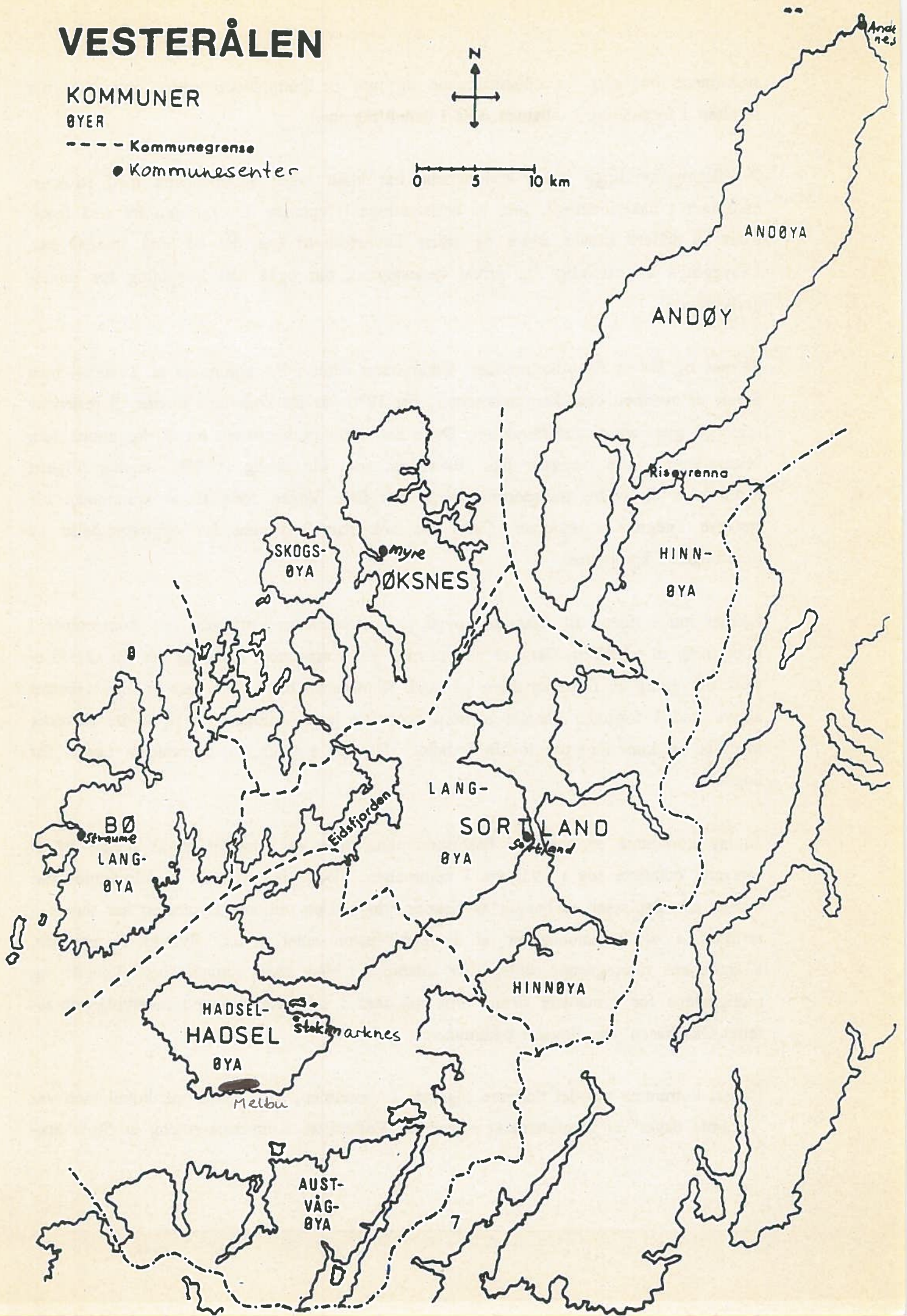
ØYER

--- Kommunegrense

● Kommunesenter



0 5 10 km



strømmene har gått fra utkantstrøkene og mot de kommunale sentra, noe som har resultert i forgubbing i utkanten også i denne regionen.

Befolkningsutviklinga innen kommunene har blant annet sammenheng med struktur- endringer i fiskerinæringa, som er basisnæringa i regionen. Overgangen fra små fiske- båter til trålere krever andre og større havneforhold enn det de små stedene har. Utbygginga av offentlig- og privat tjenesteyting har også hatt betydning for senter- utviklinga.

Øksnes og Bø er fiskerikommuner. Kommunesenteret i Bø kommune er Straume, men Steine er uformelt også kommunesenter. Før 1980 var Bø kommune knyttet til resten av regionen gjennom fergeforbindelser. Dette kan være problematisk for en kommune som "eksporterer" store mengder fisk. Bø-vegen, som ble ferdig i 1980, innebar fergefri forbindelse og bedre transportmuligheter for fisk. Veggen førte til at kommunen ble sterkere integrert i regionen. Dette har nok hatt betydning for opprettholdelse av bosettingen i kommunen.

Øksnes har i tillegg til fiskeriene bygd ut en verkstedindustri med høy kompetanse i tilknytning til trålflåten. Dette er blitt ei nisje for kommunen. Samtidig har det skjedd ei sterk utbygging av fiskemottakene på land. Kommunen har i de senere år også arbeidet aktivt med å formidle kontakt mellom skole og lokalsamfunnet for å styrke elevenes identitet og kunnskap om lokale forhold. Målet er å hindre at kommunen tappes for ungdom.

Andøy kommune er også en fiskerikommune, men er samtidig sterkt preget av at forsvaret etablerte seg i 1950-åra i kommunen. Dette har medført at kommunen har mange arbeidsplasser uavhengig av fiskerinæringa. Den militære flyplassen har samtidig resultert i at kommunen er et kommunikasjon-senter m.h.t. flyfrakt i regionen. Kommunens videregående skole tilbyr utdanning i blant annet romteknologi. Tilbudet og mulighetene for å etablere denne linje må sees i sammenheng med rakettutskytnings- feltet Oksebåsen som ligger i kommunen.

Hadsel kommune var det tidligere fogdsete i Vesterålen, med andre ord, kommunen var "i gamle dager" et administrativt senter for Vesterålen. Kommunesenteret er Stokmark-



nes hvor regionsykehuset er lokalisert. Dette er den største arbeidsplassen i kommunen. Tettstedet Melbu er et skolesenter med hovedvekt på yrkesfaglig studieretning. Melbu er både et kultur-og et turistsenter.

Den sterke veksten i Sortland kommune begynte allerede etter 1945 på grunn av utbygging av offentlig tjenesteyting. Overgangen fra sjøverts - til landverts trafikk resulterte i utbygging av veier i regionen. Vesterålsbruene, som ble bygget på 1960 - 70 tallet, og veinettet har medvirket til en ytterligere befolkningsvekst i kommunen. Kommunesentret Sortland, som også er regionsenter, er blitt et naturlige knutepunkt på grunn av den geografiske beliggenhet. Kartet neste side viser kommunikasjonsnettverket i regionen.

Resultatet er at den gamle senterstrukturen er blitt forskjøvet og mer differensiert (Grindstein 1978). Melbu, Stokmarknes og Andenes, som alle var viktige sentra da sjøverts trafikk var dominerende, har mistet mye av sin betydning gjennom denne utviklinga.

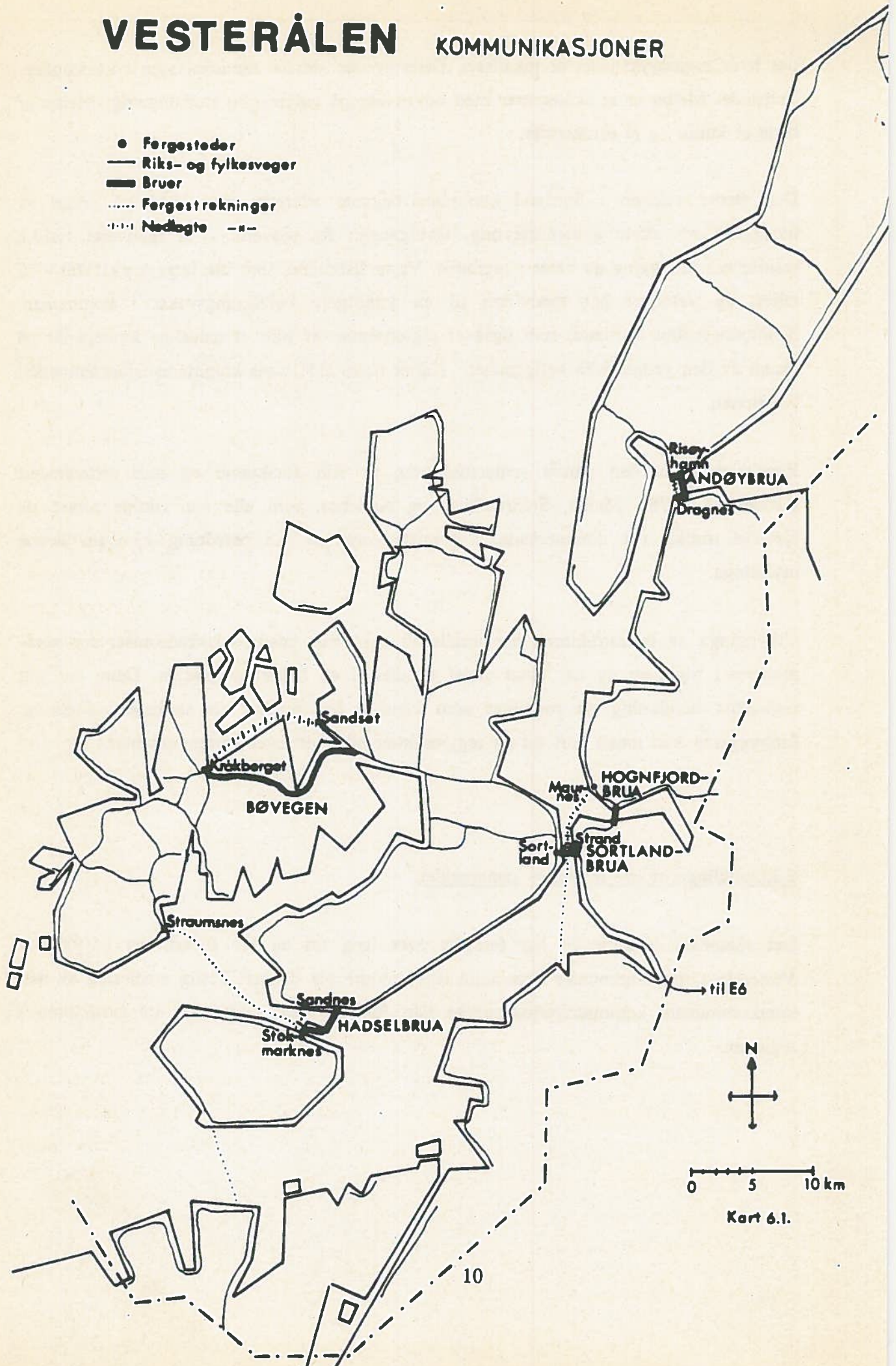
Utbygginga av infrastrukturen har imidlertid også hatt positive konsekvenser for kommunene i regionen og har blant annet resultert i en bedre integrasjon. Dette har gitt regionens befolkning en mobilitet som kanskje har hindret en sterkere avfolkning. Innbyggerne kan innen kort tid nå regionsentret eller sitt eget kommunesenter.

## 2.2.Utviklinga av det regionale samarbeidet.

Det regionale samarbeidet har foregått over lang tid og ble formalisert i 1937 da Vesterålens interkommunale kommunikasjonskomite ble dannet. Tidlig etablering av den interkommunale kommunikasjonskomite kan forklare den velutbygde infrastrukturen i regionen.

# VESTERÅLEN    KOMMUNIKASJONER

- Fergesteder
- Riks- og fylkesveger
- ▬ Bruer
- ⋯ Fergestrekninger
- ⋯ Nedlagte —



Kart 6.1.

Den tidlige utbygginga av infrastrukturen førte til økt samhandling på et tidlig tidspunkt. Et eksempel på dette er samarbeidet som skjer mellom jordbruksorganisasjonene i regionen allerede i -30 årene. Sortland får i løpet av disse årene det første slakteriet i regionen på samarbeidsbasis.

Kommunene begynte også før krigen et samarbeid innen kraftutbygging. Resultatet av dette samarbeidet er Vesterålen kraftlag der kommunene Sortland, Bø og Øksnes er med. Ytterpunktene i regionen, det vil si Andøy og Hadsel står utenfor dette samarbeidet.

Vesterålen interkommunale tiltaksnemnd ble opprettet i 1955 og hensikten var å drive tiltaksrettet planlegging i regionen. Vesterålen interkommunale kommunikasjonskomite (VIK) og Vesterålen interkommunale tiltaksnemnd (VIT) eksisterte da Bygningsloven trådte i kraft i 1965 og regionplankontoret ble opprettet. Regionplanprosessen videreutviklet det regionale samarbeidet og i regionplanperiodens siste fase (1973 - 1976), ble de interkommunale organene VIK, VIT og Reiselivslaget knyttet til regionplanrådet. Rådet blir da kjernen i et ganske omfattende samarbeid. Etterhvert blir planlegging og etablering av interkommunale renovasjon og oljevemberedskap også pålagt regionplankontoret.

Etter hvert som fylkesplanlegginga avløste regionplanlegginga reorganiserte aktørene de interkommunale samarbeidsorganene. Et regionråd avløste regionplanrådet i 1981, og det ble ansatt en ny sekretariatleder. Reorganisering og den videre utbygginga av samarbeidet tyder på at kommunene betrakter regionale løsninger på en del områder som gode løsninger.

I det videre samarbeidet vektlegger aktørene at regionrådet og sekretariatet kan fungere fleksibelt slik at det er mulig å følge opp interessante muligheter for næringslivet og/eller kommunene. Dette gjenspeiler seg i den videre utviklinga av selve organiseringa av samarbeidet. Sekretariatet blir etterhvert mer tverrfaglig sammensatt og har i dag kompetanse innen samfunnsfag, markedsføring, fiskeri, havbruk, reiselivsfag og kulturfag. Det regionale apparatet er også arena for kontakt og debatt mellom kommunene og næringsgruppene i regionen og kan formidle informasjon mellom kommunene og næringsgruppene i Vesterålen og eksterne instanser.

Aktørene vektlegger næringsutviklinga i regionen og retter innsatsen mot regionens eksisterende næringsliv. De legger vekt på å formidle innovasjoner, vurdering og analyse av markedsforhold osv. Sterk satsinga på dette området viser seg tidlig ved at det finnes mange prosjekter under utvikling. Tidlig på 1980-tallet satses det sterkt på blant annet fiskerinæringa som er en av grunnpilarene i regionens næringsliv. Eksempler på slike prosjekter er et fryselagerprosjekt, analyser av nærmarkeder for fiskeribedriftene i Vesterålen, revidering av handlingsprogrammet for fiskeriene og et sjellprosjekt for å nevne noen. Sjøllprosjektet tok sikte på å kartlegge forholdene for produksjonsmuligheter av skjell for slik å kunne gi kommunene bistand i deres søken etter nye nisjer.

Det er tidlig på -80-tallet at regionen også starter et prøveprosjekt for interkommunalt kultursamarbeid. Dette prosjektet er blant annet "fødselshjelper" for en bokbuss i regionen som har vært en suksess. Dette prosjektet var så vellykket at kulturarbeid ble et fast samarbeidsområde da prosjektet opphørte.

Det vektlegges at den regionale organisasjonen skal samarbeide med de kommunale tiltaks-apparatene også etter at regionplanperioden er over. Det viser seg at de kommunale tiltaksapparatene ofte henvender seg til den regionale organisasjonen for "konsulentbistand" når de føler at deres egen kunnskap og/eller kapasitet er for liten. De kommunale tiltaksapparatene er derfor medarbeidere i mange av prosjektene som drives i regional regi. Hvalsafariprojektet i Andøy kommune er et eksempel på dette.

De regionale aktørene anser kontakt utad som viktig og vektlegger utadrettet arbeid. De arbeider særlig opp mot fylkeskommunens næringsavdeling, Nordland Utbygging-selskap, Industriprosjektgruppa for Nord-Norge og aktuelle departementer. I dag kan det observeres at ønsket om mer utadrettet kontakt og bedre kommunikasjon har gitt seg utslag i at en representant fra fylket er med i regionrådsmøtene.

Det er mulig at det er endringer på vei med hensyn til den prosjektbaserte strukturen som samarbeidet har fått. Kritikken som blir framsatt fra en del politikere på den regionale arenaen er at det blir for lite igjen av satsinga og at det bør vurderes om dette er den mest fornuftige satsinga i det videre samarbeidet. Aktørene viser evne til å kritisk vurdere de regionale samarbeidsorganene og satsingsområdene, noe som gir seg

utslag i at ordførerne i regionen gir en skarp kritikk av også VIK. Evnen til kritikk er kanskje viktig for samarbeidets overlevelse.

De interkommunale organene har også fått tillagt nye funksjoner de seinere år. Regionrådet og sekretariatet er etter hvert blitt diskusjonsforum for andre interkommunale organ som PPD og Vesterålen interkommunale plankontor (VIP). Disse organene fungerer ellers utenfor det politisk strukturerte samarbeidet som skal belyses i dette arbeidet.

Det er regionplanrådet og det senere regionrådet som politisk arena som blir fokusert i denne oppgaven. Siden reorganiseringa har regionen drevet mange prosjekter på ulike områder.

### 3. KAPITTEL. TEORETISK RAMMEVERK

#### 3.1. Innledning.

Hvilke teoretiske avgrensninger som gjøres får viktige følger for analysen. Teorien virker bestemmende på hvordan empirien oppfattes og hva som ansees som viktig, den bestemmer med andre ord hvilke "brilleglass" verden betraktes med. Metodevalg har også betydning for teoriutvikling, og dette arbeidet er kjennetegnet av ei stadig veksling mellom empiri og analyse. Denne metoden, og det faktum at analysen ivaretar et langt tidsintervall, vil få følger for det teoretiske rammeverket. Dette medfører at mye av den teori som har forklarings effekt oppdages etterhvert som arbeidet beveger seg fremover og kan derfor ikke klargjøres i dette kapitlet.

#### 3.2. Problemstilling

Hvilke rammebetingelser har vært forutsetninga for, og hvilke prosesser har gjort det mulig å utvikle det interkommunale samarbeidet i Vesteråsregionen i en periode hvor kommunale- og fylkeskommunale løsninger har vært dominerende?

Implisitt i problemstillinga ligger flere spørsmål. Har rammebetingelsene endret seg over tid? Hvordan har samarbeidsprosessene endret seg, og hvilke konsekvenser har eventuelle endringer på valg av saker?

Ut fra denne problemstillinga blir oppgavens hovedhypotese knyttet til tidsperspektivet. Et overordnet spørsmål blir om det, over tid, har utviklet seg regler for samarbeid som deltakerne etterhvert blir oppmerksomme på og som de forholder seg aktivt til? Disse reglene kan bli brukt både i uformelle og formelle sammenhenger og har da betydning for hvordan samarbeidet fungerer.

### *Hovedhypotese.*

Utvikling av nye normer og roller som et resultat av lange tradisjoner i det interkommunale samarbeid, kan være årsaken til endrede rammebetingelse og videre utvikling av det regionale samarbeidet.

Ut fra denne hypotese vil andre hypoteser som omhandler rammebetingelser, roller og normer utvikles. Disse elementene kan ha forklaringseffekt da det er elementer som strukturerer hverdagen og "binder" aktører til bestemte handlingsmønstre. Det skapes stabilitet, noe som er ei forutsetning for et fruktbart regionalt samarbeid. Disse aspektene vektlegges som mulige forklaringsfaktorer da samarbeidet i Vesterålen har utviklet seg positivt også fra 1975 og utover da fylkeskommunale løsninger var det mest vanlige. Dette kan tyde på at det har vært, og er, visse stabiliserende elementer på den regionale arenaen.

### 3.3. Teoretisk fundament og hypoteseutforming.

For å forstå de prosesser som fører til endring i struktur, det vil si endrede rammebetingelser, er det behov for en teori som i størst mulig utstrekning kan bygge bro mellom mikro- og makronivået, mellom prosess og struktur. Ulike samfunnsvitere har vektlagt ulike aspekt ved menneskelig samhandling for å kunne forklare hvordan struktur oppstår, vedlikeholdes og endres. Problemet er å få til en overgang fra enkle ansikt-til-ansikt relasjoner til mer kompliserte mønstre.

Berger og Luckman (1979) sin teori om den samfunns-skapte virkelighet lykkes i stor grad med å forklare handlenes individers påvirkning på samfunns-strukturen og strukturens påvirkning på individene. Den har derfor et stort forklaringspotensiale som det er viktig å ha som en bakgrunnsforståelse for endrings- og vedlikeholdsprosesser i det regionale samarbeidets handlingsrom.

Berger og Luckmans teori inneholder en modell som kan uttrykkes slik; Samfunnet er menneskeskapt, samfunnet er en objektiv virkelighet og mennesket er samfunns-skapt.

Virkeligheten skapes gjennom eksternaliseringsprosesser ved at vi lager kategorier og stereotyper. Vi klassifiserer ting ut fra det vi definerer som felles karakteristika. Mennesker skaper roller som viser hvordan vi skal oppføre oss i de ulike situasjoner og normer for hvordan oppgaver skal løses. Den skapte virkeligheten internaliseres og objektiviseres. Prosessene foregår hele tiden om hverandre slik at det er "evige" prosesser. Etter som samfunnet blir mer komplekst blir vår verden bestående av flere delvirkeligheter og en overordna virkelighet.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om det er riktig å si at mennesket skaper virkeligheten gjennom å handle i "pakt" med strukturer som er blitt objektivisert og internalisert. Er det ikke mer en gjenskapning av allerede definerte normer, roller osv? Ved å bruke strukturfunksjonalistiske ideer i denne sammenhengen kan det argumenteres med at teorien om den samfunns-skapte virkelighet ikke klargjør strukturenes nesten determinerende virkning på mennesket. Berger og Luckmans teori kan imidlertid kombineres med andre teorier slik at dette aspektet blir klarere.

Hvis vi ikke har de menneske-skapte "oppskriftene i hodet", at de er blitt objektivisert og internalisert, blir vi tvunget til å skape nye. Med andre ord ved å skape virkeligheten for oss selv frigjør vi ressurser til innovasjoner og nytenkning i ukjente situasjoner. Kanskje en av forklaringene på at det interkommunale samarbeidet i Vesterålen har lyktes er at aktørene har klart å endre sine omgivelser, skapt nye normer og roller og dermed selv skapt nye rammebetingelser for samarbeid. Spørsmålet blir da hvilke definisjoner, roller, normer og strukturer som er blitt en del av samarbeidets handlingsrom gjennom disse prosessene.

### 3.3.1. Regionalt samarbeid - det politiske aspektet

Det politiske aspektet er viktig da det er politikere fra kommunene i regionen som har vært, og er, sentrale aktører i det regionale samarbeidet fra det begynte på 1930-tallet og fram til i dag. Det er de politiske aktørene som i hovedsak har båret samarbeidet fram, også i perioder med ugunstig samarbeidsklima. Det blir viktig å finne ut om politiker-rollen har endret seg over tid, og hva som eventuelt kjennetegner rollen i dag.



Begrepet rolle er nært knyttet til begrepet status og de viser to viktige aspekt ved menneskelig atferd. Status er det passive aspektet som beskriver de rettigheter og plikter som er knyttet til rollen. Rollen er utøvelse av status, det aktive aspektet (Wadel 1990). Rollebegrepet gjør det til en viss grad mulig å forutsi hvilke handlinger en person kommer til å utføre når vedkommende aktualiserer en bestemt rolle. Årsaken til dette er at forventningene og pliktene som er bygd inn i de ulike rollesettene er kjent. Uten denne struktureringa av hverdagen ville interaksjon være umulig da enhver situasjon måtte skapes på nytt. Politiker-rollen, som er den mest sentrale rollen i denne sammenheng, er kompleks. Den har et stort spenningspotensiale på grunn av mange, og ulike rettigheter og plikter som ligger i rollens status.

Politiker-rollens kompleksitet nedfeller seg blant annet i forvalter - parti - kommune - og regionalpolitikeraspektene ved rollen. En politiker skal ivareta alle disse aspektene ved rollen, og forventningene som rettes mot politikeren kan derfor være konflikterende. Som medlem av det politiske styringsverket i en kommune er vedkommende valgt av befolkningsgrupper på bakgrunn av parti-tilhørighet og personlighet til å forvalte deres interesser og iverksette deres vilje (Hemes 1987). En politiker kan bli tvunget til å stemme etter "partiboka" på grunn av sin tilhørighet selv om vedkommende mener at det er galt på bakgrunn av sin vurdering som kommunalpolitiker og forvalter.

Som kommunalpolitiker i regionalpolitisk sammenheng skal politikeren ivareta både kommunens og regionens interesser samtidig. I dette forholdet ligger et konfliktpotensiale mellom de forventninger som rettes mot kommunepolitikeren og de som kan rettes mot vedkommende i en regionalpolitisk posisjon.

De motstridende forventninger som rettes mot politikeren kan resultere i krysspress, og i verste fall rollekonflikt. Det er dette aspektet ved rollen som er særlig interessant og som vil bli viet størst oppmerksomhet. Har det skjedd endringer i de forventninger som rettes mot politikere, og hvordan oppfatter politikere sin egen rolle? Aktualisering av konfliktpotensialet som er en del av rollen kan vanskelig-gjøre det regionale samarbeidet og være en av årsakene til at det fungerer dårlig i mange regioner. En politikers aktivitet betegnes som politikk. Politikk blir her definert som fordeling av goder og byrder i samfunnet. Politiker-rollen og politisk aktivitet må knyttes til, og sees i

sammenheng med ideologi. Dette er fordi ideologier utgjør fundamentet for sosial og politisk atferd. Med en ideologi menes her et fast-tømret system av tanker og ideer som sier noe om sammenhenger mellom fenomener og virker bestemmende på hvordan virkeligheten oppfattes. Hvilken politisk ideologi som er grunnlaget for en politikers parti vil i stor grad påvirke politikken, dens mål og midler.

Implisitt i disse definisjonene ligger et begrep om makt. Dette er et komplisert begrep, men her defineres makt som summen av de interesser en aktør kontrollerer (Hernes 1976). Makt påvirkes av mange faktorer og endres bla. ut fra hvem som innehar en maktposisjon. Et forsøk på å gjøre makt mest mulig stabil i ulike sammenhenger, også politisk, er å knytte ulike mengder makt til ulike status, dvs. posisjonsmakt. Denne typen makt kan flyttes, tas fra eller tilføres ulike posisjoner (Loden 1987). I denne sammenhengen er det viktig å huske på at posisjonsmakt vil bli påvirket av personlig makt. Personlig makt har sammenheng med hvordan en aktør utøver sin rolle, dvs. rolleatferden. Makt kan økes eller minskes ut fra det individuelle og personlige preg som vi tilfører en rolle i utøvelsen. Dette kan være en av faktorene som virker forstyrrende på en maktbalanse.

Hvilket analytisk begrep kan forklare hvordan politikerne takler denne svært komplekse situasjonen samtidig som de videreutvikler det regionale samarbeidet? Det er behov for et begrep som fanger opp sentrale prosesser i regionalpolitikken. Teorien om territorium og territorialitet (Sack 1986), kan være anvendelig i denne sammenhengen da det er aktører fra ulike geografiske nivå, bygd, kommune og region, som deltar. Begrepet territorialitet har ifg. Sack følgende innhold:

" Territoriality for humans is a powerful geographic strategy to control people and things by controlling area." (Sack s.5 ).

Denne definisjonen bygger på tre premisser ifølge Sack. Disse er:

1. Klassifiserte områder. Det kan være bygder innen en kommune, kommunene og Vesterålsregionen eller større områder.
2. Territoriet må kommunisere avgrensinga, noe som ofte skjer symbolsk. Her skjer dette gjennom de territorielle grensene mellom

kommuner og regioner. Avgrensninga mellom forskjellige bygder skjer mer symbolsk og har røtter i aktørenes sosiale tilhørighet.

3. Territorialitet må involvere forsøk på å få kontroll over tilgang på områder, ressurser innenfor eller utenfor territoriet ved å legge begrensninger på de innenfor.

I dette arbeidet knyttes dette til kommunene og regionen som helhet. Hvis det politiske flertallet innen en kommune uttrykker ei bestemt holdning til et regionalt spørsmål og en politiker må følge opinionen skjer det et kontrollforsøk ut fra ønsket om å beskytte og kontrollere kommunens ressurser.

Begrepet territorialitet innebærer at aktører kan bruke makt for å beholde eller utvide sitt domene. Det er derfor viktig å finne ut hvordan makta er fordelt mellom kommunene. Har noen områder mer makt enn andre slik at makt blir bestemt på bakgrunn av tilhørighet i et territorie? Er dette en avgjørende faktor for resultatet av regionale saker?

Teorien om territorialitet bygger på rasjonelle, strategiske aktører som handler for å nå et mål ved hjelp av de beste midlene. Allerede her kan vanskelighetene ved den tradisjonelle økonomisk/instrumentelle definisjonen av rasjonalitet anes. Hva som betegnes som de beste midlene for å nå et mål avhenger av både evnen og muligheten til å tenke langsiktig. Definisjonen av midler avhenger også av den politisk ideologi og av det Barth (1981) definerer som aktørenes opportunitets-situasjon, det vil si aktørenes mulighets-situasjon.

Mennesker knytter sin identitet til territorier og følelsen av å høre til vil virke bestemmende på aktørers valg og handlinger. For politikerne vil identitet knyttet til ulike territorier virke bestemmende på hvilken territorialitet som brukes. Tilhørigheten vil påvirke opportunitets-situasjonen og kan kanskje forklare avgjørelser som ved første "øyekast" virker irrasjonelle ut fra den økonomiske definisjonen av rasjonalitet.

Begrepet territorialitet har dermed ei innebygd svakhet da det ikke gir en definisjon av rasjonalitet som kan fange opp variasjoner, det vil si at ulike aktører kan definere ulike løsninger som rasjonelle. Rasjonalitetsproblemene søkes derfor løst ved å knytte begrepet

til kommunale- og regionale strategier. Dette gir rom for å fange opp ulike oppportunitets-situasjoner og nyanser i aktørenes definisjoner av rasjonelle løsninger.

Politikere fra ulike geografiske områder vil ha ulike oppportunitets-situasjoner, noe som igjen vil påvirke deres territorialitet. Kanskje noen politikere tenker og ser Vesteråls-regionen som en helhet i stedet for kommunene isolert. Kan dette medføre bruk av ulike typer territorialitet knyttet til ulike politikere? Regional territorialitet impliserer valg av strategier som viser at politikerne er i stand til å tenke og planlegge ut fra regionen som helhet, det vil si å nedtone sin kommunale tilhørighet og øke sin regionale.

Et annet begrep som kan være nyttig i denne sammenhengen er da kommunal territorialitet, det vil si at politikerne legger strategier mer eller mindre isolert for sine egne kommuner og ikke for regionen som helhet. Som tidligere diskutert vil dette være kjennetegnet av ei felles kommunal holdning til problemene. Den felles holdninga har blant annet sitt utspring i verdiene i den kommunale politiske strukturen. Verdiene er beskyttet av regler som forteller aktørene hva som kan gjøres hvis noen utfordrer eller ikke tar hensyn til verdiene (Bailey 1980). Dette innebærer en type sosial kontroll knyttet til den politiske strukturen innen et territorie. Denne dimensjonen viser et aspekt ved politiker-rollen som gjør at spenningspotensialet øker. Er politikeren en kommunal politiker som bruker kommunal territorialitet i regionalpolitikken? Er vedkommende en regionalpolitiker som bruker regional territorialitet, eller har politikeren en dobbeltrolle som både regional- og kommunepolitiker? Dette innebærer da en balansegang mellom bruk av kommunale- og eventuelle regionale politiske verdier og sanksjoner som er under utvikling. En eventuell dobbeltrolle impliserer en balansegang mellom bruk av kommunal- og regional territorialitet. Disse spørsmålene er viktige å finne svar på for å kunne si noe om politiker-rollens utvikling sett i sammenheng med det regionale samarbeidet. Variabler ved politiker-rollen som vil bli analysert blir da følgende :

- parti-tilhørighet
- kommunal territorialitet
- regional territorialitet

Teoretiseringa gjør det naturlig å utlede neste hypotese.

## *Hypotese 2.*

Politikerne som er aktive i det interkommunale samarbeidet bruker en regional territorialitet, og resultatet er en regional politiker-rolle mindre preget av tradisjonell partitilhørighet og kommunal identitet.

Med hensyn til partitilhørighet vil ikke en regional politiker-rolle være umulig da mange partier har senterideene som en del av partifundamentet. Implisitt i hypotesa ligger det en ide om ei regional arena der samarbeidsprosessene og diskusjonene foregår. Hvis det er slik at aktørene deltar med ei regional territorialitet kan denne "nye" politiske arenaen gi mulighet for å definere tidligere kommunale saker om til regionale saker. Sakene blir da "løftet" ut av det lokale konfliktrommet og inn i et nytt regionalt rom som gir nye muligheter og endrer samarbeidets handlingsrom.

Alle politiske arenaer er preget av symbolpolitikk. I regional sammenheng blir symbolpolitikk som viser samarbeidsvilje viktig både innad i den enkelte kommune og for regionen som helhet. Ved at regionen signalisere at "vi er samlet og tro til Dovre faller" kan regionen oppnå materielle fordeler som en splittet region har vanskeligere for å oppnå. Symbolpolitikk er derfor en viktig del av den regionale hverdag og et viktig spørsmål er om den gir seg utslag i økt aktivitet? Et annet sentralt aspekt ved symbolpolitikken er om den fungerer som en sammenbindende faktor i regionen slik at den har betydning for utviklinga av samarbeidet.

Hypotesene bærer preg av at det er en type harmonimodell der samarbeidsånden råder som ligger til grunn for tenkinga. Det er imidlertid mulig at det motsatte, nemlig konflikt, har vært og er den reelle situasjonen i Vesterålen. Ved å "kle på seg konfliktbrillene" og med utgangspunkt i bytteteori kan en forklare samarbeidet ut fra et konfliktperspektiv.

Det sentrale i bytteteorien er at svært mange sosiale relasjoner kan forklares ut fra transaksjonsforhold. Bytte er mulig hvis partene har ei felles verdiskala slik at de kan eniges om hva som er verdifullt og sette en "pris" på dette. Byttet skjer da på bakgrunn av aktørenes opportunitets-situasjon. I enhver bytterelasjon er likevekt i bytteforholdet

viktig for hvordan makt forvaltes og utøves. Fysiske tvangs-situasjoner blir holdt utenfor det som kan defineres som bytterelasjoner da valgmuligheta, som er et av premissene mangler. Hvis det er ulikevekt vil aktørenes opportunitets-situasjon bestemme hvordan, og eventuelt om det er mulig å oppnå balanse igjen. Hvis det er goder som er nødvendige og ikke kan skaffes andre steder må vedkommende godta et bytteforhold i ulikevekt og dermed er det også et bytteforhold der maktforholdet er blitt for-rykket og ute av balanse. Dette kan best betegnes som en type avmakt (Hemes 1976).

Det regionale samarbeidet er preget av bytterelasjoner. Så lenge aktørene, i dette tilfellet kommunene, mener at det er tilnærmet likevekt i bytterelasjonene vil det kunne være med på å stabilisere samarbeidet. Hvis kommunene derimot har inntrykk av at noen områder tjener mer enn andre på det regionale samarbeidet er transaksjonsforholdet i ulikevekt, noe som vil gi vanskelige samarbeidsforhold. En av årsakene til dette er at bytteforhold i ulikevekt også for-rykker maktbalansen i et område. Et viktig spørsmål er da hvordan makt er fordelt i regionen. Kan noen kommuner ha mer makt enn andre og hva er eventuelt makta basert på? Hvorfor deltar så "de tapende kommunene" i samarbeidet fortsatt?

Disse spørsmålene kan forklares ved at det er få muligheter til å etablere nye transaksjonsforhold utenfor regionen. Andre forklaringer kan være at det over tid har utviklet seg normer, en regional politiker-rolle og regionale organisasjoner som "fanger" deltakerne. Det er for sent å melde seg ut uten at tapene blir for store. Ved å delta taper de mindre enn ved å ikke være med for samarbeidet vil muligens fortsette mellom de kommunene som er fornøyde med bytteforholdet og maktbalansen i regionen vil bli ytterligere forrykket. Dette viser at det kan være rasjonelt for alle kommunene å delta i det regionale samarbeidet. Ut fra dette blir den tredje hypotesen utledet.

### *Hypotese 3.*

Aktørene deltar i det interkommunale samarbeidet på grunn av at de er "fanget" av tradisjonene og strukturene på den regionale arenaen.

Strukturering kan svært vidt defineres som menneskelige relasjoner som er klart definerte og er relativt permanente. Med struktur menes den formelle strukturelle opp-

bygninga med stillingsinstruksjer, arbeidsfordeling, oppgavedefinering, roller, og normer for samarbeid og kommunikasjon.

### 3.3.2. Regionalt samarbeid - det organisatoriske aspektet

I organisasjons-teorien har det skjedd ei utvikling fra å betrakte organisasjoner som lukkede systemer, ( Scientific management), til å betrakte organisasjoner som strukturer besatt av mennesker fra verdenen utenfor organisasjonen. Denne utviklinga viser økt forståelse for at mennesker har mange ulike status som aktualiseres i både den offentlige og private sfære. Skillet mellom disse to sfærene er ikke så "vanntett" som først antatt, og aktører påvirker organisasjonen med erfaringer fra den utenforliggende verdenen. Det skjer ifølge tradisjonell organisasjons-teoretisk tenkning en type pervertering mellom ulike system som antas å være atskilt fra hverandre. Slike forbindelser mellom sfærene vil i denne oppgaven ikke bli betraktet som perverteringer, men som konsekvenser av at det er mennesker, sosiale vesener, som innehar de ulike posisjoner.

Dette impliserer at organisasjonen samhandler med samfunnet utenfor mer direkte slik at det skjer ei gjensidig påvirkning og tilpasning mellom organisasjon og omgivelser. Et perspektiv i denne oppgaven vil derfor være et åpent systemperspektiv da det gjennom dette er mulig å fange opp en del av de prosesser som vedlikeholder og endrer de regionale samarbeidsorganenes struktur.

Den formelle organisasjons-strukturen kan deles i en beslutnings-struktur og en aksess-struktur. Beslutnings-strukturen regulerer hvem som får delta, og aksess-strukturen regulerer hvilke problemer som tas opp og eventuelt løses (March/Olsen 1979). Implisitt i dette ligger organisasjonens teknologi som kan defineres som de strategier, problem-løsningsmetoder en organisasjon bruker for å kunne opptre mest mulig i "pakt" med det som skal produseres.

Begrepet struktur omfatter imidlertid også det Faludi (1988) kaller oppførsels-struktur. Med dette menes aktørenes faktiske oppførsel i en organisasjon sett i forhold til de normer som gjelder. Til sammen utgjør disse en organisasjons sosiale struktur. Den

sosiale strukturen vil ha betydning for hvilke barrierer og muligheter som finnes i det regionale samarbeidets handlingsrom.

Det er derfor viktig å forstå den tidlige regionale arenaen da strukturen i denne fasa kan påvirke den nye arenadannelsen som skjer når samarbeidet blir frivillig. Ved å kartlegge beslutnings - og aksess-strukturen i regionplanrådet kan politiker-rollens variable, kommunal territorialitet, regional territorialitet og parti-tilhørighet analyseres i sammenheng med saker som søkes definert/som blir definert inn på dagsordenen. Sekretariatets funksjon og rollesammensetning må sees i sammenheng med organiseringa på dette tidspunktet.

Organisasjons-strukturen og strukturelle endringer er viktige da strukturen vil ha betydning for det regionale samarbeidets overlevelse. I følge klassisk organisasjonsteori vil en organisasjons-struktur søke å tilpasse seg omgivelsene da det mest sentrale målet er å overleve. En måte å løse "overlevelsesproblemet" på kan være å skape en prosjekt-orientert struktur. Dette gir rom for "snuoperasjoner" da prosjekter er tidsavgrenset. Personal- sammensetninger kan dermed også endres slik at utnyttelsen av organisasjonens ressurser blir smidigere.

Sentrale spørsmål her er om endringa av organisasjonene tilknyttet det regionale samarbeidet, (regionplanrådet/sekretariatet og regionrådet/sekretariat), har skjedd i vekselvirkning med omgivelsene slik at organisasjonen selv aktivt har endret de ytre betingelsene for sin egen overlevelse. Er det andre aktører som deltar enn tidligere, slik at beslutnings-strukturen har endret seg? Har endringene hatt betydning for hvilke saker kommunene samarbeider om? Hvilke saker som foreslås, som av-vises, eller som blir reelle samarbeids-saker vil kunne si noe om eventuelle endringer i samarbeidets ramme-betingelser. Sakene blir viktige innfallsporter for å kunne forstå det regionale samarbeidet. Ut fra dette blir den siste hypotesen utledet.

#### *Hypotese 4.*

Endringer i sekretariatets struktur har medvirket til samarbeidets suksess.

For å kunne beskrive den regionale arenaens beslutnings-og aksess-struktur, og de beslutninger som foretas vil strømperspektivet bli brukt (March/Olsen 1979).



Ut fra dette perspektivet har en beslutningsprosess fire strømmer: - en strøm av deltakere

- en strøm av problemer
- en strøm av løsninger
- en strøm av beslutningsmuligheter.

Ved å bruke denne modellen kan det kartlegges hvilke koblinger som har skjedd mellom deltakerne, hvilke deltakere som bærer hvilke problemer og hvilke løsninger til arenaen. Dette kan igjen si noe om eventuelle forskjeller i holdning til det regionale samarbeidet sett i sammenheng med partitilhørighet og territorialitet.

For å forstå selve defineringa av problemer og samarbeids-saker kan Egebergs dagsordenbygning være et nyttig verktøy. Ifølge Egeberg (19 ) foregår det en defineringsprosess langs faktadimensjonene. I denne prosessen bestemmes det om problemet angår alle tilnærmet likt, eller om det angår noen spesielt. Det er derfor en "gråson" der det skjer ei tautrekking om å få sakene definert som spesielle eller generelle. Saker som defineres som spesielle for en kommune kan bli aktuelle samarbeids-saker hvis de andre kommunene får et fellesutbytte som et endelig resultat. Med hensyn til regionalpolitikk vil antakelsen være at det er lettest å samarbeide om de sakene som defineres som "felleseide problemer."

### 3.4. Oppsummering

Det sentrale er å finne noen av de rammebetingelser og prosesser som vedlikeholder og eventuelt endrer det regionale samarbeidets handlingsrom. Det som vektlegges i hypotesene er utviklinga av en kommunal politiker-rolle mot en regional politiker-rolle, samt normer for handling tilknyttet denne nye rollen. Politiker-rollen belyses i forhold til partitilhørighet, bruk av kommunal territorialitet og bruk av regional territorialitet for å kunne si noe om det har skjedd endringer i rollen. Det er også viktig å finne ut hvilken betydning eventuelle endringer i politikerrollen har for samarbeidets vellykkethet.

De regionale organenes organisasjons-struktur og eventuelle endringer i strukturen over tid er også viktige innslag. Inntaket for å forstå de regionale prosessene er saker som har vært, og er, gjenstand for regionalt samarbeid. Gjennom å kartlegge hva som kjennetegner konflikt- og konsensus-saker over en lengre tidsperiode kan det være mulig å finne ut om sakstilfanget har endret seg over tid.

Analysen deles inn i et politisk- og et organisatorisk aspekt. Diskusjonen om frivillighet kontra tvang vil ha en sentral plass.

#### 4. KAPITTEL. VALG AV METODE - ANALYSEMODELL

##### 4.1. Innledning

Arbeidets mål er å finne noen av de prosessene som fører til vedlikeholdelse og endrede rammebetingelser i det regionale samarbeidet. Det er en kvalitativ metode som ligger til grunn for arbeidet. Denne metoden gir den ønskede nærhet til empirien og gjør det mulig å innhente detaljerte opplysninger. Nærheten resulterer imidlertid i at det blir vanskelig å generalisere stoffet da opplysningene ofte er tilpasset den enkelte informant (Bernt, Krohn og Solvang 1986).

Utgangspunktet for undersøkelsen er svært løse forestillinger om det regionale samarbeidets rammebetingelser, og om hvilke uavhengige variable som kan være fruktbare. Dette innebærer med andre ord en lite formalisert "før-teori" (Bernt, Krohn og Solvang 1986). Feltarbeid blir dermed en naturlig metode i søkefasa og i det videre arbeidet. Etter ei lang søkefase ble det funnet nye problemstillinger, samt relevante uavhengige variabler. Feltarbeidene i Vesterålen omfatter dokumentanalyse, samtaler med gamle politikere, ansatte ved regionrådets sekretariat og andre sentrale aktører. Observasjon ble også brukt som metode under disse feltarbeidene.

Denne metoden resulterer imidlertid i at det blir innhentet svært mye informasjon som igjen må "siles" for videre bruk. Faren ved enhver "silingsprosess" er at ens eget verdisyn kan forsterke den selektive informasjonsinnhentinga slik at viktige opplysninger kan forsvinne.

#### 4.2. Primærdata.

Primærdataen som blir brukt er innhentet gjennom ustruktureerte intervju, observasjon ved regionrådets sekretariat og i et regionrådsmøte. Det ble foretatt intervju av deltagende politikere i alle fasene, tidligere administrasjon og nåværende administrasjon, dvs. ansatte ved regionrådets sekretariat.

Det ble valgt ei ustruktureerte intervjuform da det gir stor frihet og åpner intervjusituasjonen for både informantene og intervjueren. Denne metoden åpner for en forståelse av den totale situasjonen (Bernt, Krohn og Solvang 1986). Metoden gjør det mulig å være lydhør og til å følge opp eventuelle nye opplysninger som ofte viser seg å være viktige.

For å unngå data med lav realibilitet, noe som kan bli resultatet i uformelle intervju-situasjoner, ble informantene oppringt på forhånd slik at de kunne tenke over emnet før intervjuet. Hvis informanten hadde problemer med å besvare et eller flere spørsmål, fikk vedkommende anledning til å svare på et senere tidspunkt. Dette gjør at informanten ikke føler seg tvunget til å "bare gi et svar", noe som hindret stress i intervjusituasjonen.

Flere aktører ble også intervjuet flere ganger, noe som medførte en stadig større nærhet og friere intervjusituasjon. Aktørene uttalte seg om problemene slik at stadig nye spørsmål ble aktuelle (Spradley 1980). Slik blir de mest nærgående spørsmålene aktuelle etter hvert. Følelsen av tillit som den ustrukturert intervjusituasjon gir medfører at det blir lettere å innhente den nødvendige informasjon.

I noen situasjoner ble imidlertid klart ledende spørsmål brukt på tross av svakhetene som dette impliserer. Dette ble gjort i situasjoner der informantene skulle gi opplysninger om personlige og uformelle relasjoner som kunne ha betydning for problemløsninger i det regionale samarbeidet. Ledende spørsmål ble brukt når det var vanskelig for informanten å være direkte "uten hjelp" da det kunne oppfattes som om informanten snakket dårlig om noen.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er hvor sterkt ledende spørsmål har påvirket validiteten i materialet. Det er mulig at svarene ville blitt annerledes ved en annen spørsmålsstilling, hvis informantene hadde gitt svar i det hele tatt. Dette er søkt ivarettatt i analysen ved at opplysningene som ble gitt under disse betingelsene bare er brukt som et middel for å finne mer "håndfaste" referansepunkter. Det kan ha som konsekvens at viktige momenter er unnsloppet intervjueren på grunn av at disse opplysningene har påvirket oppmerksomheten i søkeprosessene.

Ustrukturerte intervju er svært tidkrevende. Denne intervjuforma krever styring av situasjonen og intervjueren må kunne "hente inn" informantene hvis de får for omfattende assosiasjoner. Intervjueren mottar mye og til dels ustrukturert informasjon, noe som gjør at faren for feiltolkning blir stor. Intervjueren skal "sile" informasjonen "på stedet". Denne prosessen er viktig da opplysningene skal brukes som styringsmiddel for å hente ut ytterligere relevant data. Den komplekse intervjusituasjonen medførte at det skjedde feiltolkninger en del ganger underveis. Dette medførte styringsproblemer noe som innebar at samtalen ble ført i andre retninger enn det som var ønskelig. Noen informanter ble derfor oppsøkt og intervjuet igjen for å korrigere opplysningene. Andre ganger ble misforståelser opprettet ved hjelp av telefonintervju.

Observasjon ble brukt som metode for å fange opp den interaksjonen som skjedde i regionrådets sekretariat og i regionrådet. Enhver sosial situasjon består av en arena, deltakere og aktiviteter (Spradley 1980), noe som innebærer komplekse observasjons-situasjoner. Observasjonen ble gjort etter en heller ustrukturert metode uten et fast oppsatt observasjons-skjema. På den ene siden så medførte en åpen observasjons-situasjon som ekskluderer få hendelser at mye informasjon blir innhentet ved at oppmerksomheten ikke er "låst" til bestemte variable. Ulempen er at observasjonen blir for lite konkret i perioder. Metoden ble brukt for å fange opp de mer uformelle og uuttalte aspektene ved aktørenes relasjoner og deres aktiviteter i ulike situasjoner.

Under datainnsamlinga i regionrådets sekretariat ble de ansatte observert i ulike situasjoner. Det som ble vektlagt var kontakthypighet mellom ulike personer, kontaktens natur, åpne eller lukkede dører mellom kontorene, bruk av pauserommet o.s.v. Dette for å kunne si noe om oppførsels-struktur kontra normativ struktur. Dette var nødvendig for

å forstå den sosiale strukturen i organisasjonen (Faludi 1988). Disse observasjonene foregikk i tre perioder.

Det var også nødvendig å delta som passiv observatør i et regionrådsmøte. Det ble innhentet tillatelse fra politikerne i god tid før regionrådsmøtet og det var ikke vanskelig å få tillatelse. Forespørselen ble gjort i god tid for at aktørene skulle få anledning til å forberede seg på en uvant situasjon. En tidlig forberedelse var viktig for å minimalisere forstyrrelsene av at en ny person skal observere på ei arena med faste deltakere. Hensikta med observasjonen var å fange opp en del holdninger og meninger som ikke ble klart uttalt. Det som vektlegges er hvordan aktørene fra de ulike kommunene grupperte seg, hvem som tok ordet og hvor ofte dette skjedde, deres meninger om det regionale samarbeidet, sekretariatslederens funksjon i møtet osv. Observatøren hadde også uformelle samtaler med politikerne i pausen.

#### 4.3. Sekundærdata.

De viktigste kildene for dette materialet er regionrådets avisarkiv, møteprotokoller fra kommunene, regionplanrådet og det senere regionkontoret. Saksvedtak, årsmeldinger og månedsrapporter fra regionrådet er også viktige kilder. Dette er ei blanding av kognitive (berettende) og normative (vurderende) kilder (Bernt, Krohn og Solvang 1986). Dette innebærer at kildene har innebygd verdier som påvirker framstillinga av stoffet, noe som er viktig å ta i betraktning når opplysningene brukes. Dette gjelder særlig avisartiklene. Tross svakhetene er dette materialet et viktig grunnlag da pressa ofte gjenspeiler hvordan regionale initiativ blir mottatt og hvilke utfall sakene får. Avisarkivet gjør det også mulig å oppspore aktører som er viktige informanter selv om de står utenfor det regionale samarbeidsapparatet.

Avisutklippsmappene med artikler fra lokale og regionale aviser, samt opplysninger fra informanter, blir brukt for å bestemme hvilke saker som skal være verktøy for å forstå de regionale prosessene og rammebetingelsene. Saker er valgt som "innfallsporter" da de gjør det mulig å avgrense samarbeidsforsøkene mht. aktører som deltar, tidspunkt og utfall. Ved å analysere sakene i forhold til dette kan det være mulig å si noe om hva

som kjennetegner saker som det er lett å samarbeide om (konsensus-saker), og saker det er umulig å samarbeide om (konfliktsaker). Sakene er valgt ut i den hensikt at de skal dekke flest mulige saksområder. Det er totalt seks saker som behandles. Begge kategoriene saker er viktige for å forstå det regionale samarbeidets mulighetsrom og utvikling over tid.

Kildene for sekundærdataen medfører at validiteten på materialet er høy, selv om avisartikler utgjør store deler av dataen. Årsaken til dette er at artiklene bare blir brukt til å kartlegge vellykkede og mislykkede samarbeidsprosjekter som igjen blir utgangspunktet for den videre analysen. Dette er svært grove kategorier og eventuelle normative innslag i materialet vil derfor ha liten betydning. Dette impliserer at disse opplysningene har høy reabilitet.

Problemene med å innhente empirien i regionplanfasa er mange. På grunn av at hendelsene er langt tilbake i tid har mange av de aktuelle politikerne glemt store deler av argumentasjonen og eventuelle konfliktlinjer. Årsaken til dette kan være at gamle "stridsøkser" ikke er aktuelle lengre og de vil unngå å rippe opp i fortidens uenigheter.

Andre årsaker til problemene er at flere av aktørene er døde, flyttet fra Vesterålen for lenge siden eller svekket av alderen. Innsamlinga av data i den første fasa var derfor rene "detektivarbeidet" og analysedelen vil nok være preget av de ovennevnte problemene, noe som er viktig å "ha i bakhodet" ved gjennomlesning.

Den empirien som er nærmere i tid var enklere å få samlet inn. De fleste av de sentrale aktørene var tilgjengelige og empirien i disse to fasene er derfor mer pålitelig.

#### 4.4. Analysemodell

For å kunne fange opp eventuelle endringsprosesser og på grunn av ulike organisasjonsmodeller i ulike tidsperioder er det naturlig å dele analysen inn i tre faser. Den første fasen omhandler tiden fra 1965 - 1975. Denne perioden omfatter regionplanlegginga fram til iverksetting av fylkesplanen. Den andre fasa omfatter tida fra 1975 - 1985 og

kjennetegnes av omstrukturering og utbygging av det regionale samarbeidet. Den siste fasa, 1985 - 1990, er preget av ny giv i det interkommunale samarbeidet.

Modell:

<u>År</u>	<u>Fase</u>	<u>Beslutningsarena</u>
Ca. 1965-75	Regionplan	Regionplanrådet
Ca. 1975-85	Blomstring	Regionrådet
Ca. 1985-90	Konsolidering	Regionrådet

Beslutnings- og aksess-strukturen vil bli analysert i hver fase. Blomstringsfasa er interessant fordi i denne perioden har det regionale samarbeidet vanskelige rammeforhold over hele landet, men i Vesterålen blomstrer samarbeidet. Til slutt vil analyse-resultatene fra de ulike fasene bli brukt i en overordnet analyse av samarbeidet.



## 5. KAPITTEL. ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ REGIONPLANFASA 1965 - 1975

### 5.1. Innledning

Samarbeidet i den første fasa (regionplanfasa 1965-75) er kjennetegnet av at det er statlig initiert og av at målet er å lage en regionplan. Dette har innvirkning på samarbeidets rammebetingelser da organisasjonen er en del av et større hele og planen skal godkjennes av fylket. Dette nivået blir en autoritet som formannen i regionplanrådet henvender seg til for å få støtte for sine argumenter i saker han mener er viktig. Dette skjer blant annet i debatten som finner sted da kommunesenteret Sortland i Sortland kommune blir foreslått som regionsenter.

Tross en del problemer er regionplanperioden kjennetegnet av at det regionale samarbeidet blir ansett som viktig for kommunene. Følgende sitat fra en informant viser dette.

" Det va vekti - vi skulle samarbeide sjøl om det va vanskeli."

Dette viser at aktørene er enige om kanskje det mest sentrale målet; at samarbeidet skal fortsette. Målet er stabilt over tid, selv om motivene for samarbeid kanskje har vært vekslende for de forskjellige kommunene.

Det som vanligvis kjennetegner målformuleringene i komplekse organisasjoner er at de er ordnet i et målhierarki der de overordna målene er preget av å være nettopp uhåndterlige og diffuse. Det er lettere for aktører å eniges om generelt definerte mål. Vidt-favnende mål kan samtidig virke samlende på organisasjonens aktører da de symboliserer fellesskap. Hvis et generelt mål skal operasjonaliseres må det oppsplittes i delmål som definerer hvilke saker som skal tas opp i organisasjonen slik at oppgavene spesifiseres. Det er i uthamringsprosessene av delmål at konflikter og samarbeidsproblemer ofte oppstår. Årsaken er at deltakende aktører kan ha konflikterende delmål da generelle målformuleringer gir rom for dette. Prosessen kompliseres ytterligere da operasjonerbare

mål også involverer bestemte valg av teknologi og strategi for å nå målet. Hvordan en slik planleggingsprosess ender avhenger blant annaet av om de nødvendige ressurser for å nå målet blir frigjort (Østerud 1986).

Om det regionale samarbeidet fungerer godt eller dårlig vil da blant annet ha sammenheng med hvilke mål som uthamres av det overordna målet. Måluthamringsprosessene vil fortelle om politiske aktører fra ulike geografiske områder har ulike, og kanskje konflikterende delmål og hvem som lykkes å få sine delmål definert som organisasjonens mål. Uenighetene og enighetene vil blant annet komme til uttrykk i kampen om dagsordenen (Egeberg 1987).

## 5.2. De regionale organer.

Organisasjons-strukturen er bygd opp av et regionplanråd, et arbeidsutvalg og et sekretariat. Regionplanrådet består av to politisk valgte representanter fra hver kommune, samt formannen og en observatør fra fylkesnivået. Formannen ble utnevnt av kommunaldepartementet i 1967 og innehar sin stilling til regionplanrådet blir av-viklet i 1979. Kommunene velger sine politiske representanter i 1967. Totalt består regionplanrådet av elleve aktører.

Arbeidsutvalget består av en politisk valgt representant fra hver kommune, totalt fem politiske representanter. Deltakerne velges blant representantene som utgjør regionplanrådet. Arbeidsutvalget forbereder sakene for regionplanrådet. Sekretariatet består av en regionplankonsulent og en kontoransatt.

Konfliktsaken, og kanskje den viktigste saken i denne fasa, er lokaliseringa av et regionsenter i Vesterålen. Saken er vanskelig da det skal avgjøres om et senter skal prioriteres når det gjelder lokalisering av sentrale funksjoner som krever et visst befolkningsunderlag. At regionsenterdebatten er aktuell i denne perioden må forstås ut fra idestrømningene i tiden. Sentralstedsteorien og vekstsentersteorien står sentralt i planleggingsdebattene. Ideene om et sterkt senters betydning for regional utvikling vekker gehør både hos fagfolk og politikere i regionen. Regionsenterideen er med andre

ord "et barn av sin tid". Saken avspeiler både en målkonflikt og en territorial konflikt, og egner seg derfor godt til å forstå en del av de regionale prosesser. Konsensus-saken som analyseres i denne perioden er en turistutviklingsplan for Vesterålen.

### 5.3. Regionsentersaken - saksbeskrivelse

Det som gjør lokalisering av et regionsenter i Vesterålen aktuell er at det er en potensiell konfliktsak allerede i utgangspunktet. Regionsentersaken er diskutert i forbindelse med forslaget til regionplan. De første spor av denne saken er å finne i 1969/70. Saken ble behandlet flere ganger, og diskusjonene "gikk høyt" både i arbeidsutvalg og regionplanrådet. Argumenter som blir reist i debatten er om det er nødvendig å utnevne et regionsenter i det hele tatt, og hvilke eventuelle følger et regionsenter vil få for de omkringliggende kommunene. Resultatet etter mange og lange diskusjoner er et vedtak i regionplanrådet den 3.03.1972, som stadfester at Sortland skal være regionsenter i Vesterålen. Avstemningsresultatet viser at representantene fra Andøy, AP og SP, stemte henholdsvis nei og ja til Sortland som regionsenter. Bø's representanter tilhørte H og AP og begge stemte nei. Representantene fra Hadsel kommune stemte begge nei og tilhørte H og AP. Øksnes kommunes representanter stemte ja og tilhørte begge AP. Representantene fra Sortland kommune stemte for Sortland som regionsenter.

Planutkastet ble oversendt til Nordland Fylke som godkjente planen. Kommunaldepartementet godkjenner imidlertid ikke at Sortland skal være regionsenter,....."i prinsippet"..... som det heter i meldinga. Dette uttrykket "i prinsippet" kan kanskje tolkes som ei form for skjult godkjenning. De regionale prosessene kan også settes i sammenheng med den generelle debatten om sentrum og periferi vedrørende forslaget om EF medlemskap som var aktuelt i denne perioden.

### 5.3.1. Regionsentersaken - initiativfasa

Det er vanskelig å finne en klar initiativtaker til regionsentersaken, men regionrådets formann hadde en sentral rolle. Materialet viser at saken ble definert inn på dagsordenen ved at særlig fire politiske aktører, tre fra Sortland og en fra Bø kommune, var aktive i defineringsprosessen. Aktørene har to klare delmål i sitt målhierarki. Det ene er å få definert regionsentersaken som en regional samarbeids-sak og det andre er at Sortland skal få funksjon som regionsenter.

Politikerne samler seg alle bak argumentasjonen om at Sortland fyller alle de krav som kan rettes mot et potensielt regionsenter. Stedet er allerede på dette tidspunktet er et service-senter i regionen. Sortland er samtidig det mest naturlige knutepunktet på grunn av sin geografiske beliggenhet, særlig tatt i betraktning at det skjer ei stadig sterkere utvikling fra sjø - til landverts trafikk. Samtidig ansees det som nødvendig med ei funksjonsdeling slik at regionen ikke mister funksjoner som krever høyere befolkningsunderlag enn det en kommune har. Over-rislingseffekta for de andre delene av regionen vil bli maksimale.

"Tautrekkinga" som skjer i defineringsprosessen kan kanskje avsløre hva som motiverer disse aktørenes forsøk på å definere regionsenterdebatten inn på arenaen og hva som gjør at de lykkes. Argumentasjonen viser at de prøver å definere regionsenter-saken som en generell sak som angår hele regionen. Dette innebærer en type regional argumentasjon der regionens velferd blir vektlagt. En slik strategi kan gjøre det lettere å få de andre politiske aktørene til å samarbeide da det skapes et inntrykk av at saken angår alle "tilnærmet likt" ( Egeberg 1987). Den regionale argumentasjonen kan tolkes som at politikere bruker en regional territorialitet knyttet til regionen som ett territorie.

Argumentasjonen inneholder også klare argumenter ut fra kommunetilhørighet, det vil si en kommunale argumentasjon. Ved å se argumentasjonen i sammenheng med kommune-politiker-rollen kan de tre Sortlands-politikernes initiativ også forklares ut fra kommunal egoisme. Lokalisering av regionsenteret til Sortland kommune vil gi ei positiv kumulativ effekt og kommunen får gode vekstvilkår og utviklingsmuligheter i framtiden. Initiativet kan da være et forsøk på å få kommunale mål definert som regionale mål. Dette tyder på at politikere også bruker en kommunal territorialitet.

Andre forklaringer på initiativet kan knyttes til bruk av kommunal territorialitet sett i sammenheng med partitilhørighet og valgbarhet. Sortlandspolitikere trenger en sak som kan å øke partienes velgeroppslutning (Hernes 1987).

I følge Bailey består velgermassen av to hovedgrupper definert som "followers" og "core". "Followers" er de velgerne som er knyttet til en politiker gjennom et kontraktforhold. Dette innebærer at hvis de tjener på å stemme på en bestemt politiker/parti så gjør de det. Hvis de taper så stemmer de på en annen/andre partier. Core, som er kjernevelgerene, er knyttet til et parti gjennom verdigrunnet, noe som tillater et større slingringsmonn. Dette innebærer at parti som har en stor andel corevelgere er mindre sårbare ved populære avgjørelser enn parti som har mest followers.

Både sosialistiske og borgerlige partier kan samles om regionsenter-saken da den vil få positive utslag for kommunen og alle kan forvente ei positiv uttelling i form av økt velgermasse. Den tverrpolitiske enigheten og initiativet kan altså forstås ut fra politiske strategiske handlinger knyttet til bruk av kommunal territorialitet. Intervjumaterialet viser også at det kommunale aspektet er sterkest i denne saken. Aktørene bruker en kommunal territorialitet der den regionale argumentasjonen er en del av strategien. Avstemningsresultatet viser også at de andre kommunale aktørene føler sterk motstand mot forslaget, noe som bygger opp om antakelsen om at det er en kommunal territorialitet som ligger til grunn for aktørenes initiativ. Partitilhørighet ser ut til å ha liten betydning på dette tidspunktet i saken.

Motivet for Bøs representant for å delta aktivt i initiativfasa kan vanskelig forstås ut fra maksimering av egen kommunal politikerkarriere, eller at han bruker en kommunal territorialitet. Årsaken er at aktøren risikerer å miste sin plass på lista da representanten går imot sitt partis og stort sett hele kommunens standpunkt. Rent partipolitisk virker dette da lite strategisk og rasjonelt hvis han er interessert i å fortsette sin politiske karriere.

Det viser seg imidlertid at representanten opprinnelig kommer fra Øksnes kommune og flyttet til Bø i voksen alder. Øksnes kommune har en annen planleggingsideologi enn

Bø kommune. Sentralisering til laveste funksjonelle nivå representerer muligheter og ikke hindringer. Kommunen er allerede på dette tidspunktet i gang med sentralisering til kommunesenteret. Dette kan gi representanten en annen forståelse av sentrum-periferi-problematikken.

Kanskje det allerede her kan spores en politiker-rolle der rasjonelle valg er knyttet til en regional identitet som resulterer i bruk av en regional territorialitet. Dette vil medføre at aktøren er en regionalpolitiker. Bruk av denne territorialiteten kan virker uforståelig og kanskje irrasjonell sett ut fra et kommunalpolitisk standpunkt som har sitt utspring i en kommunal identitet.

Samarbeidet mellom politikere fra Bø og Sortland kan forstås ut fra spillteoretisk tankegang. De politiske aktørene kalkulerer med at hvis ikke Sortland blir regionsenter så vil et annet sted i regionen prøve å få denne funksjonen. Det er derfor viktig å være først ute med initiativ og lokaliseringforslag.

Ved å bygge en koalisjon over kommunegrensene endres maktforholdene i regionen (Morgan 1986). Disse aktørene får dermed mer "slagkraft" og styrker mulighetene for å påvirke politikerne i de andre kommunene i ønsket retning. Ved å bygge koalisjoner prøver aktørene å få større kontroll over sin egen virkelighet, de prøver å skape egnete handlingsbetingelser for å nå sine mål.

Analysen tyder på at hypotesa om en regional politiker-rolle ikke er holdbar for Sortlandspolitikere. Aktørene bruker mest sannsynlig sin kommunale politiker-rolle på den regionale arenaen. Regionalpolitikeren kan kanskje sees gjennom Bøs representants bruk av regional territorialitet.

Denne saken på regionplanrådets dagsorden vil symbolisere regional helhetstenkning. At regionen er i stand til å ta opp og løse en slik potensiell konfliktsak vil påvirke den "omkringliggende verdens" "holdning" til regionen. De regionale aktørene signaliserer at samarbeidet står sterkt i Vesterålsregionen.

### 5.3.2. Regionsentersaken - Utredning- og vedtaksfasa

Ved å ta utgangspunkt i avstemningsresultatet vil aktørenes løsning på problemet kartlegges. Det var totalt elleve stemmer, 5 stemte nei og 6 stemte ja til Sortland som regionsenter. Avstemningsresultatet viser at bare AP representantene er splittet i synet på Sortland som regionsenter. Senterpartiet, Venstre og Høyre er, partimessig sett, enige i sin avstemning. Forskjellen er bare at Høyre stemmer nei og de andre ja. At senterpartiet stemmer ja til sentralisering er heller ikke så vanlig. Viktige argumenter som brukes av representantene fra Bø, Hadsel og Andøy (AP) er at det ikke er nødvendig å lokalisere et regionsenter på dette tidspunktet. Årsaken er i følge argumentasjonen at det vil føre til ei ytterligere tapping av ressurser fra kommunene rundt regionsenteret. Forestillinga om det sterke senterets dragsugeffekt er det viktigste argumentet. Det poengteres samtidig at lokalisering av nye funksjoner mer eller mindre automatisk vil skje i favør av Sortland.

Målkonflikten som er tilstede kan forstås ved å se nærmere på hvilken oppportunitets-situasjonen de kommunale aktørene handler ut fra.

Øksnes kommune er i ferd med å bli definert som en fiskerikommune i regionen, samtidig som verkstedindustrien i tilknytning til fiskeriene bygges ut. Kommunen er i vekst og er ikke ensidig avhengig av de næringene som tettstedet Sortland har bygd sin eksistens rundt. Et regionsenter blir en ressurs som kan medvirke til sterkere vekst i egen kommune. Regionsenteret blir et supplerende og ikke et konkurrerende senter. En oppportunitets-situasjon som gir mange muligheter og få begrensninger kan forklare at politikere fra Øksnes stemmer ja. Dette kan tyde på at det er ei kommunal identitet som styrer deres valg og aktørene opptrer derfor mest sannsynlig på den regionale arenaen med en kommunal territorialitet. Den regionale argumentasjonen som brukes gjør imidlertid at bruk av regional territorialitet som forklaringsfaktor ikke kan avskrives helt. Stemmegivninga kan være et resultat av at det er sammenfall mellom bruk av kommunal- og regional territorialitet.

Begge aktørene fra Øksnes tilhører AP, noe som kan bety at partitilhørighet har betydning. Andre AP - politikere fra andre kommuner stemmer nei til Sortland som

regionsenter. Dette tyder på at parti-tilhørighet på tvers av kommunegrensene har liten betydning for aktørenes standpunkt i denne saken.

Hadsels oppportunitets-situasjon er annerledes. Kommunens administrative senter har ei utvikling som er svært lik Sortlands utvikling. Stokmarknes er på denne tiden i ferd med å bli et service- og industrisenter og er interessert i å fortsette denne utviklinga og føler sitt eksistensgrunnlag truet. Konsekvensene av Sortland som regionsenter kan bli fraflytting, tilbakegang i produksjonen og handelslekkasje (Grindstein 1978). Særlig viktig på dette tidspunktet var lokaliseringa av kortbaneflyplass (Skagen lufthavn) som var i "støpeskjea". Hadsel kommune er redd for å stille svakere i konkurransen om flyplassen hvis Sortland kommune får regionsenteret.

Hadsels kommunes mulighets-situasjon viser at det vil være lite strategisk rent parti-politisk for begge representantene (AP og H) å stemme for Sortland som regionsenter. Resultatet vil mest sannsynlig bli at partiene mister velgere, både followers og core, samtidig som det vil ha negative konsekvenser for aktørenes politiske karriere. Dette viser at politikernes oppportunitets-situasjon er svært begrenset av likhetene i utvikling mellom Hadsel og Sortland kommune.

De politiske aktørenes mål er dermed å unngå et regionsenter for slik å kunne stille i konkurransen om funksjoner som skal tildeles regionen. Hadsels politikere bruker mest sannsynlig en kommunal territorialitet på den regionale arenaen. Bruk av kommunal territorialitet er i denne sammenhengen sammenfallende med maksimering av politisk karriere.

Bakgrunnen for at de politiske representantene fra Bø kommune stemmer nei er den samme teorien om avfolking og ressurstapping som var avgjørende i Hadsel kommune. Representantene fra Bø kommune er særlig interessante i denne sammenhengen da AP representanten fra denne kommunen tidligere var med på å få saken definert inn på dagsordenen, (initativfasa). Det er imidlertid skjedd endringer i representasjonen. I utrednings-og vedtaksfasa er det en ny AP- representant fra Bø, noe som kan forklarer at aktøren bærer med seg en annen løsning til arenaen enn sin forgjenger og stemmer nei.



Høyrerepresentanten er imidlertid den samme. Aktøren stemte ja til forslaget om Sortland som regionsenter framsatt i arbeidsutvalget den 6.11.1970. Intervjuene viser imidlertid at aktøren var svært usikker i sin vurdering av situasjonen i initiativfasa.

"...han va imot i bynnelsen, men kom på gli ætterkvært."

(Sitat intervju.)

Hva kan så forklare at aktøren nå "kobler" problemet på en annen løsning i denne fasa og stemmer nei?

Det kan være endret forståelse av situasjonen som medfører aktørens valg av en annen løsning. Aktøren kan også gi etter for et kommunalt kontrollforsøk og velger da å bruke kommunal territorialitet. Denne aktørens ustadige standpunkt kan da bla. forklares ved at selvsikkerhet i beslutnings-situasjonen har betydning for hvilken strategi aktøren velger å bruke.

Argumentasjonen tyder på at det er bruk av en kommunal territorialitet, sammen med maksimering av kommunepolitiker-statuset som virker avgjørende på stemmegivninga fra Bø kommunes representanter. De stemmer i overensstemmelse med den politiske opinionen i kommunen mot ei regional løsning for å beskytte eget territorie.

Aktørene fra Andøy kommune velger ulik løsning på problemet. AP representanten stemmer nei og SP representanten stemmer ja. Det er uvanlig at SP som vanligvis er mot sentraliseringspolitikk stemmer ja. Dette kan kanskje tyde på ei sterk partitilhørighet i SP som eksisterer på tvers av kommunegrensene. De andre SP-representantene fra Sortland kommune også stemte for Sortland som regionsenter. Aktøren fra Andøy stemmer samtidig mot sin kommunale medpolitiker som ifølge argumentasjonen mest sannsynlig bruker ei kommunal territorialitet på den regionale arenaen i denne saken.

SP representanten kommer fra et område sør på Andøya, og geografisk tilhørighet og tilgjengelighet til ulike varer og tjenester kan ha forklaringseffekt. Tradisjonelt betrakter befolkninga i dette området Sortland som et bedre alternativ enn kommunesenteret Andenes som ligger helt nord på Andøya når de skal få utført tjenester (Grinstein

1978). De "når" Sortland like fort med bil og får ifg. intervju bedre servise og tilbud der enn i kommunesenteret Andenes. Dette vil bli betegnet som en type sosial tilhørighet som er sterkere enn kommunetilhørigheta i dette området og som gir seg utslag i valg av en annen type territorialitet. Dette vil bli benevnt som sosial territorialitet. Ut fra dette kan SP politikernes ja-stemme også forstås som en måte å maksimere sin popularitet som kommunepolitiker i sør-området på Andøya da han appellerer til innbyggernes identifisering med Sortland kommunes territorie.

Argumentasjonen kan tyde på at det hovedsakelig er en kommunal territorialitet som ligger til grunn for alle aktørenes negative avstemning og som bestemmer hvilke løsninger de bærer med seg til den regionale arenaen. Noe som er betenkelig ved kommunal territorialitet koblet til en ensidig desentraliseringspolitikk, er at det kan bli en alles kamp mot alle. Dette kan igjen resultere i at funksjoner som kommer til regionen blir pulverisert eller ikke blir lokalisert hit i det hele tatt på grunn av intern uenighet. For representantene fra Øksnes er det vanskelig å avgjøre om det er bruk av regional eller kommunal territorialitet. Analysen viser at aktørene fra Sortland bruker en kommunal territorialitet i denne saken.

Dette tyder på at hypotesa om en regional politiker-rolle som et resultat av ei regional identitet ikke holder her. Det er bare en aktør som mest sannsynlig bruker regional territorialitet og opptrer som en regionalpolitiker.

### 5.3.3. Sentrale aktørers betydning for samarbeidet.

Regionrådets formann er regional aktør samtidig som han er fylkespolitiker. Formannens to status har betydning for dagsordenbygginga. Vedkommende kobler inn både fylke -og departementet i prosessen med regionplan og regionsentersaken for å underbygge og legitimere sine argumenter,

" vi var flere ganger i kontakt med departementet...".

(Sitat informant).

Posisjonsmakta knyttet til formannsrollen blir altså styrket av en type personlige makt. Personlig makt er i dette tilfellet posisjonsmakt i fylkespolitikken. Makta brukes på den regionale arena og blir tilført rollen som formann i kraft av personen som innehar rollen. Makten konverteres fra en arena til en annen gjennom aktualisering av to ulike status. Dette kan tyde på at hans mulighet for å aktualisere flere roller innen samme system styrker muligheten for at samarbeidet skulle overleve i en fase preget av søking og feiling.

Lederrollen uttrykker slik en aura av autoritet som kan ha innvirkning på de andre aktørenes holdning til de saker som tas opp. Dette kan ha ei positiv effekt, ved at det samler folk, men det kan også ha negativ effekt ved at for eksempel koalisjonsdannelser blir for sterke innslag. Dette kan gi vanskelige rammebetingelser.

Formannen og regionplankonsulentens roller i både initiativ - og vedtaksfasa er viktig. De sitter strategisk til og har store påvirkningsmuligheter. De er begge påvirket av ideene i tiden, det vil si, senter- og omlandsproblematikk. Begge mener at sentersaken er en selvskreven sak i regionplanarbeidet.

".....va nærmast enn sælfølge detta me senter. Æ trudde det skulle være slik." (Sitat regionplankonsulenten).

Dette kan igjen bety at den kunnskap og de erfaringer aktørene bærer med seg til en organisasjon er av stor betydning for utviklinga av en organisasjons delmål særlig når en organisasjon er i "startfasa". Rolleforeskriftene er, på et tidlig tidspunkt i organisasjonens liv, ofte klart, men "snevert" utformet. Dette på grunn av at ingen andre har innehatt rollene før slik at personlige "avleiringer" ikke har fått feste seg. Aktørene får slik stor frihet til å utforme rollene og normene selv, noe som gir større spillerom for personlige interesser og konvertering av kunnskap.

Dette tyder på at selve organiseringa, sammen med et bestemt persongalleri, har virket samlende i denne første fasa.

#### 5.3.4. "Glemming" som forklaringsfaktorer

Avstemningsresultatet viser at Bø, Hadsel og delvis Andøy kommune ble "tvunget" ved knapt flertall til å godta Sortland som regionsenter. Konsekvensene av denne beslutninga er ikke synlig på dette tidlige tidspunktet, men det er åpenbart at ingen av disse kommunene vil godta det avstemningsresultatet som foreligger.

Hvis "glemming" kan tolkes som en type sabotasje, så har det skjedd i dette tilfellet. Aktørene har glemt regionsenter-saken og handler som om avstemninga aldri har skjedd. Dette gir seg utslag i blant annet at kommuneadministrasjonen og sentrale politikere i en av kommunene har glemt at saken har vært oppe på dagsordenen i kommunen i det hele tatt. Dette kan ha sammenheng med at kommunaldepartementet ikke godkjente vedtaket, noe som kan legitimere ei pervertering ved hjelp av glemming. Denne type glemming blir samtidig en viktig overlevelsesmekanisme da konflikt- og spenningsnivået dempes.

#### 5.3.5. Likevekt i bytte - en forklaringsfaktor

Andre forklaringsfaktorer på utfallet av regionsentersaken kan knyttes valg av sakstyper. Den regionale territorialiteten kan muligens aktualiseres i andre sakstyper, kanskje saker der vinnings- og tapskontoene blir mindre enn i dette tilfellet, der det er mer likevekt i byttet mellom kommunene. Tapet blir i regionsentersaken så stort for enkelte kommuner at samarbeidet blir en trussel og ikke noe positivt som kan stimulere til videre utvikling. Dette kan implisere at et sentralt kjennetegn ved samarbeids-saker er at konsekvensene ikke må for-rykke maktbalansen eller medføre at tapet eller vinninga er for stor sett i forhold til hverandre. Samarbeidsmuligheter har sammenheng med balanse i byttet (Barth 1981).

På den andre siden så kan samarbeidet forklares ut fra konflikthypotesa. Aktørene handler rasjonelt ut fra sin opportunitets-situasjon når de fortsetter samarbeidet på tross av uenighet. Hvis de bryter ut kan de risikere at noen kommuner fortsetter og blir sterke slik at maktbalansen i regionen endres.

Dette kan tyde på at konflikt er en nødvendig del av det regionale samarbeidet for at det skal fungere. Aktualisering av konfliktpotensialet medfører balanse i makt- og bytteforhold. At konflikten ikke ødelegger samarbeidet har sammenheng med blant annet glemningsmekanismen. Gjennom konflikter dannes det samtidig ulike koalisjoner i sammenheng med ulike saker slik at de uformelle relasjonene som skapes ikke blir vedvarende og brytes opp i takt med ulike saker. Dette øker mulighetene for samarbeid.

" Dette gjør at organisasjonene overlever....Forhandlinger og kompromisser er viktigere enn teknisk rasjonalitet" (Morgan 1986, s. 159).

De lange tradisjonene mht. regionalt samarbeid kan også forklare hvordan aktørene kunne møte denne konflikten og "gå" videre sammen etter avstemninga. Aktørene har hatt konflikter før og de har klart å "ri stormen av". Konflikt ikke betraktes som et tabu, men noe som er en naturlig del av et samarbeide der ulike geografiske områder kjemper om de samme ressursene. Dette kan tyde på at aktørene, tross dette avstemningsresultatet, har en viss grad av regional territorialitet som "berger stumpene" etter konflikter som ryster fundamentet.

#### 5.4. Turistutviklingsplanen - saksbeskrivelse

Samarbeids-saken i denne fasa er turistutviklingsplanen for Vesterålen. Formannen i regionplanrådet gjør rede for ideen i et møte i Bodø den 04.09.1973, og regionen får godkjenning på at arbeidet med planen kan fortsette. Turistutvikling for Vesterålen skal med andre ord inngå som en del av det regionale planarbeidet. Regionplanrådet er derfor ansvarlig for det videre arbeidet. Hedmark/Oppland distriktshøyskole blir engagert og leverer et planutkast. Planen inneholder forslag til et utbyggings-mønster for turistnæringa som blant annet inneholder informasjonsløsninger og anleggsløsninger.

Saken er oppe i regionplanrådets arbeidsutvalg i oktober 1973 og det endelige vedtaket om å satse på turistutviklingsplanen blir tatt i regionplanrådet i juli i 1975. Vedtaket

innebærer at turistutviklingsplanen fra Hedmark/Oppland distriktshøyskole skal være retningsgivende for den videre utbygginga av turistnæringa i Vesterålen.

#### 5.4.1. Turistutviklingsplanen - initiativfasa

Initiativet til å lage en turistutviklingsplan blir tatt av de regionale aktørene selv. Motivet er å legge forholdene til rette for turisme i hele Vesterålsregionen. Argumentasjonen som blir brukt for å gjøre turistutvikling til en del av det regionale samarbeidet er at hele regionen vil tjene på å bygge ut denne næringa. Turisme innebærer nye muligheter for kommunene og alle kommunene har ressurser som kan utnyttes i turistøyemed.

Argumentasjonen er en blanding av kommunale og regionale argumenter, og det er umulig å si om den kommunal argumentasjonen er sterkere enn den regionale. Dette viser at bruk av kommunal- og regional territorialitet kan være sammenfallende i initiativfasa.

#### 5.4.2. Turistutviklingsplanen - utvikling- og vedtaksfasa

En sentral aktør i utredningsfasa er Det regionale fagutvalget for friluftsliv og turisme. Det regionale fagutvalget er et "rudiment" av Vesterålen turistlag som ble opprettet før krigen. Aktørene i dette utvalget har kompetanse innen området og blir benyttet i planleggingsprosessen. Hedemark/Oppland distriktshøyskoles ulike forslag blir diskutert og kritisert i dette utvalget. Regionplanrådet med arbeidsutvalget er aktive også i denne fasa.

Saken viser at det regionale apparatet allerede på et tidlig tidspunkt legger vekt på turisme blant annet på grunn av de positive ringvirkningene dette kan ha for utviklinga i de tjenesteytende næringene innen kommunene.

At regionen skal satse på en turistutviklingsplan for Vesterålen blir enstemmig vedtatt i regionrådet den 04.07.1975. Det er ingenting som tyder på at parti-tilhørighet har betydning for avstemninga da både sosialistiske- og borgerlige partier er representert. Videre regional satsing på turisme ser ut til å være noe alle i regionen kan eniges om.

Argumentasjonen som aktørene bruker i denne fasa av saken er også preget av både kommunale- og regionale argumenter, noe som tyder på at det er sammenfall mellom bruk av kommunal- og regional territorialitet i denne saken i alle fasene.

Den sterke regionale argumentasjonen kan forstås på bakgrunn av planforslagets innhold. Planen er en rammeplan og ikke en detaljplan som forfordeler noen områder foran andre. Dette innebærer at ingen detaljerte mål kan virke provoserende på noen av deltakerene. Alle har forventninger om å oppnå positive resultater ved å stemme for. Dette viser at det er lett å eniges om generelle mål da de gir rom for mange muligheter i måluthamringsprosessene.

Analysen viser at i saker der alle kommunene kan forvente et utbytte, samtidig som satsing ikke innebærer risiko for tap, er saker som det er lett å samarbeide om. Dette kan tyde på at selv om aktørene bruker både kommunale- og regionale argumenter, så er det den kommunale identiteten som styrer deres valg av strategi. Analysen kan tolkes som om at de regionale argumentene er en del av en kommunal territorialitet. Sagt med andre ord, regionale argumenter er en strategi for å oppnå kommunale fordeler.

Aktørene vet at de kan samarbeide innen dette saksfeltet og velger å satse videre på et område der de takler samarbeidet uten større problemer. Dette kan forklare hvorfor regionen velger å satse videre på turisme. Denne strategien gir gode muligheter for å videreutvikle samarbeidet samtidig som vellykket samarbeid vil styrke deres Vesteråls-identitet.

### 5.5. Oppsummering og diskusjon.

Analysen viser at de fleste aktørene mest sannsynlig bruker en kommunal territorialitet både i initiativ - og utredningsfasa i regionsentersaken. Dette har sammenheng med at de fleste oppfatter definering av et regionsenter som en trussel mot egne kommuner på grunn av eventuell ressurstapping. Bruk av kommunal territorialitet kan da forstås som forsøk på å beskytte egne ressurser, samtidig som de vil påvirke konstruksjonen av sin egen virkelighet. Dette viser at hypotesa om en regional territorialitet som resulterer i en regional politiker-rolle er lite holdbar. Måten Bø kommunes representant håndterer saken kan imidlertid tyde på at en regional politiker-rolle er under utvikling.

I turistplanutviklingsaken er det vanskelig å avgjøre om aktørene bruker en kommunal eller en regional territorialitet. Argumentasjonen tyder imidlertid på at de regionale argumentene blir brukt som en del av den kommunale territorialiteten. Analysen viser at det er "sakens natur" som gjør et samarbeid mulig. Ingen taper, alle kan vinne noe på å vedta planen.

Renovasjon-saken er et annet eksempel på vellykket samarbeid. Regionen begynte tidlig å arbeide med en felles renovasjonsordning. Bø kommune er imidlertid utenfor denne ordninga. Årsaken er at det vil medføre for stor transportkostnader. Argumentasjonen også i denne saken tyder på at alle aktørene bruker en kommunal territorialitet på den regionale arenaen og velger den løsninga som er billigst for egen kommune.

Behandlinga av en del andre saker fra denne perioden viser at aktørene ved uenighet også velger å ;

"skubbe saken til sies eller utsætte dem",

(Sitat informant).

Dette tyder på at evnen til å utsette og overse potensielle konflikter er viktig for samarbeidet. Utsetting av problem er ofte en kvasiløsning, men kanskje en nødvendig mek-anisme. På tross av at regionsentersaken er en meget vanskelig sak så fortsetter samarbeidet. Dette tyder på at aktørene har ei regional identitet som får dem til å takle



problemene og gå videre i samarbeidet. Tilhørigheta er imidlertid ikke sterk nok til å gi seg utslag i en klar regional politiker-rolle på dette tidspunktet.

Tilhørigheta viser seg i en del regler som styrer atferden på den regionale arenaen mot videre samarbeid. Eksempel på dette er "glemming" og overbærenhet. Dette resulterer i at gammelt nag ikke får gro, samtidig som det blir litt "høyt under taket" i diskusjonene. Samtidig ser det ut til at det er legitimt å bruke regional argumentasjon for å oppnå kommunale fordeler og utvikling. Dette antas da de fleste aktørene som bruker regionale argumenter mest sannsynlig bruker en kommunal territorialitet.

De lange tradisjonene antas å ha betydning for utviklinga av denne typen atferdsregler. Det er mest sannsynlig erfaring som viser aktørene at det er mulig å fortsette etter konflikter og at de har utviklet noen mekanismer for å takle problematiske situasjoner og saker.

## 6. KAPITTEL. ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ BLOMSTRINGSFASA 1975-1985

### 6.1. Innledning.

Den andre fasa (blomstringsfasa, 1975-85) er kjennetegnet av ekspansjon i det regionale samarbeidet i Vesterålen. Det skjer også ei omstrukturering av de regionale samarbeidsorganene. Det overordna målet i denne fasa er å skape en sterk region som kan utvikle seg i felles-skap. Regionen satser med andre ord på regionalt samarbeid.

"Samarbeid e nødvendi sjøl om vi ikkje e eni i ailt."

(Sitat informant).

Dette er et interessant utviklingstrekk i denne perioden da det motsatte skjer i de fleste andre regioner i landet, hvor regionalt samarbeid stagnerer eller avtar i omfang. Utviklinga i andre regioner har nok sammenheng med at regionalt samarbeid på dette tidspunktet var lite prioritert av offentlige myndigheter. Det ble satset mer på fylkeskommunale løsninger. Vesterålen viser her en type "kjerringa mot strømmen " mentalitet og spørsmålet er hva som gjør dette mulig.

### 6.2. De regionale organene.

Organisasjons-strukturen endrer seg i denne fasa. Omlegginga av det regionale samarbeidet skjer formelt i 1981. Regionplanrådet avløses av et regionråd. Regionrådet består av ti politikere, to fra hver kommune, hvor av den ene er ordfører. Rådmennene som har deltakelses - og ikke stemmerett, samt regionrådets sekretariatsformann.

I vedtektene for regionrådet heter det at kun det alle aktørene er enige om skal vedtas. Aktørene kan avstå fra å stemme noe som da blir protokollført. Dette er innført for å

hindre at beslutninger ikke blir tatt pga. uenighet, det har med regionrådets beslutningsdyktighet og effektivitet å gjøre.

Regionrådets arbeidsutvalg består av fem politikere, vanligvis ordførerne fra hver kommune. Dette utvalget forbereder sakene for regionrådet. Sekretariatet har tidlig i denne perioden 4 - 5 ansatte. Disse er regionplankonsulenten, kontorassistent, prosjektleder i forbindelse med et fiskeriprojekt. I tillegg er det ansatt en kandidat fra Oppland distriktshøgskole, som blir engasjert i kortere perioder om sommeren, og en kontorassistent (halv stilling) ansatt ved hjelp av arbeidsmarkedsmidler.

Sekretariatets hovedoppgave er å forberede saker for regionrådet, lage årsplaner -og budsjetter. Sekretariatet er samtidig sekretariat for de andre interkommunale organene som Vesterålen Interkommunale Kommunikasjonskomite (VIK) og Vesterålen Interkommunale Tiltaksråd (VIT), som imidlertid blir nedlagt i 1981, samt reiselivslaget. Konfliktsaken i perioden 1975 -85 er lokalisering av et mønsterbruk for havbruk i regionen. Konsensus-saken er etablering av bokbuss i regionen.

Konfliktsaken er hovedsakelig "hjemmehørende" i samarbeidsnemnda for fiskeriene i Vesterålen, som blir opprettet i 1971 etter at fiskerinæringa i regionen tok initiativ. Samarbeidsnemnda består av 11 personer som er valgt av bedrifter og interesse-organisasjoner i fiskerinæringa. Representantene innehar vervet over en to-årsperiode og er næringsutøvere i næringa. Formannen i regionrådets sekretariat er medlem her. Arbeidsutvalget består av tre personer, formann, nestformann og sekretær. Regionrådets formann er også medlem her, men hans deltakelse i arbeidsutvalget varierer med hvilke saker som tas opp. Det er denne delen av organisasjonen som hyppigst behandler sakene som kommer til nemnda. Samarbeidsnemnda møtes to ganger i året og arbeidsutvalget en gang hver måned eller annen hver måned, alt etter behov.

### 6.3. Lokalisering av mønsterbruk - saksbeskrivelse.

En av de store regionale konfliktene i denne perioden har sitt utspring i lokalisering av et mønsteranlegg for havbruk i regionen. Det som gjør saken interessant er at det er

konflikter på alle nivåene som er involvert i saken, fra fylke - til regionalt - til kommunalt - til bygdenivået innen en enkelt kommune. Bygdene kommer i konflikt, noe som igjen ender opp i en del personkonflikter. Noen aktører prøver å definere saken inn på den regionale arenaen, mens andre vil ha saken definert som en kommunal sak. Ved å belyse sakens historie kan konfliktene bli mer forståelig. Det er derfor viktig å forstå en del av de kommunale strategiene som blir brukt. De legger en del av rammebetingelsene for den regionale behandlinga av saken.

Forslaget om mønsterbruk kom i 1985 i forbindelse med fylkesplanen for Nordland, der det er skissert 5 mønsteranlegg på ulike steder i fylket. Et av disse skulle lokaliseres til Vesterålregionen.

Fylkesutvalget vedtar først at mønsteranlegget skal legges til Blokken i Sortland kommune. Dette vedtaket blir senere omgjort av fylkestinget og anlegget lokaliseres til Bø kommune. Etter at dette er godtatt av Sortland kommune blir det store konflikter innad i Bø kommune om den lokale lokaliseringa. Det regionale apparatet blir etter lokaliseringa koblet inn og konfliktene innad i Bø kommune legger føringer på handlingsbetingelsene på den regionale arenaen.

Aktørene blir etterhvert enige om lokaliserings-sted og det ble utsendt innbydelse til aksjetegning fra Samarbeidsnemda for fiskeriene den 30.07.1987. De får liten respons og det blir ingenting av mønsterbrukanlegget i regionen.

### 6.3.1. Mønsterbruksaken - initiativfasa.

Denne fasa er viktig for den videre forståelsen av de regionale prosessene i denne saken. Det formelle initiativet til mønsterbruksaken kom fra Nordland fylke i forbindelse med Akvakulturplanen for Nordland. Fylkesadministrasjonen prøver å benytte seg av den regionale organisasjonen allerede i startfasa ved å be regionrådet og samarbeidsnemda om å lokalisere mønsterbrukanlegget i regionen. Dette blir avslått av sekretariatets formann og samarbeidsnemdas sekretær da saken vurderes som for "brennbar. Lokaliserings-saken forblir dermed i fylket.

Før fylkesutvalget gjør sin lokalisering kommer Sortland kommune inn på arenaen og "kupper" saken. Disse kommunale prosessene er viktige fordi de legger føringer på den regionale samhandlinga. Ordføreren fikk et "hint" om at det skulle falle en avgjørelse om lokalisering av mønsterbruk i Vesteråsregionen. Informasjonen kom fra Hadsel sin fylkestingsrepresentant som tilhører AP. Sortlands-politikeren handler spontant og løfter saken inn i det kommunale handlingsrommet. Et møte i kommunens næringsutvalg resulterer i et brev og telefon til fylkesordfører og Hadsels representant om at mønsteranlegget bør lokaliseres til Sortland kommune. Begge disse representantene er enige i forslaget noe som nok påvirker fylkesutvalges vedtak der Blokken i Sortland kommune blir lokaliserings-sted i første omgang.

De spontane prosessene, som ble satt i gang på grunn av et uformelt nettverk, gir Sortland kommune fordeler overfor de andre kommunene i lokaliseringsprosessen. Gjennom det uformelle nettverket rettet mot et høyere beslutningsnivå, blir Sortlands-politikeren aktivt med i dagsordenbygginga på fylkesnivå. Dette gir makt i denne situasjonen, ei makt som blir brukt "ikke regionalt". Det uformelle nettverket resulterer i en ubalanse i maktrelasjonene i regionen.

De prosessene som utspinner seg mellom Sortland og Hadsel kan kanskje derfor best forstås ved å betrakte hendelsene i et bytteteoretisk perspektiv. Det kan være uformelle avtaler mellom Hadsel og Sortland om en form for bytte mellom kommunene. I følge informanter innebærer dette mer konkret at hvis Sortland får mønsterbruket så skal Sortland hjelpe Hadsel å få en barneverminstitusjon som skal opprettes i den nordre delen av Nordland.

Begge de aktuelle aktørene handler strategisk og handlingene kan tolkes som om at de prøver å maksimere sin kommunes nytte gjennom "politisk hestehandel". Dette skjer ved at Hadsel forventer at den ulikevekt som kommer inn i relasjonene vil utjevne seg over tid ved at Sortland gir sin gjenytelse i barneinstitusjonsaken. Det ser ut til at det er resiprositetsnorma som er grunnlaget for aktørenes bytte (Gouldner ). Det er viktig å forstå den endring saken tar gjennom disse to sentrale aktørenes "bytte" av støtte. Handlinga er strategisk med hensyn til deres politiker-rolle i lokalsamfunnet. Dette tyder

på at det er bruk av kommunal territorialitet som også er bestemmende i det uformelle nettverket.

De uformelle prosessene viser den store graden av tilfeldighet som er tilstede på den politiske arenaen. Hvordan strømmene av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter kobles avgjøres også av tilfeldigheter med hensyn til hvem som befinner seg i hvilken rolle, hvor og til hvilket tidspunkt (March/Olsen 1979).

Initiativfasa blir imidlertid forlenget av at ordføreren fra Bø kommune,(H), prøver å definere saken inn i det regionale handlingsrommet igjen. Bø kommune er på dette tidspunktet opptatt av å satse på fiskeriressursene. De hadde laget en havbruksplan, ansatt marinebiolog og Bø Fiskeriselskap er på trappene. Kommunen vil bygge opp kompetansen og levere tjenester for havbruk til resten av regionen. De prøver å utnytte fiskeriressursene som en egen nisje. Dette viser en opportunitets-situasjon som er litt annerledes enn Sortlands opportunitets-situasjon. Politikerne fra Bø reagerer på at Sortland har definert denne saken som en kommunal sak og ikke forsøkt å definere den inn på regionrådets dagsorden.

" skulle vi samarbeie så skulle vi ikkje bære samarbeie om nån saka...."  
(Sitat informant).

Bø kommune prøver å få saken definert som en regional sak. Dette forslaget til dagsorden blir avvist av Sortlands representant som uaktuell. Det blir en konfrontasjon i regionrådet mellom disse representantene som resulterte i at aktøren fra Bø;

"...låfte han..... at det siste ore ikkje va sagt i denna saken, å at vi kom tel å gjøre alt vi kunne førr å påverke fylkestenge " (Sitat intervju).

Denne konflikten viser hvor viktig kampen om dagsordenen er. Ordføreren fra Bø (H), en arbeiderpartirepresentant og rådmannen reiser til Bodø for å påvirke fylkestinget. Disse representantene drev aktiv "lobbyvirksomhet". Aktørene bruker sine egne uformelle nettverk og klarer etterhvert å splitte AP gruppa slik at avstemninga i fylkestinget ender med at mønsteranlegget blir lagt til Bø kommune og dermed endelig også definert inn på den regionale arenaen.

Forklaringa på Bøs strategi kan være at aktørene, gjennom Sortlands kommunalisering av saken, blir utsatt for maktbruk som de ikke kan akseptere. Deres handlinger kan forstås ut fra et rettferdighetsprinsipp. Bø kommune er en fiskerikommune og satser på denne næringa. Sortland kommune er blitt definert som servicekommunen i regionen og bør dermed holde seg borte fra de andre kommunenes nisjer som mulig-gjør overlevelse i distriktet.

Det virker som om bruk av en kommunal territorialitet har ei smitte-effekt. Saken utvikler seg til et nullsum-spill der kommunene legger opp strategier mot hverandre der "seierherren" vinner alt og taperen mister alt. Bøs politikere bruker kommunal territorialitet for å beskytte kommunens allerede etablerte interesser mot inngripen utenfra, samtidig som de markerer at makta skal være fordelt i regionen. At den regionale arenaen finnes gjør at aktørene har mulighet til å ta saken opp og at de har en arena "å bringe den til" når lokaliseringa endelig er over. Uten en regional arena ville Sortlands-politikernes bruk av kommunal territorialitet kanskje ha lyktes. Arenaen gjør det imidlertid mulig å få en konfrontasjon, og saken løftes ut av det kommunale handlingsrommet og inn i det regionale handlingsrommet.

Sortland godtar fylkes nye avgjørelse uten særlige protester. Dette kan ha sammenheng med at fylket er et beslutningsnivå over kommunene og de bøyer av for ei hierarkisk autoritet.

De kunne imidlertid laget regionale vanskeligheter, men det skjer ikke. Ifg. en informant skyldes dette at;

" de måtte nu bære få det når det va så vekti førr dæm".

Det ble også framsatt ei forklaring som viser at aktørene mente at det hadde vært nok bråk. Samarbeidet trengte ro. Dette viser at aktørene, selv om de bruker en kommunal territorialitet har forståelse for hvor langt de kan gå når det gjelder å uttrykke kommunal egoisme før deres strategier vil virke ødeleggende på samarbeidet.

Det er i samarbeidssituasjoner som dette at rasjonalitetens "dobbelhet" kommer klart fram, noe som gjenspeiler seg i politiker-rollens "dobbelthet" på den regionale arenaen. Det som vurderes som rasjonelt ut fra en kommunes opportunitets-situasjon av politikere

som bruker en kommunal territorialitet, vil ofte være annerledes enn hvis politikerne bruker en regional territorialitet. At det er Sortland kommune som tar initiativet kan også gi problemer fordi mange av aktørene husker bølgene som regionsentersaken gav.

Om partipolitisk tilhørighet har betydning for sakens utfall kan diskuteres, men de sentrale representantenes tilhørighet kan tyde på det. Både ordføreren fra Sortland kommune, fylkesrepresentanten fra Hadsel som "timet" informasjonen om mønsterbruk-anlegget, samt fylkesordføreren fra Mo i Rana tilhørte partiet AP. Det kan derfor ikke sees bort fra at partitilhørigheta har betydning for at prosessene i initiativfasa. At teorien om at partisolidaritet kan være viktig i initiativfasa blir også styrket av et utsagn fra ordføreren i Bø kommune:

" Æ tok me enn AP mann som gissel på grunn av situasjon på fylkestenge". (Sitat intervju).

Dette kan tyde på at partitilhørighet er en variabel som særlig aktualiseres i situasjoner der aktørene føler at konfliktene er sterke på grunn av at gevinstene og tapene er store, og der politiske nivåer over det regionale nivået er aktivt med i prosessene.

Fylkets første avgjørelse i lokaliseringsprosessen resulterer i ei løsning som muligens er rasjonell på kort sikt. Beslutninga gir problemer i et mer langsiktig og regionalt perspektiv. Dette kan tyde på at kunnskapen fylkespolitikere har om de regionale prosessene er mangelfull, eller at de ikke kan konvertere denne kunnskapen på dette tidspunktet og i denne saken på grunn av konfliktpotensialet.

### 6.3.2. Mønsterbruksaken - utredning- og vedtaksfasa

Fylkes avgjørelse begrenser seg til å definere Bø kommune som lokaliserings-sted. Samarbeidsnemda for fiskeriene i Vesterålen skal iverksette prosjektet. Saken blir tilknyttet en del av det regionale apparatet som ikke har politikere som sentrale aktører, men næringsutøvere og organisasjonsrepresentanter innen fiskerinæringa. Mønsterbruksaken blir dermed en regional sak. Dette er ifølge informanter mulig da mye av konflikt-



potensiale i saken forsvinner i lokaliseringsprosessene. Dette støtter ideen om at sekretariatets aktører har kunnskap om hvilke saker det er mulig å samarbeide om.

Det regionale apparatet skal ha ansvar for koordinering og prosjektstyring. Samarbeidsnemnda velger et interimsstyre (foreløpig styre), som består av samarbeidsnemndas sekretær, en oppdretter fra hver kommune, unntatt fra Hadsel som ikke har engasjert seg i havbruk og akvakultur. Bø kommune skal ivareta grunnlagsinvesteringene og selv lokalisere mønsteranlegget innen kommunen.

Etter mange diskusjoner foreslår Bø kommunestyre tre steder til samarbeidsnemnda/interimsstyret. Disse er Skagen, sør i bygda, Ringstad som ligger i det som kan kalles midtbygda, og Eide som er i nordbygda, dvs. et lokaliseringssted fra hver del av kommunen. Årsaken til denne løsningen er at det dannes koalisjoner i Bø kommune som i stor grad følger de geografiske områdene, nord-sør - og midtbygda, mer enn de politiske partilinjene. Interimstyret drar på befarung og anbefaler til slutt Ringstad, noe som Bø kommune endelig vedtar.

Prosessene som utspinner seg i denne fasa viser at aktørene fra Bø bruker en territorialitet som ikke kan defineres verken som kommunal - eller regional territorialitet. Denne territorialiteten har sitt utspring i bygde-tilhørighet. Andre avstemninger i formannskap/kommunestyre styrker ideen om at bygde-tilhørighet ofte er avgjørende for politikernes standpunkt og ikke partitilhørighet.

" SV kan plukke opp Høyre-representanter og omvendt bære de kjæm fra det rætte område" (Sitat intervju).

En del forklartingseffekt ligger altså i en ny analytisk kategori, bygde-territorialitet. Begrepet benevner at aktørene kommer fra et bestemt avgrenset geografisk område innen en kommune og handler strategisk ut fra denne tilhørigheta. Denne typen territorialitet er i prinsippet den samme som de andre kategoriene (kommunal og regional territorialitet), men på et mindre geografisk nivå. De tidligere definerte kategoriene dekker ikke dette fenomenet.

Prosessene i denne saken viser at sterk tilhørighet til et område innen en kommune kan resultere i bruk av en bygde- territorialitet. Dette kan forhindre bruk av en kommunal territorialitet når det er problemer som skal løses utenfor kommunen. Saken viser at bruk av en bygde- territorialitet kan virke ødeleggende på rasjonell handling ut fra en kommunes behov og interesser.

Som en konsekvens av at aktørene bruker bygde-territorialitet oppstår kommunikasjonsproblemer mellom de regionale aktørene og aktørene fra Bø kommune. Årsaken er at de regionale aktørene ikke vet hvem de diskuterer med. Spørsmålet er om de samhandler med aktører som aktualiserer yrkesrollen sin, den kommunalpolitiske rollen eller om det er aktørens bygdetilhørighet som styrer de ulike politiske aktørenes bruk strategier. Situasjonen er preget av rolleklarhet.

I Goffmanske termer resulterer dette i at de ikke vet hvilket spill de er deltakere i, noe som igjen kan gi uklarhet i deres egen rolleutforming. Situasjonen blir et nullsumspill der den ene taper alt som den andre vinner. De kommunale koalisjonene/enkeltaktørene vurderer sine egne trekk ut fra at andre vil lure dem. Dette gjør at situasjonen er full av usikkerhet og ikke-forventede regler.

Samarbeids-situasjonen blir i dette tilfellet komplisert av at aktørene aktualisere status som ikke er konvertible på den regionale arenaen. I følge Goffman er felles moral, kode og definisjon av spillet innforstått i, og en del av fundamentet for spill.

Situasjonen i dette tilfellet tyder på at aktørene ikke bruker samme kode og definisjon av spillet. Situasjonsdefinisjonen er uklar og det blir vanskelig å definere noe som ei entydig rasjonell og strategisk handling. Rasjonaliteten i situasjonen blir uklar da det er flere ulike standarder for rasjonalitet avhengig av den enkelte aktørs/koalisjons oppportunitets-situasjon. Den komplekse situasjonen kan da være et resultat av at de uformelle nettverkene/reglene som vanligvis befinner seg "backstage" i dette tilfellet bestemmer reglene på "frontstage" noe som resulterer i at aktørene ikke forstår spillets regler (Goffman 1974). Det er derfor umulig å planlegge i fellesskap.

For å få en klar situasjonsdefinisjon "skjærer" interimstyret til slutt igjennom og bestemmer lokaliseringsted. Beslutninga tatt på det regionale nivået redder situasjonen

slik at meningsfull samhandling kan finne sted. Når denne avgjørelsen blir tatt er det uaktuelt for de kommunale aktørene som deltar på den regionale arenaen å aktualisere de status som tidligere ødela samhandlinga. Aktørene kan nå samhandle på bakgrunn av det som i symbolinteraksjonismen kalles "working agreement". De spiller ut roller mot hverandre der det er sammenheng mellom det kognitive og rolleidentiteten.

"Det dreier seg om hvem vi er, og hvilke ytelser som er relevante mellom oss." (Tuen 1981).

Det at aktørene aktualiserer ikke-forventede roller gir i følge analysen vanskelige interaksjonsforhold. Dette sett i sammenheng med intern strid i Bø kommune, kan være en av forklaringene på at aksjetegninga til prosjektet ble en fiasko. En annen forklaring kan være at det er gjort et litt dårlig forarbeid fra fylkets side. De hadde ikke søkt om konsesjon for anlegg eller laget forslag til finansiering før de satte i gang prosessen. Hvis det skal være et finansieringsforslag så når det ikke fram til de regionale aktørene i Vesterålen.

### 6.3.3. Organisatoriske forklaringsfaktorer

Deltakerne deltar i samarbeidsnemnda for to år av gangen. At medlemmene velges inn for en avgrenset tidsperiode "binder" aktørene opp og forplikter til deltakelse. De er ansvarlige overfor de som har valgt dem inn, og har interesser å ivareta ut fra et næringsperspektiv. Samarbeidsnemnda er samtidig et meget kompetansetungt organ. Tidsavgrensinga har både fordeler og ulemper. En fordel er at aktørene blir skiftet ut og erstattet av nye aktører som kan tilføre organisasjonen nye ideer. Samtidig blir eventuelle frustrasjoner og påkjenninger i forbindelse med deltakelse i samarbeidsnemnda midlertidige, noe som kan være en motivasjon for samarbeid når konfliktfylte saker er definert inn på dagsordenen. Ulempen kan være at liten kontinuitet i sammensetninga vanskeliggjør rutinisering av arbeidet.

Lederen for sekretariatet deltar i ulike saker ved behov, for eksempel i saker som er vanskelige å løse på grunn av konflikter. Sekretæren for regionrådets sekretariat er også

den som er aktiv i opplæringsfasa av nye sekretærer i samarbeidsnemnda. Resultatet er at sentrale organisasjons-verdier og normer for hvordan jobben skal utføres blir ført videre til nyansatte. Dette kan forklare at lederen for fiskerinemnda takler mønsterbruk-saken i samsvar med etablerte regler for samarbeid. Han har kunnskap om hva som er mulig og ikke mulig. Samtidig har lederen en fri stilling i organisasjons-strukturen noe som resulterer i at han kan bruke sin kunnskap og ressurser på den måte han finner best.

Samarbeidsnemndas sekretær motivere interim-styrets medlemmer til å delta aktivt i prosessen da det var vanskelig å få dem til å delta i møter pga. den personlige "påvirkningsvirksomheten" som ble drevet av Bø's representanter. Motivering skjer gjennom å holde medlemmene fortløpende informert om ulike konstellasjoner og problemer. Møtene blir forberedt i god tid ved at papirene blir tilsendt tidlig og fulgt opp av telefoner. Aktiv motivasjonsjobbing og indirekte appellering til medlemmenes ansvarsfølelse for saken bærer frukter og de "løper linen ut".

Medlemmene i interim-styret og arbeidsutvalget for fiskerinemnda er, i motsetning til politikene, enige i at Bø kommune er den kommunen som egner seg best og som har det sterkeste behovet for et mønster anlegg.

"...vi mente at Ringstad i Bø skuile ha detta anlegget - de hadde allerede begynt å bygge opp et miljø. Det va ikkje uenighet mellom oss i styre om detta. Det va politikeran som sloss." (Sitat informant).

I denne saken kommer forskjellene mellom politiske aktører og aktører som deltar på bakgrunn av organisasjons-og/eller yrkestilhørighet i det regionale samarbeidet klart fram. I motsetning til de politiske aktørene skal ikke disse øke sin egen valgbarhet på en politisk arena. Dette gir aktørene en større frihet til å tenke strategisk ut fra sak-kunnskap/profesjon, mer eller mindre uavhengig av kommunal tilhørighet. Deres handlinger er dermed ikke direkte styrt av tilhørighet i et bestemt territorie. Deres beslutninger innebærer mest sannsynlig ikke bruk av en bestemt territorialitet. Beslutningene fattes mer på grunnlag av sak-kunnskap. Muligheten for å "løfte" saken ut av det politiske samarbeidsorganet for å "gi" den til et fagorgan virker konfliktdepende i denne saken da aktørene i de ulike organene aktualiserer ulike roller. Å bygge opp et

samarbeidsorgan der det ikke er politikere som er aktører, men fagfolk, ser dermed ut til å ha en positiv og konfliktdependende effekt.

Regionalt samarbeid gjennom organisasjoner der politikere ikke er de mest sentrale aktører har lange tradisjoner noe samarbeidet mellom jordbruksorganisasjonene i regionen viser allerede på slutten av 1930 - tallet viser.

Enigheten innad i samarbeidsnemnda, mulighetene for et konkret og raskt resultat med positiv symboleffekt, samt en strukturell oppbygning i samarbeidsnemnda som forplikter medlemmene til å delta selv om oppgaven er belastende, ser ut til å være noen premisser som bør være til stede for at samarbeidet skal kunne fungere. Dette kan tyde på at hypotesa om "strukturer som fanger" bidrar til å opprettholde samarbeidet er holdbar i denne saka.

#### 6.4. Bokbussen - saksbeskrivelse

Årsaken til at bokbussen er valgt er at prosjektet resulterer i en permanent mobile boktjeneste. Prosjektet kom i gang uten særlige problemer og det er forskjellige aktører involvert i saken med ulik styrke på de ulike stadiene. Disse er biblioteksjefene i kommunene, aktører fra fylkesbiblioteket, det regionale kulturprosjektet og politikerne. Bokbuss-prosjektet ble finansiert gjennom staten med 50%, fylket 25% og 25% fra kommunene i regionen. Det er opprettet en sjefs-stilling for bussen tilknyttet biblioteket i Bø kommune. Lederen har ansvaret for bokbussen når den er i Bø kommune. I tillegg er det ansatt en person fra Andøy og to fra Hadsel som følger bussen i den perioden den er i deres kommuner. Det er også en sjåfør-stilling i tilknytning bussen. Bussen besøker Hadsel 5 dager, Sortland 4 dager, Øksnes 2 dager, Bø kommune to dager og Andøy kommune 6 dager. Bokstammen som benyttes i bussen hentes fra kommunene i regionen og blir byttet ut etter behov. Bokbussen begynner å fungere fra den 01.01.1986. Initiativ og utredning skjer imidlertid tidligere på -80-tallet.

Selve organiseringa av bokbussen skjer gjennom et bokbuss-styre med egne vedtekter og beslutningsmyndighet. Styret består av lederne for kulturstyrene i kommunene, totalt fem

personer. Bussen har fungert bra hele perioden og tilbudet er blitt bedre etter som aktørene er blitt mer erfarne. At bussen er utnevnt til årets bibliotek i 1990 skulle vise deres suksess.

#### 6.4.1. Bokbussen - første initiativfase.

Den første initiativfasa er viktig da den kan fortelle hva som gikk galt første gang det ble tatt initiativ til en bokbuss i regionen og sakshistorien bør sees i sammenheng med det andre initiativet. Denne metoden kan klarlegge hvilke prosesser som må settes i gang for at saker skal lykkes. Slik kan en del av rammebetingelsene for det regionale samarbeidet forstås.

Første gang det blir tatt initiativ til bokbuss i Vesterålen er i forbindelse med Kulturplanen for Nordland fylke. Fylkesutvalget nedsetter et utvalg den 07.05.1981 som skal utrede saken. Medlemmene består av fire fylkespolitikere samt fylkesbiblioteksjefene fra Søndre -og Nordre Nordland. Utredninga om bokbuss blir lagt fram for kommunene og behandlet mot slutten av året 1981. Forslaget fra fylket blir nedstemt da det innebærer at kommunene må dekke alle utgiftene til buss. Fare for nedleggelse av filialene i kommunene som en mulig negativ konsekvens er også en av årsakene til kommunenes negativ holdning til saken.

En negativ innstilling må sees i sammenheng med politiker-rollen og dens særegenhet. Politikerne skal ta stilling til en utredning fra fylket. Dette skjer uten at saken blir diskutert i kulturstyrene eller andre fora. Bokbussforslaget kommer utenfra, og ovenfra, uten at sentrale kommunale aktører er med i initiativfasa. Resultatet er at det ikke blir et politisk spill om saken i kommunene. Uten involvering blir det ikke skapt en arena der fordele og ulemper ved forslaget blir vurdert. Politikerne får dermed ikke et forhold til saken, den blir ikke deres. På grunn av svakt engasjement kan det være vanskelig for kommunepolitikere å se kulturarbeid i sammenheng med andre sektorer i samfunnet.

Prosessen kan kanskje tolkes som et forsøk på en type "top - down" planlegging der de kommunale politiske aktørene bare skal gi sitt samtykke. Initiativtakerne på fylkesnivå

tar ikke hensyn til, vet ikke eller "glemmer" at involveringsprinsippet er et av de viktigste prinsipper når det gjelder politiske avgjørelser. Politikerne i regionen bruker derfor en kommunal territorialitet for å beskytte kommunenes økonomi.

#### 6.4.2. Bokbussen - andre initiativfase.

Det andre initiativet kommer fra Andøy kommune. Rådmannen henvender seg til prosjektlederen for kulturprosjektet ved regionrådets sekretariat og ber om at bokbuss-saken blir tatt opp til ny vurdering. Saken er et godt eksempel på hvor personavhengig initiativet til en sak kan være. At denne aktøren var en del av nettverket som omgir det regionale samarbeidet på dette tidspunktet gjør innspillet aktuelt.

Saken blir definert inn på regionrådets dagsorden gjennom kulturprosjektet, og det blir enstemmig vedtatt å sette i gang bokbussprosjektet. Argumentasjonen viser at aktørene mener bussen er et gode for hele regionen. Enighet kan forklares ut fra at alle kommunene vil nyte godt av tilbudet. Avstemningsresultatet kan derfor være en konsekvens av at politikerne bruker en regional territorialitet. Bruk av regional territorialitet kan forstås på bakgrunn av at ingen av kommunene vil få særlige fordeler som vil gi ulikevekt i bytteforholdene. Partitilhørighet ser ikke ut til å ha betydning for avstemningsresultatet fordi både borgerlige og sosialistiske partier er representert.

Argumentasjonen viser imidlertid at argumenter om kommunale fordeler ved å bli med i ordninga, og ulemper ved å ikke bli med, er mest brukt i debatten. Dette tyder på at aktørene bruker en kommunal territorialitet. Saken viser at når likevekt i bytterelasjonene raskt kommer til uttrykk kan bruk av kommunal- og regional territorialitet være sammenfallende. Bytterelasjoner i likevekt ser derfor ut til å være en viktig rammebetingelse for det regionale samarbeidet.

Prosjektlederen velger en annen strategi enn fylket i utforminga av prosjektet. Saken gjøres kjent gjennom en kulturkonferanse i Vesterålen, og den vekker interesse i regionen. Saken blir gjenstand for debatt. Prosjektlederen velger en involverings-strategi som resulterer i at politikerne i kommunene og andre spesielt interesserte aktører blir

aktive i planlegginga av bokbussen. Dette viser en sentral forskjell fra den første initiativfasa hvor aktørene ikke ble forsøkt involvert før det endelige forslaget foreligger. Strategien tyder på at prosjektlederen har kunnskap om hva som kreves for at samarbeidet skal komme i gang og lykkes.

#### 6.4.3. Bokbuss-saken - utredningsfasa.

Sentrale aktører i utredningsfasa er prosjektlederen, fylkesbiblioteket og bibliotekarene i Andøy og Sortland kommune. Strategien for å markedsføre bussen tar utgangspunkt i forarbeidet fra den første initiativfasa, men med endringer. Den største endringa er kanskje reduksjon i kommunenes utgifter i forbindelse med bokbussen. Dette er nok en viktig forklaring på at kommunene satser på bokbussen denne gangen. Utredningsarbeidet er en tilrettelegging av saken til politisk og administrativ behandling. Prosjektlederen jobber bevisst med å formidle informasjon og prøver å gjøre politikerne til en del av planleggingsprosessen, dvs. motivasjonen bygger på involveringsprinsippet.

Det at prosjektlederen kobler bibliotekarene sterkt inn i utredningsfasa gjør at aktørene som samarbeider har et felles utgangspunkt da de tilhører samme profesjon. De har samme oppfattelse av "virkeligheten". Dette gjør det lettere å jobbe i et "team". Aktørene er enige om hva som er viktige problemer og løsninger. En felles "plattform" er kanskje ei viktig forutsetning for at involverings-strategien kan brukes. Samtidig vil en del argumenter som ble brukt i den første initiativfasa om at arbeidsplasser er truet innen bibliotekvesenet bli mindre aktuelle. Involvering av de politiske aktørene virker kanskje av-vepnende og en tidligere barriere for bokbuss-samarbeid er fjernet.

Prosessene tyder på at prosjektlederen har lært av feilene som ble begått i det første initiativet. Prosjektlederen klarer å få i stand "a working agreement" med politikere og de bibliotekansatte. Lederen bruker nye normer for planlegging, noe som gir seg utslag i at de kommunale aktørene blir en del av prosessen. Involverings-strategien resulterer i at den politiske interessen vekkes. Han har kunnskap om politikere som beslutningsdyktige aktører. Prosessen viser også hvor viktig det er at aktører som sitter i regionale stil-



linger gis mulighet til kreativ tenkning og at de kan "lese" en situasjon og forstå det de leser.

Styringsgruppa til kulturprosjektet blir nedsatt av regionrådet. Sammensetninga av styringsgruppa kan ha stor betydning for at Vesterålen lykkes med bokbuss-prosjektet. Kunnskap om de menneskelige ressursene som finnes i regionen, mulige og umulige sammenkobling kan gi prosjekter gode vekst -og utviklingsmuligheter. Faglig trygghet hos både prosjektleder og styringsgruppe, samt regionrådets lokalkunnskap er dermed viktig i denne sammenhengen. Gode koblinger minsker behovet for kontroll, noe som tillater og motiverer til bla. kreativ tenkning.

Strategien det regionale organet har valgt er å være initiativtaker, utreder og pådriver. Gjennom disse prosessene blir noe av æren for gode ideer og løsninger tillagt kommunal aktører. Det skapes også nye regionale aktører, i dette tilfellet et bibliotekstyre, som overtar ledelsen av bokbussen. Det regionale organet kan etter hvert trekke seg ut og overlate det hele til kommunene og bibliotekarene. Bokbussprosjektet blir dermed deres. De kommunale aktørene får et eieforhold til prosjektet noe som resulterer i at ansvaret blir overført til kommunale aktører. Dette motiverer til sterkere innsats fra disse aktørene enn hvis prosjektet drives i regional regi.

#### 6.5. Oppsummering og diskusjon.

Generelt kan det sies at samarbeidet utvikles og utvides i denne perioden og de regionale aktørene opplever både suksess og fiasko. Lokaliseringa av ei regionhavn i regionen er eksempel på en annen konfliktsak i denne perioden. Flertallet i regionrådet er imot Sortland som lokalisering-sted, noe som kommer til uttrykk i et konkret vedtak i regionrådet. Årsaken er angst for hva som vil skje med de andre havnene i regionen hvis Sortland får regionhavn.

Lokalisering av en kystvaktbase i regionen er et eksempel på en annen sak som fører til konflikt og som også blir tatt opp i de regionale organene, men "lagt på is". Dette er en klar konkurranse-sak da flere kommuner, Sortland, Hadsel og Andøy, alle er interessert i

å få basen lokalisert til egen kommune. Regionrådet foretar ikke noe regionalt koordinert fremstøt på grunn av konfliktpotensialet i saken. Begge disse sakene er lokalisering-saker som mønsterbruksaken. Dette tyder på at saker som medfører nye ressurser for en kommune og muligens tap for andre kommuner er saker som det er vanskelig å samarbeide om.

Begge sakene i denne fasa viser hvor viktig den regionale arenaen er for kommunene. Arenaen gir mulighet for å diskutere og styre utviklinga i regionen mer bevisst, noe mønsterbruksaken tydeligvis er et forsøk på. Det gis mulighet for ei kommunal samhandling som vil være vanskelig uten denne arenaen.

Mønsterbruksakens historie og den konfliktfylte saksgangen viser at politikerne fremdeles hovedsakelig bruker en kommunal territorialitet. Hypotesa om en regional politiker-rolle tilknyttet bruk av regional territorialitet er lite holdbar. At den regionale arenaen opprettholdes og videreutvikles tyder imidlertid på at aktørene har ei viss regional identitet, men den er ikke sterk nok til å gi seg utslag i en regional politiker-rolle. Bokbuss-saken viser at når likevekt i bytterelasjonene gir seg raskt utslag kan det være sammenfall i resultat ved bruk av en regional og en kommunal territorialitet.

Analysen viser at de interne prosesser i kommunene kan være viktige. Årsaken er, som mønsterbruksaken viser, at de kan gi seg utslag i bruk av en bygdeterritorialitet som får negative konsekvenser for den regionale samhandlinga. Resultatet er at aktørene ikke er i stand til å utvikle en felles plattform for samhandling.

*suksess*  
Både mønsterbruk,- bokbuss,- og andre saker i denne fasa viser hvor viktig bytteaspektet er i regional sammenheng. Likevekt i bytte er en viktig rammefaktor for at samarbeidet skal fungere. Mønsterbruk-saken viser imidlertid at aktørene har et utsatt begrep om bytte jfr. bytting av støtte mellom Hadsels og Sortlandspolitikere.

Analysen viser at reglene på arenaen fremdeles innebærer evne til å vise overbærenhet. Samtidig ser det ut til at aktørene har kunnskap om hvor langt de kan gå når det gjelder kommunal egoisme, jmf. Sortlands evne til å godta at Bø skal få mønsteranlegget. Denne saken skaper kanskje en forståelse for at kommunene bør unngå å gripe inn i hverandres nisjer.

Begge sakene viser at organisasjonsoppbygginga er viktig for hvordan samarbeidet fungerer. Rene fagorgan ser ut til å være en positiv ressurs i samarbeidet da aktørene har andre hensyn enn politikerne å ta. En slik organisasjonsoppbygging kan gjøre samarbeidsorganene mer beslutningsdyktige. Strukturen fanger deltakerne og gjør at de opprettholder samarbeidet selv under vanskelige rammebetingelser.

Kunnskap i sekretariatet om lokale aktører har positive konsekvenser. Kunnskapen brukes til å unngå eventuelle barrierer for samarbeid. Dette skjer i mønsterbruksaken da de regionale aktørene nekter å definere saken inn på dagsordenen og i bokbuss-saken gjennom involvering-strategier og referansegruppesammensetning.

## 7. KAPITTEL. ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ KONSOLIDERINGSFASA 1985-1990

### 7.1. Innledning.

I denne fasa konsolideres og videreutvikles det regionale samarbeidet. Dette gjenspeiles i oppgavespekteret og de faste satsingsområdene. Faste områder for samarbeid medfører frigjorte ressurser til nytenkning, noe som blant annet gir seg utslag i nye prosjekter. Regionen satser blant annet sterkt på kompetanseheving og utvikling, noe som har gitt seg utslag i et to-årlig kompetanseprosjekt. Prosjektet involverer blant andre Distrikthøgskolen i Bødø og Universitetet i Tromsø.

Ungdomsprosjektet er et annet foretak som ser ut til å være vellykket. I forbindelse med prosjektet er det blant annet satset på ungdom og media. Dette gjenspeiles i radiosendinger og prosjektet sikter på å skape aktører som kan leve videre når prosjektets levetid snart er over. Samarbeidet er med andre ord preget av videre regional satsing.

### 7.2. De regionale organene

Organisasjons-strukturen er stort sett den samme som i fase to når det gjelder oppbygninga av regionrådet og arbeidsutvalget. I denne fasa involveres imidlertid en representant fra fylket i regionrådet. Årsaken er at fylket ofte blir kontaktet og benyttet som samarbeidspartner. Innlemmelse innebærer at kommunikasjonen kan flyte lettere og at samarbeidet kan bli bedre. Fylket benytter seg imidlertid lite av retten til å delta.

Alle de faste arbeidsområdene er tilknyttet sekretariatet som er kjerna i organisasjonen (vedlegg 1). Innenfor hvert av satsingsområdene er det en fast ansatt sekretær som har hovedansvaret for sitt arbeidsområde. Alle arbeidsområdene har ledere med god formell utdannelse. Virksomheten er i stor grad prosjektorientert. Totalt er det ansatt mellom 18

- 20 personer, da inkludert de som er innom i forbindelse med arbeid for trygd. Tallet på ansatte varierer derfor med dette og prosjektansatte.

De formelle arenaene som benyttes til diskusjoner er personalmøter som er satt til annen hver mandag. Disse kan vare fra en time og utover alt etter hva som skal tas opp. Aksess-strukturen gir seg selv i stor grad ut fra de ulike sektorene som regionen har valgt å satse på, men det er fremdeles mulighet for å spille inn ideer og saker som aktører i regionen har interesse av blir tatt opp. Regionrådets dagsorden bygges ut fra forslag fra politikerne, men sekretariatet har også sine "inn og ut" mapper.

Konfliktsaken er et forslag om forlengelse av bompenger ved Vesterålsbruene og konsensus-asken er et hvalsafariprojekt i Andøy kommune.

### 7.3. Bompengesaken - saksbeskrivelse.

Forslaget om forlenget periode for betaling av bompenger ved Vesterålsbruene blir framsatt i regionrådets arbeidsutvalg i 1985. Initiativet blir tatt av en politiker (AP) fra Øksnes kommune. Ideen er at inntekta skal brukes til videre utbygging av veinettet i regionen. Forslaget vant ikke gehør, så saken blir henlagt uten å bli definert inn på regionrådets dagsorden. Forslaget blir kneblet allerede i initiativfasa.

#### 7.3.1. Bompengesaken - initiativfasa.

To politikere fra Øksnes kommune (AP - H) "spiller" sammen i initiativfasa og prøver å få definert saken som en generell sak for regionen. Argumentasjonen viser at motivene for forslaget er en helhetsvurdering av regionens samferdselsoppgaver. De påtenkte prosjektene omfatter Hadsel og en ny forbindelse mellom Øksnes og nordre del av Sortland kommune. I følge argumentasjonen for forslaget vil en slik løsning medføre fordeler for alle de berørte områdene, kanskje særlig for nordre del av Sortland kom-

mune som har dårlig forbindelse til andre deler av kommunen. Senere kan pengene brukes til andre veiprojekt.

Argumentasjonen inneholder hovedsakelig regionale argument, noe som tyder på at disse aktørene bruker en regional territorialitet. At aktørene er villige til å endre forslagene når det gjelder satsingsområder underbygger tanken om bruk av regional territorialitet. En av disse politikerne bruker ofte i andre saker en regional argumentasjon, uten at dette er en del av en kommunal territorialitet. Hyppig bruk av regional territorialitet tyder på at særlig denne aktøren opptrer som regionalpolitiker på den regionale arenaen.

Aktørene fra Sortland, Andøy, Bø og Hadsel reagerer alle negativt på forslaget. Sortlands motstand er sterkest. Argumentet mot er at mange arbeidere er avhengige av bruene og er daglige brukere til og fra arbeid. En forlengelse av bompengerperioden vil forverre deres situasjon. Selv om nordre del av Sortland kommune får bedre forbindelse, så oppveier det tydeligvis ikke for andre områders utgifter. Det er mulig at avstemninga også i denne saken er styrt av en bygdeterritorialitet da de politiske representantene i arbeidsutvalget ikke kommer fra nordre del av Sortland kommune.

Representantene fra Hadsel slutter seg til denne argumentasjonen. Forklaringa på dette er blant annet at mange som bor i Hadsel kommune arbeider i Sortland kommune. Det påtenkte veiprojektet i Hadsel kommune er i henhold til argumentasjonen av liten betydning for kommunen. Argumentene tyder på at disse politikerne ivaretar sine roller som kommunepolitikere, noe som resulterer i at de bruker en kommunal territorialitet for å hindre et økt kommunalt utgiftsnivå.

Bø og Andøy kommune kan ikke forvente konkrete resultat i ei tidlig fase av et nytt bompengerprosjekt. Andøy kommune har også en god veistandard, noe som kanskje medfører liten interesse. Kommunene tjener lite på et slikt prosjekt. Forslaget innebærer derimot at adkomstveiene til kommunene fortsatt vil være dyre. Deres argumentasjon er hovedsakelig kommunal og deres standpunkt tyder derfor på at også disse aktørene bruker en kommunal territorialitet.

#### 7.4. Hvalsafari - saksbeskrivelse.

Konsensus-saken i denne fasa er hvalsafariprojektet i Andøy kommune. Ideen kom på "banen" sommeren 1987. Organisasjonen CVDS, Studier av hvalar och Delfiner, hadde foretatt observasjoner av hval utenfor Andøya. De konkluderer med at hvaler viser seg utenfor Andøya store deler av sommerhalvåret. CVDS tar kontakt med Norges reiselivslag og det blir sammenkalt til en konferanse på Andenes, der også den regionale organisasjonen er representert av sekretariatsformannen. Resultatet blir at Vesterålen reiselivslag kommer inn i bildet som prosjektplanleggere. Reiselivslaget har sterk kompetanse og er et godt utgangspunkt for et prosjekt som krever mye utadrettet jobbing både med hensyn til markedsføring og finansiering for at det skal lykkes.

Det blir søkt om midler for en prøvesesong i 1988. Finansiering skjer gjennom offentlige midler, reiselivsprosjektet for Lofoten og Vesterålen og nærings- og sysselsettingsstyret for Nordland. Hvalsafariprojektet blir et faktum og det nedsettes ei styringsgruppe der lederen for regionrådets sekretariat sitter som leder fram til 8.12.88.

Det blir ansatt en prosjektleder i Andøy kommune i regi av Andøykontoret fra 1.juni 1988 til 31.mars 1989. Andøykontoret er en stiftelse opprettet av kommunens næringsavdeling og havfiskefestivalen. Kommunekassereren skal være kasserer for prosjektet og Andøy kommunes revisor skal være revisor for prosjektet. Vesterålen reiselivslag står som ansvarlig til i slutten av 1989 da prosjektet "skiftet ham" og heter nå A/S Hvalsafari.

##### 7.4.1. Hvalsafari - initiativfasa.

Det første initiativet kom fra CVDS og Norges reiselivsråd. Initiativ kan forstås på bakgrunn av et ønske om å satse på turisme som egen næring. Saken ble tatt opp i regionrådet og det blir enstemmig vedtatt at regionen skal engagere seg i prosjektet. Det ser ikke ut til at parti-tilhørighet har betydning i denne saken da alle aktørene er positive, uavhengig av partitilhørighet.

Argumentasjonen som aktørene samler seg bak er at hvalsafari er et enestående tilbud i området og vil forhåpentligvis føre til at flere turister vil besøke Andøy kommune. Hvalsafari er samtidig en fin start på turistløypa som aktørene er i ferd med å bygge opp i regional regi. Denne løypa starter nå i Andøy med hvalsafari og ender i Hadsel hvor det er etablert et ferisenter med turløyper under oppmerking. Aktørene legger med andre ord opp en turistløype mot Lofoten som er et velkjent besøksområde. Argumentasjon for viser at det er mulighetene for positive ringvirkninger i egne kommuner som er utslagsgivende for aktørene fra Sortland og Hadsel kommune. Dette tyder på at både aktørene fra Sortland, Hadsel og Andøy bruker en kommunal territorialitet. Som i bokbuss-saken ser det ut til at det også her kan være sammenfall mellom bruk av kommunal og regional territorialitet når det er likevekt i bytterelasjonene.

Øksnes og Bø kommune vil ikke bli direkte berørt når Vesterålen reiselivslag engasjerer seg, de verken vinner eller taper. De politiske aktørene viser imidlertid en regional helhetstenkning og godtar at reiselivslagets midler brukes til å bygge ut ei turistløype som ikke berører deres kommuner direkte. Hvis turistløypa medfører økt turisme kan imidlertid disse kommunene nyte godt av dette i form av økt turisme også i deres kommunen, mao. en "når det regner på presten så drypper det på klokkeren" tankegang. Disse aktørenes argumentasjon er imidlertid hovedsakelig preget av regionale argumenter, noe som tyder på at aktørene bruker en regional territorialitet.

Dette innspillet fra aktører utenfor regionen viser hvor viktig det er at det finnes en regional organisasjon som er kjent og har kompetanse nok til å påta seg større oppgaver. Det er lettere å få ideer inn i regionen når det finnes en arena og aktører som kan påta seg ansvar. Prosjektet kan dermed også være et resultat av ei symbolmarkering utad, noe som betyr at det regionale samarbeidet er anerkjent. Initiativet kan tyde på at regionen oppnår ei materiell effekt som resultat av symbolmarkering utad. Om innspillet hadde skjedd, og om dette prosjektet kunne lykkes uten et regionalt apparat er imidlertid et åpent spørsmål.



#### 7.4.2. Hvalsafari - utredningsfasa.

Hvalsafariprojektet blir et regionalt anliggende ved at sekretariatet utreder og søker finansiering. Sekretariats-lederen, nærings-sjefen og ordføreren i Andøy kommune er aktive i denne fasa for å få utredet og igangsatt prosjektet. Motivet er at det ligger et utviklingspotensiale i prosjektet. De kommunale aktørene bruker en kommunal territorialitet. De prøver å få kontroll over og utnytte ressursene innen eget område. Prosjektet kan medføre økt turisme i et område som ligger på "verdens ende." Andøy kommune er endestasjon mot nord, og det er ingen gjennomgangstrafikk som kan stimuleres. De trenger imidlertid det kommunale apparatets kompetanse og støtte og bruker regionale argumenter for å oppnå kommunale fordeler.

Dette har kanskje sammenheng med at aktørene fra Bø og Øksnes kommune har vist seg positive og den regionale enigheta må fremheves. Den kommunale og regionale territorialiteten er på en måte i balanse når alle aktørene får noe igjen for innsatsen, enten det er materielt eller immatrielt, og ingen har direkte tap.

Aktørene fra Bø og Øksnes får velvilje og positiv tilbakemelding på sine handlinger samtidig som de kan forvente støtte fra de andre kommunene ved en senere anledning. Avstemninga kan kanskje betraktes som ei investering i framtiden og dermed et utsatt bytte. Samholdet kan dermed ha sammenheng med at prosjektet ikke for-rykker likevekta i bytterelasjonene mellom kommunene, det er en pluss-sumsituasjon.

I utredningsfasa bruker den regionale aktøren samme strategi som i bokbuss-saken, dvs. involverings-strategi. Dette resulterer i at aktørene får et "eieforhold" til prosjektet helt fra de første spede forsøk. Den regionale organisasjonen blir dermed etterhvert en "bakgrunnsfigur" som fungerer som en konsulent for de kommunale aktørene. De kan henvende seg til det regionale apparatet når de har behov for hjelp til for eksempel markedsføring. Det regionale apparatet har samtidig ansvar for noe de har satt i gang. De skal kunne vise til resultat overfor politikerne for å rettferdig-gjøre sin eksistens.

Saken illustrerer også at allerede eksisterende kommunale aktører, i dette tilfellet Andøykontoret, kan styrkes gjennom regionalt samarbeid. Andøykontoret skal fra sommeren 1991 være i full drift med en og en halv stilling. Hvalsafariprojektet er

utvilsomt en av årsakene til at dette er mulig da det regionale samarbeidet har medvirket til økt turisme i Andøy kommune. Ved at de regionale organene trekker seg ut og fungerer som konsulenter også i denne sammenhengen medvirker de til at kommunale aktører kan påta seg større ansvar da de har en "konsulent" som de kan bruke ved behov. Dette innebærer at de økonomiske belastningene for eventuelle kommunale aktører blir mindre, noe som gjør nytenkning og satsing lettere.

### 7.5. Oppsummering og diskusjon.

Hvalsafarisaken viser at aktørene fra tre kommuner, Andøy, Sortland og Hadsel, hovedsakelig bruker en kommunal territorialitet. Det ser imidlertid ut til at når det er likevekt i bytterelasjonene så gir bruk av kommunal og regional territorialitet samme virkning da alle får en viss uttelling for sin innsats. Aktørene fra de tre kommunene søker å få kontroll over ressurser som kan komme i kjølvannet på hvalprosjektet. Også denne saken viser at det er legitimt å bruke regionale argumenter for å oppnå kommunale fordeler, noe også analysen av de andre sakene viser. Dette kan da være en av samhandlingsreglene på den regionale arenaen.

Representantene fra Øksnes og Bø kommune bruker mest sannsynlig en regional territorialitet. De tenker på regionen som helhet og nedtoner behovet de selv eventuelt må ha for midler og støtte til videreutvikling av turistnæringa i egne kommuner. Handlinga kan imidlertid også forstås som et utsatt bytte, og kanskje dette er en av rammebetingelsene for bruk av regional territorialitet. Aktørene fra Øksnes bruker en regional territorialitet også i bompengesaken. Dette viser at bruk av en regional territorialitet er mer fremtredende i denne perioden enn de andre.

## 8. KAPITTEL. OVERORDNET ANALYSE AV DET REGIONALE SAMARBEIDET

### 8.1. Innledning.

For å forstå eventuelle endringer i det regionale handlingsrommet må analysefunnene sees i sammenheng med det politiske lederskapet og dets vilkår. Politiker-rollen må analyseres i forhold til mulige og umulige samarbeids-saker for å kunne si noe om hvilken territorialitet aktørene bruker.

I denne sammenhengen er også relasjonen mellom det politiske lederskap og regionrådets sekretariat svært sentral. Om disse aktørene har samme forståelse av samarbeidets mulighetsrom og av omgivelsene, vil ha betydning for om samarbeidet har gode eller dårlige vilkår. Det er sannsynlig at en felles forståelse av omverdenen vil ha en positiv effekt på samarbeidets rammebetingelser.

Organisasjons-strukturen i de regionale samarbeidsorganene er også viktig. Analysen viser at hypotesa om strukturer som "fanger" kan være holdbar, og det er derfor viktig å forstå hvordan strukturene fanger deltakerene ved å se enkeltfunnene i en større sammenheng. Ved en overordnet analyse vil enkeltfunnene som kom fram i saksanalysen kunne gi en helhetsforståelse av den regionale arenaen.

### 8.2. Utvikling av regional arena og politikerrollen

Ordfører-rollen er den politiker-rollen som er mest synlig på den regionale arenaen, selv om andre kommunale politikere er viktige i arbeidsutvalget som forberedere av saker for regionrådet. Allerede i regionplanfasa var det mange ordførere som deltok i samarbeidet, totalt 7, så innehavere av denne rollen har lange tradisjoner på den regionale arenaen.

I ordfører-rollen er det nedfelt et konfliktpotensiale. Hvor konfliktfylt rollen som politisk deltaker på den regionale arenaen blir er avhengig av om aktørene definerer seg som kommunal- eller regionalpolitikere. Hvordan politikeren definerer sin rolle er også avhengig av hva som er ansett som legitime definisjoner. Dette kan muligens variere fra kommune til kommune, samtidig som det kan være avhengig av parti-tilhørighet. Legitimitet har også sammenheng med hvilken symboleffekt regionalpolitikken har gitt. En definisjon av egen politiker-rolle vil forenkle situasjonen og gjøre det lettere å unngå krysspress.

Selv med en definisjon av egen rolle kan konfliktpotensialet i politiker-rollen være stort. Konfliktpotensialet vil øke hvis det i tillegg er konflikter innad i en kommune. Politikerne fra Bø kommune er i en situasjon der de føler mange ulike forventninger og plikter på grunn av bygdekonflikter. Dette har ifølge analysen foran resultert i en type bygdeterritorialitet som resulterer i en svært kompleks politiker-rolle.

Bruk av bygdeterritorialitet virker svært forstyrrende på det regionale samarbeidet, noe mønsterbruksaken er et godt eksempel på. Interne problemer i en kommune påvirker handlingsbetingelsene på regionalt nivå slik at samhandling nesten er umulig. Samarbeidsprosessene i regionsenter- og mønsterbruksaken kan også forstås i lys av det Loden, (1987) kaller for maskulinisme. I dette begrepet ligger en forestilling om en mannlig kultur der interaksjonen mellom aktører er preget av kamp og konkurranse. Det endelige mål er å vinne. Denne tankegangen resulterer også i strategier som kan virke ødeleggende på det regionale samarbeidet noen mønsterbruksaken og regionsentersaken viser.

Analysen tyder imidlertid på at noen politikere i mange saker setter regionens velferd i forreste rekke. De mener at deres egen kommune er best tjent med dette i det lange løp selv om andre aktører i hjemkommunen er uenige i deres avgjørelse. Eksempel på dette er Bøs representant i sentersaken. Aktørene fra Øksnes og Bø signaliserer samme holdning i hvalsafarisaken. I bompengesaken er det imidlertid bare Øksnes representanter

som viser denne holdninga. Aktørene har muligens definert sine roller som regionalpolitikker og bruker en regional territorialitet i sine politiske handlinger. En definisjon av seg selv som regionalpolitikker kan forenkle forhandlingene når ulike avgjørelser skal tas. Definerer de samtidig det regionale samarbeidet og medvirker til at det kan fortsette.

Dette tyder på at noen av de sentrale politiske aktørene har utviklet ei sterk Vesterål-identitet som styrer deres atferd og som blant annet resulterer i at de definerer andre løsninger som rasjonelle enn en ren kommunepolitiker vil gjøre. Disse politikere virker konfliktdepende.

En forutsetning for denne identitetsdannelsen er blant annet de lange tradisjonene som det interkommunale samarbeidet har i Vesterålen. Vesterålen Interkommunale kommunikasjonskomite ble som tidligere nevnt etablert i 1937. Regional utbygging av kommunikasjonene har resultert i økt samhandling og integrasjon. Integrasjon har betydning for at aktørene utvikler en felles identitet. Det tar tid å utvikle felles holdninger og løsningsmodeller, særlig i en region med flere kommuner som har et så likt næringsgrunnlag i utgangspunktet, og hvor konkurranse om ressursene er det vanlige. Likhet kan imidlertid også være en av årsakene til at aktørene utvikler en felles forståelse av regionen. Tids-spennet kan derfor være en viktig rammebetingelse for den positive utviklinga i samarbeidet.

Vesterålsidentiteten har resultert i en egen politikkultur tilknyttet den regionale arenaen. Det er visse normer og regler for samarbeid som over tid har nedfelt seg og som bidrar til at samarbeidet overlever. Spørsmålet er hvilke normer som er skapt og hvordan prosessene som skaper disse normene kan forstås.

Læringsteori kan kanskje ha forklaringskraft med hensyn til hvilke prosesser som gjør ei slik utvikling mulig. Regionrådet som politisk organisasjon er muligens i stand til å lære. Morgan (1986) bruker i sin læringsteori begrepene enkel-og dobbeltsløyfet læring. Enkeltløyfet læring innebærer at aktørene oppdager at tidligere løsninger ikke har ønsket konsekvens. Feilene blir søkt rettet, men aktørene ser da løsningsmetodene i forhold til de gitte sett av normer som finnes nedfelt i organisasjonen. Det er ingen endringer i fundamentet som gir de uønskede resultatene. Læringsprosessene blir overfladiske og innebærer ofte bedring i forhold til utgangspunktet, men ikke store

endringer som kan gi "full ut-telling" i forhold til uønskede konsekvenser. Dette innebærer en lav grad av læring.

Dobbeltsløyfet læring innebærer registrering av uønskede konsekvenser, men også endring av de nedfelte normer som styrer handlingene. Dette innebærer at aktørene setter spørsmålsteget ved også de verdier og normer som ligger til grunn for organisasjonens handlinger. Aktørene er villige og i stand til å endre dette fundamentet. Dette innebærer en dypere læring som gjør det mulig å tilpasse seg endrede verdier/normer også i det omkringliggende samfunn, samtidig som det gir bedre muligheter for en organisasjon til å påvirke omgivelsenes verdier.

Læring innebærer dermed kompliserte prosesser. Endring av normer og verdier er vanskelig da disse er fundamentet som bestemmer hvordan aktørene oppfatter omgivelsene. Hvis denne type læring skal kunne skje, må aktørene for det første være i stand til å "se" sitt eget verdigrunnlag, samtidig som de må være villige til å endre sin virkelighetsoppfattelse på gitte områder, noe som kan være vanskelig på grunn av aktørenes selektive informasjons-innhenting. I lærings- prosesser ligger det et potensiale for fundamentale endringer som åpner for helt nye muligheter /løsninger som ikke er bundet opp av de gamle, ofte institusjonaliserte normene som i mange tilfeller er barrierer for ei positiv utvikling. Gjennom læring kan nye og gode løsninger skapes. I slike prosesser kan aktørene selv aktivt skape sin egen virkelighet, og/eller endre den i samspill med andre sentrale aktører.

For politikere i en regional posisjon vil lærings - prosessene foregå gjennom søke- og feileprosesser. De ulike søkeprosessene kan blant annet skje gjennom at politikere bruker forskjellige typer territorialitet i ulike situasjoner. Skal læringsbarrierer overvinnes må aktørene lære å opptre sammen som regionalpolitikere og stille spørsmål ved normene og verdiene som styrer deres strategier. Følgende sitat anskueliggjør disse ideene:

".....to stabilize the decision-making pattern in an organisation requires that more or less congruent pictures of that pattern be stored in the memories of many of its members " (Simon 1967, s. xxxix).

Uten læring kan bruk av en kommunal territorialitet blant annet resultere i at denne typen territorialitet får ei smitte-effekt. Dette innebærer at flere aktører bruker en kommunal territorialitet i samme sak, noe som resulterer i at eventuelle samarbeidsvansker blir tilspissēt. Mønsterbruk- og senter-saken er eksempel på disse prosessene der kommunal territorialitet får ei smitte-effekt og blir barrierer i samarbeidet. At Sortlands-politikerne godtar fylkets avgjørelse i mønsterbruksaken, og handler i samsvar med vedtaket tyder på at aktørene kan ha lært noe om når og hvordan de kan bruke en kommunal territorialitet. Det ser imidlertid samtidig ut til at det er viktig at territorielle konflikter får utspille seg når de først er satt i gang. De bidrar til å holde maktbalansen intakt slik at ingen kommer i en avmakts-situasjon. Mønsterbruk-saken i Bø kommune er et eksempel på dette. Sortland kommune prøver her å utnytte ei nisje som Bø hadde skapt, noe som ville ha forrykket maktbalansen i regionen. Den regionale arenaen gir imidlertid rom for bruk av kommunal territorialitet slik at bytterelasjoner i sterk ulikevekt kan komme i likevekt igjen. Det er viktig for overlevelsen av samarbeidet at maktbalansen på sikt er i likevekt og at kommunene får ha dominans over sine nisjer. Kommunene får anledning til å markere at alle er likeverdige partnere. Kommunal selvtillit i samarbeidet, tro på egne krefter er viktig for at samarbeidet kan fungere, og den regionale arenaen må gi mulighet for at dette utvikles. For Bø kommune så betyr markeringa i regionrådet mye da de får vist "senterkommunen" at periferien har slagkraft og bør behandles med respekt.

Dette viser at kommunal territorialitet er en nødvendig del av det regionale samarbeidet. Aktørene har lært at det er viktig at slike konflikter blir tatt alvorlig hvis de først er blitt satt i gang, og at konflikt muligens er et permanent element i det regionale samarbeidet. Likevekt i maktbalansen er et viktig middel for å kontrollere konfliktnivået. Dette tyder på at kulturen på den regionale arenaen er preget av en balansegang mellom bruk av en kommunal- og regional territorialitet, og at konfliktpotensialet i politikerrollen er stort, selv om politikerne definerer seg som regionalpolitikere på den regionale arenaen.

Konflikter blir tatt opp hvis de ikke kan unngås, men ei viktig norm uttrykker at konfliktene ikke skal ødelegge samarbeidet. Hvis konflikter medfører bruk av en kommunal territorialitet, som i regionsentersaken, mønsterbruksaken og bompengesaken skal selve konfliktene glemmes. Det som er viktig, er å huske hva som ledet til konflikt

for slik å unngå liknende tilfeller i ettertid. Dette medfører endring i rammebetingelsene og normene på den politiske arenaen, noe som viser at det kan ha skjedd ei dobbelt-sløyfet læring på dette området.

Analysen viser noen mekanismer for fjerning av barrierer for samarbeidet. Flere av sakene gir eksempel på en slik mekanisme som kan betegnes som glemming. Aktørene glemmer det formelle vedtaket om at Sortland skal være regionsenter og politikerne kan fortsette som om vedtaket ikke har skjedd. Ved å "glemme" dette blir en barriere for samarbeid fjernet. Det interessante er imidlertid at vedtak kan glemmes, men det er på det formelle plan. Uformelt er alle for eksempel enige om at det er Sortlands som egentlig er regionsenteret. "Formell glemming" er en måte å ufarlig-gjøre Sortlands sterke posisjon i regionen på og er slik med på å opprettholde maktbalansen i regionen. Glemming sett i forhold til mønsterbruksaken viser at aktørene fra Sortland glemmer og ufarlig-gjør sine handlinger for slik å unngå å bli konfrontert med nederlagsfølelsen som kan medføre vanskelige samarbeidsforhold. Forklaringa på en slik "glemmingsmekanisme" kan være at aktørerene må glemme for å kunne "overleve" i samarbeidet og problemene blir fortrenget.

Konsensus-sakene viser en annen form for glemming. De kommunale aktørene kan "glemme", det vil si nedtone de regionale organenes rolle i initiativ- og utredningsfasa i ulike prosjekter. At det finnes mulighet for denne typen glemming kan være en forklaring på at samarbeidet opprettholdes. De politiske aktørene jobber kanskje mer aktivt på den regionale arenaen da de på grunn av "glemming" får økt anseelse og tilslutning i sin hjemstedskommune for sin innsats. Den regionale arenaen kan slik også være en arena for kommunal politikk og det kan være en av forutsetningene for aktørens innsats.

Stadig skiftende konstellasjoner resulterer også i at konflikter ikke får anledning til å feste seg. Det er stadig nye saker å forholde seg til. Dette gjør at de politiske aktørene stadig skifter "partnere" og ingen relasjoner får anledning til å bli gamle. Dette kan ha positive konsekvenser for samarbeidet.

De uformelle arenaene som også finnes, er viktige for de ovennevnte prosesser. Eksempel på slike arenaer er en del konferanser, møter i andre regionale organer enn



regionrådet og partimøter. Har møtes aktørene og kan diskutere uforpliktende med andre politikere. De uformelle møtene gir muligheter for å "sondere terrenget" mht. saker som de ulike aktørene ønsker å definere inn på regionrådets dagsorden. Partimøter er også en slik arena. Analysen tyder på at partitilhørighet ikke har noen større betydning for hvilke saker som blir gjort til gjenstand for regionalt samarbeid. I de fleste sakene er aktørene enige på bakgrunn av kommunetilhørighet. Regionsentersaken er her unntaket. Det fattes dermed beslutninger også på den uformell arenaen som har betydning for samarbeidets rammebetingelser.

En annen mekanisme som aktørene har utviklet er ei form for overbærenhet. Følgende sitat er svært representativt for denne holdninga. Sitat informant:

"Di må nu bære syte, de e om å gjør å gjøre å ikkje ta ailt så høytideli."

Denne overbærenheta fjerner barrierer da få bærer på gammelt nag, samtidig som dette tyder på at aktørene har en kunnskap om hvilke signaler det er viktig å lytte til, og hvilke som bare er uttrykk for muligens kortvarige frustrasjoner. Dette tyder på at aktørene har lært og utviklet ei norm som uttrykker at det er viktig å "komme videre" og la "gjemt være glemmt".

Konsekvensene av det regionale samarbeidet ser ut til å være at aktørene har akkumulert kunnskap om hva som er "gode" og "dårlige" samarbeids-saker og at samarbeidet har sine klare begrensninger, selv om økt aktivitet viser at mulighetsrommet er blitt stadig mer utvidet. De har erkjent at samarbeidet bør konsentrere seg om bestemte typer saker. Dette er ifølge empirien saker som gir regionen økonomiske storkommunefordeler, der det er billigere å løse sakene i felles-skap enn hver for seg. Aktørene har lært at det er noen konfliktsaker som lar seg løse i felles-skap, mens andre ikke. Umulige saker er for eksempel lokaliserings-saker som kan få svært positive konsekvenser som flere arbeidsplasser og økt omsetning i de tjenesteytende næringene, for den kommunen som får tjenesten. Det ser ut til at et kriterie for at slike saker skal skape konflikt er at faren for tap av ressurser må være stor for noen av de andre kommunene. Lokaliseringa av regionhavn til Sortland og mønsterbruksaken kan være eksempel på slike saker. Disse sakene resulterer i bruk av en kommunal territorialitet for å beskytte egne territorier, og samarbeidet blir en kamp.

Hvalsafarisaken viser at kommunale aktører kan bruke en regional territorialitet selv om bare andre kommuner vinner på prosjektet, hvis egne kommuner ikke taper. Renovasjon-saken er et eksempel på en annen interessant løsning på uenighet. I denne saken er alle kommunene unntatt Bø kommune interessert i å finne en felles løsning på problemet. Bø velger da å trekke seg ut av samarbeidet i denne saken og satse på en kommunal løsning. Bokbuss-saken viser at der alle får noe igjen for å satse på en felles løsning er de sakene som det er lettest å samarbeide om.

Når det fremkommer saker med et stort konfliktpotensiale tas saken ofte av dagsordenen og/eller saken kommer aldri så langt at den kommer inn på dagsordenen til regionrådet. Et eksempel på dette er behandlingen av bompengesaken. Aktørene unnlater også noen ganger å drøfte om saken skal tas opp eller ikke, de unnlater å ta ei beslutning. Dette skjer i saker som har et stort konfliktpotensiale for eksempel på grunn av at en kommune vinner og de andre taper, eller at en kommune vinner for mye uten at de andre direkte taper. At disse sakene er farlige for samarbeidet kan ha sammenheng med at maktbalansen i regionen kan endres hvis en kommune vokser seg for sterk og uavhengig av de andre. Saken blir ganske enkelt ignorert for å unngå større konflikter som de regionale aktørene mener de ikke kan klare å løse i felles-skap. Dette innebærer at noe blir "besluttet" uten at det fattes noen egentlig beslutning. Med andre ord, det skjer ei ikke-beslutning (Hernes 1978). Dette har vært en del av samarbeidet helt fra regionplanfasa. Ikke-beslutninger på det politiske nivået som et resultat av akkumulert kunnskap er dermed en viktig prosess for vedlikehold og utvikling av det regionale samarbeidet. Dette viser evne til å lese situasjonen og utvikle samarbeidet, men samtidig viser det at endring av normer og verdier tar tid, og at dette er modningsprosesser som må tas skrittvis.

Vesterålen har over også tid funnet fram til ei funksjonsfordeling mellom kommunene. Sortland blir akseptert som senterkommunen, Hadsel som helsekommune, Øksnes og Bø som fiskerikommuner og Andøy som en viktig brikke når det gjelder kommunikasjon og fiske. Saker som faller lett innenfor denne fordelinga er etterhver blitt lettere å samarbeide om. Det har utviklet seg normer for fordeling av ressurser i tilknytning til disse områdene. Rammebetingelsene for samarbeidet er dermed blitt bedret da en del av konkurranse-elementet om ressurser er blitt svakere.

Utbygginga av skolevesenet i regionen kan eksemplifisere dette. Melbu i Hadsel kommune har en videregående skole som bygges ut når det gjelder yrkesfaglige studieretninger, mens Sortland er bygd ut med tanke på allmenfaglige studieretninger. Funksjonsfordelinga tyder derfor på at kunnskapen aktørene har høstet gjennom et langt samarbeide har resultert i dobbeltsløyfet læring. Holdninga "det er om å gjøre å grabbe til seg" er blitt endret og kommunene har mer respekt for de andre kommunenes muligheter og begrensninger. Utviklinga sier noe om at læringsprosesser aldri stanser opp hvis aktørene er villige, og i stand til å lære.

Tids-spennet for "gjenytelse i byttet" er viktig. Det kan antas at tids-spennet mellom ytelse og gjenytelse ikke bør bli for stort da de politiske aktørene sitter fire år ad gangen som kommunepolitikere og spiller på to arenaer. Sett ut fra den enkeltes politiske karriere bør aktøren kunne vise til et, helst flere konkrete resultat før valgperioden er over. Dette kan igjen medføre at konfliktnivået i det regionale samarbeidet kan ha et topp-punkt før kommunevalgene da aktørene kanskje bruker den regionale arenaen for å markere seg for slik å maksimere sin kommunale politiker-karriere. I følge intervju med politiske aktører og sekretariatsledelsen er det imidlertid ikke økning i konfliktnivået på den regionale arenaen i valgperiodene. Dette styrker tanken om at deltakelse på den regionale arenaen er legitim og ansett som viktig. At aktørene gjennom glemming kan få kreditt for regionale prosjekter er nok en av årsakene til at konfliktnivået ikke øker. Dette støtter også ideen om at aktørene har en Vesterålidentitet som hindrer dem i å ødelegge den regionale arenaen med å bruke den til kommunalt frieri.

Analysen tyder på at aktørene har endret normgrunnlaget som resulterte i bruk av en kommunal territorialitet i et flertall av sakene og utviklet normer for regional politikk. At hver kommune skal ha sine egne nisjer i fred, at de trekker ut lærdom av konflikter og utvikler mekanismer for å kunne arbeide videre sammen er alle mest sannsynlig resultat av at prosesser som innebærer dobbeltsløyfet læring er i gang.

Utviklinga av ei regionalpolitisk arena med egne normer, både normative og pragmatiske regler, for samarbeid resulterer i at aktørene har utviklet en felles kode og felles symboler. Dette gjør at de politiske aktørene selv under vanskelige rammebetinelser, der bruk av en kommunal territorialitet er vanlig, er i stand til å utarbeide " working

agreements" som gjør det mulig å fortsette samarbeidet og videreutvikle det. De politiske aktørene har, i samspill med andre, satt i gang en del prosesser som kan benevnes som eksternaliserings- objektiviserings- og internaliseringsprosesser (Berger og Luckmann 1979). Disse prosessene foregår hele tiden, noe som gjør det mulig for aktørene å endre sine normer og skape nye og bedre rammebetingelser for regionalpolitikken.

Analysen viser konturer av en regional politiker-rolle som er under utvikling. Arenaens normer og verdier gjør at de politiske aktørene har ei sterk Vesterålidentitet, noe som igjen resulterer i at de bruker en regional territorialitet oftere enn før. De har en større helhetsforståelse av regionen noe som gjør at et av argumentene fra en av samarbeidspartnerene som deltok tidlig på -70 tallet om at "den som kommer først til mølla får male-tanken", ikke vinner særlig gehør lenger i regionen. Bygging av kommunale aktører, og forsterkning av allerede eksisterende kommunale aktører, som et resultat av regionalt samarbeid har en positiv symboleffekt som mest sannsynlig påvirker legitimiteten i politiker-rollen.

Resultatet av denne utviklinga er at det blir mer attraktivt å delta på den regionale arenaen. Aktørene har fått ei større frihet i politiker-rollen og det er legitimt å bruke ulike typer territorialitet. De opptrer med ei større sikkerhet og regionalpolitikk blir ansett som viktig både i deres egne politiske karrierer og ut fra et kommunalt synspunkt.

Den regionalpolitiske arenaen gir dermed rom for at deltakelsen kan skje ut fra blandete motiver. Følgende sitat fra en tidligere ordfører viser at tradisjonene og den regionale arenaen, dvs. strukturen, kan fange deltakerne:

" det e om å jør å jør det bæste ut a det når vi nu først e me."

Også andre aktører fremholdt dette som en begrunnelse for sin deltakelse. Dette tyder på at den regionale arenaen begrenser bruk av kommunal territorialitet og at hypotesa om at strukturen "fanger" er viktig med hensyn til opprettholdelse og utvikling av samarbeidet. Dette viser at kommunenes avhengighet til et større kollektiv, i denne sammenhengen regionen, er med på å styre deres handlinger og begrense deres frihet. Den regionale arenaen svekker derved muligheten for at variasjon i enkeltaktørenes holdning til det regionale samarbeidet kan ødelegge samarbeidet. Det skjer ei sosial-

sering av deltakerne ved at aktører som er imot det regionale samarbeidet og nedvurderer det som utspiller seg på den regionale arenaen blir presset av de forventninger og normer for regionalt spill som har utviklet seg over tid.

De politikerne som har ei sterk regional identitet fungerer som sosialiseringssagenter og sosialiserer ulike aktører inn i en type regional politiker-rolle. De påvirker sine medspillere bla. annet ved at de ufarlig-gjør en del reaksjoner for å kunne gå videre i samarbeidet, samtidig som det appelleres til samhold. Dette tyder på at deltakelse i samarbeidet ofte skjer både på bakgrunn av frivillighet og en type "tvang", og at hvilken motivasjon som er aktuell varierer fra person til person. Funnet virker bekreftende på hypotesa som omtaler strukturens betydning for utvikling og opprettholdelse av samarbeidet. Engasjementet kan variere, men torpedering av samarbeidet er vanskelig.

Analysen viser at den regionale politiker-rollen ofte er preget av en balansegang mellom bruk av kommunal- og regional territorialitet og innebærer sjelden bruk av ren regional territorialitet. Dette viser at hypotesa om en regional politiker-rolle som et resultat av en regional identitet som resulterer i en regional territorialitet bare er delvis holdbar.

At samarbeidet fremdeles fortsetter og ekspanderer skulle tilsi at de politiske aktørene klarer å omdanne erfaring til læring som igjen gir seg utslag i handling. Læringa resulterer i nye normer for det regionale samarbeidet som bidrar til vedlikeholdelse og utvikling. Dette viser igjen hvor viktig tidsperspektivet er i regional sammenheng da strukturell endring tar tid på grunn av at institusjonaliserte verdier viser treghet ved endringsforsøk. Læring i offentlige organer er en møysommelig prosess som krever tid.

### 8.3. Regionrådets beslutningsgrunnlag

Sentralt i regionrådets beslutningsrutiner er ideen om at alle de politiske aktørene bør være enige i de beslutninger som tas. Vedtak som fattes skal skje på bakgrunn av diskusjoner der alle kommunene er representert da sakene kan ha ulik betydning for kommunene. Hvis en/flere av kommunene er uenige i eventuelle vedtak som fattes kan

de avstå fra å stemme, noe som da protokollføres. Ønsker de andre kommunene fremdeles å gå videre med saken er det imidlertid rom for det. Eksempler på slike saker er vaksentralordninga i Bø kommune som Andøy kommune står utenfor, og søknad om prosjektmidler for videre utvikling av turistnæringa som Hadsel foreløpig står utenfor.

I disse beslutningsprosessene ligger en ide om en type demokratiske beslutninger der alle parter skal bli hørt og få ta sine uavhengige beslutninger. Muligheten til å avstå fra enkelte regionale tiltak gjør samtidig at det er bygd inn ei fleksibilitet som er en styrke for samarbeidets mulighetsrom da tvangsaspektet blir mindre. Dette gir kommunene større mulighet til å bevare sin autonomi. Dette kan være en av rammebetingelsene for at samarbeidet lykkes. Konsekvensen av en slik beslutningsmodell er at mange sider av aktuelle saker blir godt belyst. Dette kan være en styrke da det gir mye kunnskap om sakenes eventuelle konsekvenser. Beslutningsforma kan imidlertid være problematisk og vanskelig å forene med kravet om effektivitet og relativt raske resultat som den enkelt aktør skal kunne vise til i sin kommune for å kunne være en "god" spiller på to arenaer. Konsekvensen av dette er at i selve strukturen kan det ligge barrierer for effektivt spill på to arenaer, noe som kan komplisere samarbeidet.

#### 8.4. Oraniseringas betydning for samarbeidet

Selve organiseringa av det regionale samarbeidet har også stor betydning for at samarbeidet har utviklet seg i positiv retning. Organisasjons-strukturen har gjennomgått store endringer siden regionplanfasa. Den interkommunale organisasjonen var da en del av det offentlige hierarkiet. Organisasjonen var underordnet fylket samtidig som formannen hadde dobbeltstemme og dermed en regelbestemt autoritet. Flertallsavstemninger er vanlig i kollegiale organer og ikke i hierarkiske organisasjoner. Dette tyder på at organisasjonsmodellen i en tidlig fase er en blandingsmodell som er vellykket i denne perioden. Modellen er tilpasset at det er kommuner med interessekonflikter som er sentrale aktører. Regelbestemt lederautoritet er dermed et positivt innslag.

Dagens organisasjonsmodell har sterke trekk av det Morgan kaller for en organisk organisasjonsmodell. I dette begrepet ligger det ei forestilling om at det er visse

grunnleggende behov som må tilfreds-stilles for at organisasjonen skal overleve (Morgan 1986). Det er ifølge tradisjonell teori disse behovene som er viktige å styre, og organisasjonen må tilpasse seg omgivelsene for å overleve. Innen organisasjonen er hver del å sammenligne med en organisk celle som fungerer for seg selv, men som samtidig fungerer som en del av et større hele.

De enkelte arbeidsområdene kan betegnes som celler da de samtidig som de har spisskompetanse også har en viss autonomi. Aktørene i de enkelte cellene er ansvarlige for å utvikle rutiner og danne nettverk slik at målene som er blitt uthamret i samråd med regionrådet kan realiseres. Cellene fungerer imidlertid som et felles-skap bundet sammen av felles interesser der organisasjonens overlevelse og utvikling kan være sentral.

Stor organisasjonsmessig fleksibilitet oppnås ved at sekretariatet innhenter, og er ansvarlige for, ulike prosjekter der den organiske organisasjonen er basis. Med prosjekt menes en bestemt arbeidsoppgave av engangskaraktter. Skal et prosjekt lykkes må ofte flere aktører i en organisasjon medvirke for at oppgaven skal kunne løses på en tilfredsstillende måte. Prosjektorganisering gir anledning til å vinne dybdekunnskap om det aktuelle temaet og innebærer fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver. Det ansettes ofte en prosjektleder som har det daglige ansvar for framdrift. Til prosjektene oppnevnes en styrings- eller referansegruppe av oppdragsgiveren, som er Vesterålen regionråd. Prosjektorganisasjonen er en midlertidig organisasjon som er et tilskudd til basisorganisasjonen.

En organisasjon med disse to typene organisering, en organisk basis- og en prosjektorganisasjon, har både svake og sterke sider. En ulempe er at organisasjonen kan ha innebygd et sterkt konfliktpotensiale (Fivelstad/Bakka 1987). For de fast ansatte kan konflikten gi seg utslag i at stadig nye prosjekter virker som en ekstra stressfaktor i jobbsituasjonen da de må ta del i omfattende og komplekse oppgaver som krever samarbeid på tvers av cellene. Dette innebærer at de ansatte må kunne "sette" seg ut over sitt eget arbeidsområde og ta del i andres. Dette er da også tilfelle ved sekretariatet. Det er kanskje særlig kontorpersonalet som føler dette stresset. De skal avgi sekretærhjelp til både fast ansatte og prosjektene, noe som kan resultere i at det blir for hektisk i perioder. Aktørene har imidlertid funnet fram til løsninger der kontorpersonalet

har ansvar for bestemte prosjekt og fast ansatte. Ifølge informantene er dette ei mer tilfredsstillende arbeidsdeling.

Et vellykket samspill mellom basis- og prosjektstrukturene er muligens en viktig rammebetingelse for at prosessene med å innhente et prosjekt i rett tid i forhold til tidsfrister ofte lykkes. Det er her snakk om riktige koblinger av aktører, problemer, løsninger og beslutninger der tid er en viktig og begrensende faktor (March/ Olsen 1979). Prosessene i dette samspillet kan best beskrives gjennom termen ad-hockrati. Det skjer hurtige beslutninger og midlertidig omorganisering av arbeidskraft. Denne typen organisering er avhengig av at det er kvalifiserte aktører som kjenner til organisasjonens ulike arbeidsfelt slik at de er i stand til å tre sammen for å nå et mål. At aktørene ofte lykkes i sine forsøk med å innhente prosjekter tyder på at organisasjonsstrukturen er meget fleksibel.

Utviklinga av de regionale samarbeidsorganene tyder på at prosjektorganiseringa er en styrke for organisasjonen som helhet. Styrken ligger i at det blir tilført aktører med stor kompetanse og nye ideer om hvordan saker kan løses. Dette gir organisasjonens faste stab nye impulser og mulighet for alternative perspektiver og løsningsmodeller.

Slik kan organisasjonen:

"...utvikle ekspertise som setter en organisasjon i stand til å tilpasse seg en ny situasjon" (Morgan 1986,s.21).

Dette hindrer at organisasjonen stivner i et mønster og utvikler en type rigiditet som blir en barriere for videre utvikling, noe som kan hindre organisasjonens tilpasning til, og påvirkning av det ytre miljøet.

#### 8.5. Samarbeidet mellom sekretariat og regionråd

Regionrådet velger satsingsområder og prosjekter, men sekretariatets funksjon er sentral da det forbereder sakene til regionrådet, fremsetter forslag til prosjekter og er med på å definere saker inn eller ut av regionrådets dagsorden. Også disse aktørene foretar ikke-



beslutninger. På denne måten er sekretariatet, også før prosjektfasene med på å skape premisser for samarbeidet og sine egne overlevelsesvilkår som organisasjon. Sekretariatet har mulighet for å påvirke sine omgivelser slik at organisasjonens eksistens ikke bare blir et spørsmål om overlevelse, men om å påvirke vilkårene for overlevelse. Ved å velge ut bestemte samarbeidsområder legger organisasjonen og politikene premisser som endrer omgivelsene og som muligens reduserer usikkerheten i omgivelsene. Slik kan en del av premissene for samarbeid styres av selve organisasjonen og politikene. Det regionale samarbeidet består ikke av organisasjonen som ensidig tilpasser seg omgivelsene, men av aktører som aktivt skaper sin egen virkelighet (Berger & Luckman 1979).

Dette kan blant annet skje ved at det gjennom prosjektene skapes aktører i lokalsamfunnene som ofte lever videre etter at prosjektet er over. Disse aktørene skaper så nye og endrede premisser som igjen virker inn på den regionale organisasjonens rammevilkår ved at utviklinga styres i bestemte retninger. Eksempler på aktører som er et resultat av regionalt samarbeid kan være organene som ble opprettet i forbindelse med bokbussen og hvalsafari-prosjektene. Andøykontoret, som skal ha en full og en halv stilling fra sommeren 1991, hadde neppe hatt så store muligheter uten de oppgavene kontoret ivaretar for Hvalsafari A/S.

Aktørene allokere mye av sin oppmerksomhet ut av organisasjonen og massemedia blir oppmerksom på organisasjonens arbeid. Massemedia, særlig avisene, gir gjennom sin dekning både incentiver og sanksjoner. Pressa blir dermed en ekstra korrigerende faktor til det regionale samarbeidet.

#### 8.6. Lederskap

Definisjonen av god ledelse varierer. Dette har igjen sammenheng med at det til ulike tidsperioder og markedsforhold er ulike organisasjonsmodeller som ansees som de best egnede redskap for å realisere ulike mål. Rolleforeskriftene til en lederrolle vil derfor variere med tidsepoke, organisasjonsmodell og oppgaver. Tradisjonelt opereres det med tre hovedkategorier lederstil. Disse er den autoritære, den demokratiske og Laissez-faire lederen. Den autoritære leder får sin makt først og fremst gjennom stillinga, det vil si

posisjonsmakt til å bruke direktiver og regler som midler for sin maktutøvelse. En slik lederstil medfører avstand i de mellom-menneskelige relasjonene. En demokratisk leder er samarbeidsrettet og definerer seg selv som en del av gruppa på arbeidsplassen. De ansatte deltar i planleggingsprosessene og arbeidet antas å være styrt av felles mål der den enkelte har ansvar for sitt bidrag gjennom selvstendig arbeid. Laissez-faire lederen verken oppmuntrer de ansatte eller deltar aktivt selv, med andre ord en passiv lederstil (Fivelsdal og Bakka 1986).

I Vesterålen er det et politik lederskap som har det formelle arbeidsgiveransvaret for prosjektansatte og kontrollerer budsjettet. De blir også jevnlig orientert om prosjektens progresjon, kvalitet og økonomi slik at eventuell korrigerende kan skje. Det er imidlertid ikke en autoritær detaljstyring, men autonomi og frihet som kjennetegner forholdet mellom lederskap og sekretariat. Lederskapsutøvelsen kan best betegnes som en demokratisk lederstil.

Regionrådet gir dermed sekretariatet gode muligheter til selv å allokere sine ressurser da de sjelden griper inn i de interne arbeidsrutinene. Dette er en viktig rammebetingelse for sekretariatets organisasjonsløsning og mulighetsrom. De politiske aktørene har akkumulert kunnskap om samarbeidets muligheter og begrensninger slik at sekretariatet i størst mulig grad unngår å bruke mye tid og ressurser på konfliktløsning. At politikere har utviklet kunnskap om samarbeidets mulighetsrom har sammenheng med kontinuiteten i den politiske deltakelsen. Den politiske forståelsen av samarbeidet har gitt sekretariatet en stor grad av autonomi når det gjelder den daglige arbeidsrutine og selve utforminga av prosjekter.

Det politiske lederskap utgjør dermed en ytre rammebetingelse for hvordan sekretariatet er bygd opp og hvordan det fungerer. Sekretariatets selvstendige stilling gir mange muligheter for den indre organiseringa som den ovennevnte analysen viser, men en viktig indre faktor er lederskapet i de regionale organisasjonene.

Lederskapet i sekretariatet i regionplanfasa, 1965-75, har formelt sterke trekk av en autoritær leder. Dette er da også en lederstil som er nært knyttet til byråkratiet som organisasjonsform. Lederen kan gjennom bruk av sin posisjonsmakt ha en viss kontroll over sine "undersotter". At en slik ledertstil velges i en organisasjon der ulike geo-

grafiske områder skal samarbeide kan forstås ut fra at organisasjonen er en del av det offentlige hierarkiet. Eventuelle dårlige relasjoner mellom kommunene i de ulike regionene i landet kan og være en forklaringsfaktor for valg av lederstil. For i det hele tatt å kunne lage en regionplan er det nødvendig at lederen har posisjonsmakt til å "skjære" gjennom, det vil si, å utøve en autoritær leder-rolle.

Hvordan den faktiske utøvelsen av rollen skjer er imidlertid mer interessant i denne sammenhengen. Samarbeidets natur resulterte i at de kommunale aktørene ble deltakere både i planleggings- og iverksettelsesprosessene. Dette er sentrale kjennetegn på arbeidsprosesser under en demokratiske leder. Resultatet ble at lederen måtte kombinere den autoritære formelle rollen med en mer demokratisk rolleutøvelse. Dette er mulig da leder-rollen er søkt tilpasset en kollegial organisasjonsform ved at avstemning er en del av beslutningsprosessen. Han må være en demokratisk leder i en autoritær leder-rolle. Det kan dermed være kryssende forventninger rettet mot formannen da myndighetene velger en leder-rolle som er en blanding av en autoritær- og en demokratisk lederstil. Dette innebærer en balansegang som kan ha et stort konfliktpotensiale hvis lederen bruker sin autoritet i uheldige situasjoner.

Lederens svar på krysspresset kan kanskje forklares gjennom begrepet premiss (H. Simon 1976). Han sier at den minste enhet en beslutningsprosess må forstås ut fra er premissene for beslutningene. Noen av premissene er kjent, men andre varierer med hvilke personer som innehar ulike roller. Disse kaller han for "informational premises". Disse premissene uttrykker personlige ulikheter. Formannen hadde vært jordskifte-dommer i Sortland gjennom flere år. Dette resulterer i at aktøren har mye informasjon/kunnskap om sentrale aktører og relasjoner mellom disse. Denne informasjonen blir brukt bevisst i utøvelse av formannsrollen, Empirien tyder på at dette informasjonspremiss kan belyse hvordan formannen klarer den vanskelige balansegangen mellom en autoritær og en demokratisk lederstil. Han har en type kunnskap som ikke er knyttet til hans formalkunnskap som formann, men som brukes aktivt i utforminga av formannsrollen.

En annen mulig forklaringsfaktor på hans suksess kan være de lange tradisjonene som de kommunale aktørene hadde på den regionale arenaen. De tidligere samarbeidsprosessene kan ha brutt noen barrierer og åpnet nye muligheter for samarbeid. Slik kan

tradisjoner på samarbeid kan ha styrket den demokratiske lederstilen og dempet den autoritære.

Omstruktureringa av det regionale samarbeidet skjer når fylkesplanlegginga avløser regionplanlegginga. Dette innebærer videreutvikling av organisasjonsstrukturen. Samarbeidet er nå frivillig, og løsrevet fra det offentlige hierarkiet. Dette gir aktørene i regionen større frihet i selve organiseringa av samarbeidet. Endringa av samarbeidets fundament innebærer også en ny lederrolle, og utviklinga av organisasjonsstrukturen er avhengig av blant annet lederskapsutøvelsen.

Målsettinga med det regionale samarbeidet er å skape optimale rammebetingelser for utviklinga i Vesteråsregionen. Dette skal skje gjennom næringsutvikling og tiltak av mer indirekte betydning for bosetting. Tiltak som kan medføre økonomiske besparelser for kommunene og/eller styrke kommunenes innsats blir også vektlagt. Den generelle målsettinga er så vid at styringa best kan betegnes som en type verdistyring. Med verdistyring menes ei generell styring som gir rom for svært mange delmål avhengig av hvilke verdier organisasjonen anser som særlig viktig.

Sekretariatslederen er ansatt av regionrådet og er dermed oppsigelig. Lederen har vært ansatt som regionplankonsulent i regionplanrådet og overtok som sekretariatsleder ved den formelle omleggingen av det regionale samarbeidet. Lederens formelle kompetanse er markedsføringsskolen, distriktshøgskole, mellomfag i statsvitenskap og sosiologi. Lederen har allsidig erfaring fra yrkeslivet. Kompetansen gir aktøren et bredt og generelt erfaringsgrunnlag, samtidig som det gir en svært spesifikk kompetanse. Ifølge Morgan (1986) er det nødvendig å kunne forene generell og spesiell kunnskap for å utøve godt lederskap i turbulente omgivelser.

Sekretariatets omgivelser er komplekse på grunn av at samarbeidspartnerne er kommuner. En annen grunn til komplekse forhold er at lederskapet er politikere i en læringsfase, noe som innebærer prøving og feiling. Dette kan resultere i liten stabilitet i samarbeidet hvis ikke sekretariatslederen "lærer sammen med de andre aktørene". Hvis aktørene derimot lykkes i å lære i fellesskap kan det innebære nye muligheter for det regionale samarbeide. Utviklinga av sekretariatet tyder på felles læring.

Den lange kontinuiteten i lederskapet er nok en av betingelsene for at læringsprosesser kan skje. Aktøren har akkumulert kunnskap om regionen og sentrale aktører og bruker kunnskapen aktivt i utøvelsen av rollen. Et eksempel på hvordan kunnskapen blir brukt finnes i Bokbuss-saken hvor koblinga av kompetente aktører i referansegruppa hadde vært heller vanskelig uten grundig kjennskap til aktørene og relasjonene mellom disse. Deltakerene i referansegruppa er med andre ord håndplukket av sekretariatslederen. Ifølge lederen for kulturprosjektet fungerte samarbeidet "knirkefritt" da medlemmene hadde sterk kompetanse samtidig som de fungerte som gruppe.

Læringa har nedfelt seg i en organisasjons-struktur som er ei blanding av basis-, prosjekt- og ad-hockrati. Denne komplekse organiseringa er et resultat av en bestemt lederstil. De ansatte i organisasjonen er med i planleggings- og beslutningsprosesser internt i organisasjonen. Dette resulterer i at aktørene blir motivert til selvstendig tenkning og til å ta ansvar. Dette er i følge tradisjonell lederteori sentrale trekk ved en demokratisk leder. Noen av årsakene til at det er mulig å gi de ansatte frihet i utøvelsen av sine roller kan finnes i rekrutteringsprinsippene som lederen legger til grunn for tilrådning i ansettelses-saker. Disse er høy formell kompetanse og relevant praksis, analytiske evner, egnethet i forhold til de ytre omgivelser og de interne sosiale relasjoner, samt evne til å jobbe uortodoks. Rekrutteringsprinsippene inneholder krav om høy formell kompetanse, men samtidig spesielle krav til aktørenes personlighet, noe som kan defineres som uformell kompetanse. Rekrutteringsprinsippene viser at den uformelle kompetansen er viktig. En "metode" for å kartlegge søkeres sosiale egnethet, som er lite anerkjent innen den tradisjonelle lederskapsteorien, er å bruke intuisjon. I følge Loden (1987) er bruk av intuisjon en av de sentrale kvinnelige lederegenskaper som er svært konvertibel, men lite brukt av begge kjønn i tradisjonelle organisasjoner som gjennom-syres av en mål-middel rasjonalitet som ikke gir rom for å definere bruk av følelser som rasjonelt. Sekretariatslederen bruker bevisst sin intuisjon i ansettelsessaker og mener selv at dette er et svært viktig kriterie for utvelgelse av medarbeidere. Dette viser at lederen er utradisjonell på dette området og bruker et av kriteriene som betegnes som en kvinnelig lederegenskap kombinert med en tradisjonell type rasjonalitet.

Rekrutteringsprinsippene kan sees i sammenheng med de psykologiske jobbekrav der aktørens psykiske tilfredsstillelse fokuseres. Ved å legge slike ansettelseskriterier til grunn kan det skapes et miljø som gir de ansatte anledning til å bruke flere sider av seg selv.

Dette kan videre resultere i økt engasjement, kreativitet og trivsel på arbeidsplassen. Empirien viser at dette er faktorer som de ansatte framholdt som sentrale for fortsatt engasjement ved regionrådets sekretariat.

En leder som vektlegger de psykologiske kriteriene og bygger opp en organisasjonsstruktur som ivaretar slike hensyn kan best betegnes som det Morgan (1988) definerer som pro-aktiv ledelse. Denne typen ledelse bygger på en tenkemåte som konsentrerer seg om evnen til å styre utenfra og inn, det vil si en tenkemåte som bygger på et helhetes-syn på samfunnet og som nedfeller seg i organisasjons-strukturen. Tenkemåten innebærer videre at lederen videreutvikler kompetansen i organisasjonen. Implisitt i denne definisjonen ligger det fire aspekter:

"...få giret ut av revers og se fremover, lære seg å se etter muligheter, snu det negative til noe positivt, være en som leder snarere enn en som følger" (Morgan 1988, s.42.).

Den regional organisasjonen arbeider i heller turbulente omgivelser selv om en regional-politisk arena er under utvikling. Den regionale organisasjonen er svært utadvendt og aktørene jobber aktivt med å følge opp innspill og beslutninger gitt/tatt av ordførere, fylket, departement og andre aktuelle aktører. Gjennom å aktivt søke å påvirke premis-sene for samarbeidets eksistens:

"...kan de foregripe og styre problemstillinger som trenger seg på, ta initiativ som styrer utviklinga i ønsket retning" (Morgan 1988,s. 20).

Organisasjonen er bygget opp ut fra et "utenfra-og inn-perspektiv". Aktørene har brukt sin kunnskap om regionale og nasjonale forhold og har på denne måten bygget opp en fleksibel organisasjon som er tilpasset et samfunn i stadig endring. Organisasjonen kan foreta hurtige snuoperasjoner på grunn av prosjektorientering og ad-hockrati. Organisasjonen er bygd opp ut fra forståelsen av at den må inneholde samme kompetanse som det omkringliggende samfunn. Dette resulterer i at lederne i "cellene" innehar et vidt spekter av kompetanse. Den sterkt samlede kompetansen gir organisasjonen mulighet til både å møte og påvirke omgivelsene og slik delta i planlegginga av det omkring-

liggende samfunnet. Aktørenes kompetanse gjør det samtidig mulig for lederen å delegere ansvar til sine medarbeidere.

Lederen har en samarbeidsrettet arbeids-stil, høye krav til prestasjoner og utøver autoritet/kontroll bare i påkrevde situasjoner. Sekretariatets organisasjons-struktur inneholder samtidig i liten grad avansementmuligheter. Under denne flate organisasjonsstrukturens betingelser kan dette fungere som incentiver. Lederstilen kan virke forsterkende på aktørenes engasjement slik at de våger å ta selvstendige avgjørelser. Angsten for å mislykkes blir mindre når faren for å miste framtidige posisjoner ikke er tilstede og dette kan oppmuntre til å ta egne avgjørelser. Konkurransen-elementet er sterkt nedtonet. Resultatet er en meget utradisjonell lederstil, der det maskuline konkurranse-elementet er tilstede, men nedtonet i forhold til fellesskap og nærhet i de menneskelige relasjoner.

Oppbygging av en variert kompetanse har også hatt andre effekter for det regionale samarbeidet. Resultat er at organisasjonen som helhet har et variert nettverk som aktørene kan "spille på" i påkrevde situasjoner. Nettverket består blant annet av tidligere studiekamerater/arbeidskollegaer som sitter i nøkkelposisjoner både i privat næringsliv og offentlig administrasjon. Også for organisasjonens aktører er politikere på fylkesnivå og riksnivå viktige i nettverket. Dette gjelder særlig politikere på "nordlandsbenken" i stortinget. Nettverkets omfang er en styrke når sekretariatet for eksempel skal planlegge prosjekter og innhente økonomiske ressurser. En utradisjonell organisasjonsstruktur og et utradisjonelt lederskap kan tyde på at lederen er en entrepenør på dette området. I følge Barth er entrepenørskap et aspekt ved en rolle og er relatert til handlinger og aktiviteter.

"To the extent that persons take the initiative and in the pursuit and profit in some discernable form manipulate other persons and resources, they are acting as entrepreneurs" (Barth, 1972, s.6).

En entrepenørs initiativ er kjennetegnet av at det innebærer risiko for tap og håp om gevinst som defineres både gjennom matrielle og immatrielle kategorier. Det immaterielle kan være makt, anseelse og rang. Entreprenøren stoler på sine egne vurderinger selv om de går mot omgivelsenes felleholdninger.

Lederens bruk av pro-aktivt lederskap og kvinnelig lederegenskaper viser tro på egne vurderinger, selv om de strider mot de tradisjonelle verdier. Lederen risikerer å tape anseelse, respekt og i verste fall sin stilling hvis hans initiativ ikke bærer frukter. Hvis hans satsing kommer heldig ut vinner han tillit og bestyrker sin posisjon.

I følge empirien er lederens stilling overfor den politiske ledelsen sterk og relasjonene er preget av tillit noe som tyder på at den innovative atferden har vært vellykket. Det som observeres er en innovativ lederatferd i vekselvirkning med en delvis utviklet regional politikerrolle. Denne kombinasjonen har resultert i stor frihet der aktørenes faglige betraktninger vinner gehør overfor det politiske lederskap.

Lederatferden har resultert i en organisasjonskultur som har sitt utspring i regionplanfasas verdier der opprettholdelsen av samarbeidet var en av de mest sentrale. De lange tradisjonene har dermed skapt muligheter som lederen har vært i stand til å utnytte gjennom sin entrepenørrolle. Dette støtter hypotesa om at de lange tradisjonene har hatt stor betydning for utviklinga av samarbeidet.

### 8.7. Organisasjonskulturen - en betingelse for vellykket samarbeid

Organisasjonskultur uttrykker sentrale verdier, normer og atferdsmønstre i en organisasjon:

"Et mønster av grunnleggende antakelser - skapt, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med eksternt og intern integrasjon - som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant og til at det læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i forhold til disse problemene" (Fivelsdal og Bakka 1987).

En mer folkelig definisjon av organisasjonskultur er "slik gjør vi det her hos oss." Det er de grunnleggende antakelsene som er selve fundamentet i en organisasjonskultur. Det



er dette aktørene tar for gitt, og som styrer deres handlinger. Organisasjonskulturen utgjør dermed en viktig betingelse for mulighetene for dobbelt-sløyfet læring.

En sentral verdi i regionplanfasa er at vedlikeholdelse av det regionale samarbeidet er en verdi i seg selv. Vissheten om dette har nok hatt ei fundamental betydning for samarbeidets rammevilkår. Denne verdien har muligens nedtonet konflikter og gjort det mulig for aktørene "å gå videre" etter konflikter. Gjensidig respekt for kommunal autonomi er en annen viktig verdi. Verdiene har bundet sammen aktørene i organisasjonen slik at selv den konfliktfylte regionsentersaken ikke ødela samarbeidet.

I det videre samarbeidet skjer det ei videreutvikling av organisasjons-kulturen. De lange tradisjonene, utviklinga av en regionalpolitisk arena, en innovativ lederstil samt den tredelte organisasjonsformen gir rom for en forståelse blant organisasjonens aktører av hvilke verdier som må være en del av fundamentet. Dette er verdier som enighet om mål, sosialt felleskap, en felles forståelse av det regionale samarbeidet mulighetsrom og en forståelse av den enkeltes aktørs plass og oppgaver i organisasjonen.

Disse verdiene søkes blant annet styrket og vedlikeholdt ved at hele sekretariatet deltar i ulike kurs flere ganger i året, avhengig av arbeidesintensiviteten i organisasjonen. Eksempler på slike tiltak er kurs i prosjektadministrasjon, mediakontakt- og informasjon og presentasjonsteknikk. Samtidig har aktørene debattert organisasjonsanalyser. Disse aktivitetene åpner for at aktørene fra det omkringliggende samfunn, kommer inn i organisasjonen med sine ideer slik at "innenfra og ut styringa" blir lettere. Aktørene blir samtidig tryggere i sin atferd overfor omverdenen noe som kan resultere i at innspill blir møtt med større åpenhet.

Dette resulterer i ei organisasjonsidentitet som gjør at aktørene oppfatter sine oppgaver ut over de oppgavene som de arbeider med i øyeblikket. Identiteten gjør det lettere for organisasjonen å styre utviklinga i ei bestemt retning da aktørene møter den omkringliggende verdenen med en felles forståelse av organisasjonens funksjon.

Organisasjonsidentiteten er samtidig en rammebetingelse for at den tredelte organisasjonen kan fungere. Uten ei sterk identitet ville det være vanskelig for aktørene å forstå og delta aktivt i prosjektorganiseringa og ad-hocratiet.

De kulturelle verdiene er et viktig fundament for at samspillet mellom en basis, en prosjekt- og ad-hoc orientert struktur kan lykkes. Aktørene får gjennom kulturen et forhold til, og et ansvar for, prosjektene som de ofte har vært aktivt med på å innhente. Ad-hockratriet kan samtidig resultere i at aktørene utvikler en lojalitetsfølelse på tvers av "cellene". Aktørene må "spille på samme lag" hvis det skal være mulig å legge til side andre oppgaver for å få gjort det som kreves for å hente ned et prosjekt. Det er innarbeidet en forståelse i hele organisasjonen for kravene til en fleksibel samarbeidsform og koordinert innsats som prosjektorganisasjonen krever. Prosjekt- og ad-hockratieorganiseringa er både en konsekvens av, og en forutsetning for denne identiteten.

Organisasjonsidentiteten er kanskje også en av betingelsene for at ulike profesjoner kan samarbeide "på tvers" av sine fagområder. Kulturen inneholder verdier som oppmuntrer til samarbeid, felles vurderinger, selvstendige handlinger og til å ta ansvar.

Den uformelle strukturen er en viktig faktor med hensyn til vedlikehold og formidling av organisasjonskulturen. Pauserommet bærer preg av at det er en åpen og fri atmosfære, er viktig i denne sammenhengen. Kaffen "er varm" stort sett hele dagen. Aviser og litt smårot ligger slengt omkring, og folk stikker innom for å lese eller slå av en prat. Dette skaper nærhet. Diskusjoner om prosjekter og framdrift av disse skjer ofte over en kopp kaffe i lunsjpausen og her gis både ros og ris.

At det meste av sekretariatet er samlet under samme tak medvirker også til nærhet noe som understrekes ved at dørene mellom kontorene som oftest står åpne. Disse uformelle aspektene ved organisasjonskulturen resulterer i at aktørene daglig er i kontakt med hverandre. Det gjør det lettere å be kollegaer om hjelp når deres egen kompetanse ikke strekker til, noe som ble ofte observert.

#### 8.8. Oppsummering - lederskap og organisasjonskultur.

Det politiske lederskap er kjennetegnet av at aktørene har akkumulert kunnskap om samarbeidets muligheter og begrensninger. Lederskapet i de regionale organene i regionplanperioden er kjennetegnet av en demokratisk leder i en autoritær lederposisjon.

I det videre samarbeidet har utviklinga av lederskap sammenheng med omstruktureringa av organisasjonen. Omstruktureringa gir rom for andre lederegenskaper. Det senere lederskapet er kjennetegnet av proaktivt lederskap (Morgan 1988).

Organisasjonskulturen viser at sentrale verdier er at aktørene skal være selvstendige selv om de er medlemmer av en organisasjon. Sosialt fellesskap og en felles identitet gjør dette mulig. Aktørene har en selvstendig stilling i forhold til det politiske lederskap.

## 9. KAPITTEL. KONKLUSJON.

### 9.1. Innledning.

Analysen viser at begrepet territorialitet er viktig for å forstå prosessene i det regionale handlingsrommet. Territorialitet kan fortelle noe om aktørens identitet og hendelser kan forstås i lys av både en geografisk - og en sosiologisk dimensjonen. Begrepet gjør det mulig å forstå handlinger som kan defineres som irrasjonelle handlinger som rasjonelle, da aktørene kan bruke ulike typer territorialitet i forskjellige beslutninger.

Ved å bruke begrepet territorialitet viser det seg at også aktørens tilhørighet og identifisering med territorier innen en kommune er viktig å forstå hvis det regionale handlingsrommet skal forstås, jmf. mønsterbruksaken.

Begrepet viser også at aktører kan knytte sin identitet til et annet territorie enn det aktøren geografisk hører til, jmf. regionsentersaken. Dette kan ha betydning for hvordan regionalt samarbeid fungerer. Regioner inndelt kun ut fra kommunal avgrensning kan få vanskelige samarbeidsforhold da ei geografisk inndeling kan resultere i at konflikter aktualiseres som en konsekvens av sosial territorialitet.

Mulige forklaringer på at samarbeidet i Vesterålen har lyktes kunne derfor finnes ved å bruke begrepene territorie og territorialitet. Analysen tyder på at de lange tradisjonene og sterk integrasjon har gitt aktørens felles identitet knyttet til Vesterålen som territorie. Identiteten er så sterk at den gir seg utslag i bruk av en regional territorialitet i både forventede og ikke-forventede saker.

## 9.2. Forklaring og diskusjon.

Analysen viser at den regionale politiker-rollen er under utvikling. Bruken av regional territorialitet er sterkere i konsolideringsfasa enn i regionplanfasa. Dette kan ha sammenheng med saksutvalget, men intervjumaterialet viser at aktørene svært ofte tenker regionalt. Det viser seg at ikke alle politikerne bruker regional territorialitet, men videreutviklinga av samarbeidet tyder på at aktørene har ei sterk identitet knyttet til Vesterålen som territorie. Identiteten kan resultere i en type avhengighet mellom kommunene som gir aktørene en forståelse av hvorfor samarbeidet er viktig og som er med på å opprettholde samarbeidet når konfliktpotensialet aktualiseres. Mangel på bedre samarbeidspartnere kan også styrke avhengigheta mellom kommunene.

Strukturen på den regionale arenaen fungerer som en "fangemekanisme" som demper bruk av kommunal- og bygde territorialitet. De aktørene som har den sterkeste identiteten fungerer som sosialiseringssagenter overfor de mindre entusiastiske politikerne på den regionale arenaen. Den regionale arenaen forteller også at "glemming" og overbærenhet er viktige overlevelsesmekanismer for samarbeidet. De politiske reglene som utvikles inneholder også etterhvert sanksjoner som trer i kraft når de brytes. Analysen viser for eksempel at det er legitimt å bruke regionale argumenter for å oppnå kommunale fordeler, alle kommunene bruker dette som en del av den kommunale territorialiteten om enn med vekslende hell.

Balanse i bytterelasjonene er viktig for hvordan samarbeidet fungerer. Reglene på den regionale arenaen gir aktørene anledning til å bruke kommunal territorialitet for å balansere bytte som er kommet i ulikevekt. Konflikter får derfor utspille seg, slik at saker som er definert som kommunale saker kan bli omdefinert til regionale saker. Aktørene har også et begrep om utsatt bytte. Dette kan virke konfliktdepende i en del saker og utsatt bytte kan være en viktig betingelse for at samarbeidet lykkes.

Saker det er lett å samarbeide om er naturligvis saker som gir alle kommunene fordeler. I saker der noen vinner kan samarbeid være mulig hvis ikke satsing medfører tap for de andre kommunene. Hvis en kommune vinner og alle taper er samarbeid som oftest umulig da aktørene bruker kommunal territorialitet for å beskytte egne områder. Unntaket fra denne "regelen" er hvis sakene kan plasseres innenfor funksjonsfordelings i

regionen. Utviklinga av ei felles identitet og en regional politiker-rolle kan over tid åpne nye muligheter for samarbeidet. Kanskje typiske konkurranse-saker der taps- og vinningskontoen er stor etterhvert kan bli samarbeids-saker. Sterkere satsing på region-senteret som et regionalt kompetansesenter kan være en slik mulighet.

Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er om denne utviklinga og en eventuell ekspansjon av samarbeidet kan være forløper til en storkommune i Vesterålen og om dette er en ønsket utvikling. I dagens situasjon har alle kommunene sin autonomi og mulighet til å si nei takk til ulike regionale samarbeidsprosjekter. Denne fleksibiliteten er en viktig rammebetingelse for vellykket samarbeid. En løsning med storkommune vil binde aktørene mer til felles løsningsmodeller og det frivillige i samarbeidet blir sterkt nedtonet. Ved å la det interkommunale samarbeidet være et alternativ til storkommune vil aktørene bevare sin autonomi.

Den tredelte og fleksible organisasjonsforma som regionrådets sekretariat har er mulig når organisasjonen er liten. Hvis organisasjonen vokser ytterligere kan resultatet bli ei byråkratisering. Større organisasjoner krever ofte mer formaliserte arbeidsforhold hvis deltakerne skal klare å "holde oversikten". En slik utvikling vil mest sannsynlig resultere i at aktørenes selvstendige stilling, organisasjonens innovative muligheter, fleksibiliteten og "utenfra - og - inn - styringa" blir vanskelig om ikke umulig. Dette vil være ulempen ved å stadig utvide samarbeidet. Det å bevare fleksibiliteten i organisasjonsstrukturen er en nødvendig betingelse hvis organisasjonen skal overleve i et stadig mer komplekst og omskiftende samfunn. At den regionale organisasjonen er i stand til å påvirke omgivelsene samtidig som den endrer seg er med på å gjøre samarbeidet vellykket noe som samtidig legitimerer samarbeidets eksistens.

En svakhet ved den regionale organisasjonen slik den er i dag er at politikerne og de sekretariatsansatte er en elite på det regionale nivået. For andre sentrale aktører i regionen, for eksempel næringslivet, en del skolefolk osv. fremstår det regionale nivået som litt fjernt og uten særlig interesse. Faren ved å skape en kompetanse-elite er at aktørene mister kontakten med "grasrota". Mangel på kontakt gjelder nok også det politiske miljøet utenfor det regionale apparatet. Analysen viser imidlertid at kompetansen er en av de viktigste betingelsene for samarbeidets vellykkethet. Et av framtidens spørsmål blir muligens hvordan kan et kompetansetungt regionalt team oppnå bedre

kontakt med ikke-regionale aktører? Dette spørsmålet er det viktig å ta stilling til hvis samarbeidet skal beholde sin legitimitet.

## LITTERATURLISTE.

- Bailey, F. G. *Stratagems and spoils. A social anthropology of politics.* M. Y. Schocken Books, 1970.
- Barth, F. *The role of the Entrepreneur in Social Change in Northern Norway.* Universitetsforlaget, Bergen, 1972.
- Barth, F. *Process and form of social life.* London, Routledge and Kegan, 1981.
- Berger, P. L. og Luckman, T. *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling.* Danmark, 1979.
- Bernt, I., Krohn, M. og Solvang, H. *Metodevalg og metodebruk.* Forfatterne og TANO A.S., Otta 1981.
- Brox, O. *Nord-Norge fra allmenning til koloni.* Universitetsforlaget 1984
- Faludi, A. *A reader in planning theory.* Pergamon Press, Oxford, 1981.
- Fiveldal, E. og Bakka, J.F., *Organisasjonsteori. Struktur, kultur, prosesser.*
- Goffman, I. *Strategic interaction.* Oxford, 1970.
- Gouldner, A.W. *The norm of reciprocity.* American Sociological Review, 1960.
- Grindstein, T. *Senterstrukturen i Vesterdalen 1900-1975.* Geografisk institutt, Universitetet i Oslo, 1978.
- Hernes, G. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Bergen, Universitetsforlaget, 1978.
- Hernes, G. *Makt og avmakt.* Universitetsforlaget, Bergen, 1978.
- Loden, M. *Kvinnelig lederskap: en annen dimensjon?* Oslo, 1987.
- March, J. G. og Olsen, J. P. *Ambiguity and choice in organisations.* Universitetsforlaget, 1979.
- Morgan, G. *Organisasjonsbilder.* Universitetsforlaget A.S. 1988.
- Morgan, G. *Organisasjoner i bevegelse.* Universitetsforlaget, 1989.
- Mydske, K. P. *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge.* Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1974.
- Olsen, J. P. *Politisk organisering.* Universitetsforlaget, Oslo, 1980.
- Sack, R. D. *Human territoriality: it's theory and history.* Cambridge, 1986.
- Spradley, J.P. *Participant observation.* New York, 1988.



- Veggeland, N. *Planleggingens muligheter: Forvaltning av regionene.* Universitetsforlaget, Oslo 1982.
- Wadel, C. *Den samfunnsvitenskapelige konstruksjon av virkeligheten.* SEEK forlag, Flekkefjord 1990.
- Østerud, Ø. *Samfunnsplanlegging og politisk system.* Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1978.
- Østerud, Ø. *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser.* Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1986.



REGIONRÅDETS SEKRETARIAT: ORGANISASJONSMODELL

