



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Samarbeidet i Tromsø-området regionråd

Hvordan kan Mintzberg sine strategiskoler bidra til å belyse samarbeidet i Tromsø-området regionråd?

Monica Kvaal

Mastergradsoppgave i Master of public administration

STV-3909

Mai 2021

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.3	Oppgavens struktur.....	2
2	Regionråd	3
2.1	Interkommunalt samarbeid	4
2.2	Samarbeidsprosjekt i regionrådet	5
2.2.1	Kystsoneplan Tromsø-regionen	5
3	Teoretisk rammeverk.....	7
3.1	Mintzberg sitt rammeverk.....	8
3.1.1	Mintzberg sine strategiskoler	8
3.1.2	Mintzbergs fem definisjoner av strategi.....	10
3.1.3	Samarbeid som strategi	11
3.1.4	Hvordan er Mintzberg sine strategiskoler relevant for samarbeid?	13
4	Metodisk tilnærming og design.....	15
4.1	Forskningsdesign	16
4.2	Validitet og reliabilitet.....	19
4.3	Datainnsamling.....	19
4.3.1	Fra observasjonene	20
4.3.2	Fra intervjuene.....	21
5	Analyse.....	23
5.1	Kan teorien bidra til å utvikle hypoteser om samarbeid?	24
5.2	Analyse og drøfting av Mintzberg mot empiri	25
5.2.1	Planleggingsskolen.....	25
5.2.2	Posisjoneringsskolen	27
5.2.3	Maktskolen	28

5.2.4	Kulturskolen.....	30
5.3	Analyse av samarbeidet i regionrådet.....	31
6	Konklusjon og avslutning.....	40
	Referanseliste og vedlegg.....	42
	Vedlegg a: Intervjuguide	
	Vedlegg b: Samtykkeerklæring	
	Vedlegg c: Mintzbergs rammeverk	
	Vedlegg d: Intensjonsavtale	
	Tabelliste	
	Tabell 1 Min forenklete modell av Mintzberg sitt rammeverk	9
	Figurliste	
	Figur 1 Fra «Kystzoneplan Tromsøregionen».....	6
	Figur 2 Mintzberg "Strategies deliberate and emergent"	11

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på en erfaringsbasert grad i Master in public administration som ble påbegynt høsten 2017. Masteroppgaven er på 30 studiepoeng.

Oppgaven er et selvstendig forskningsarbeid basert på dokumentert bruk av vitenskapelige metoder opp mot tema og problemstilling.

Det er flere endringer på gang i landets kommuner og fylker, så jeg ville se nærmere på et samarbeidsråd bestående av flere kommuner. Når egen hjemkommune i tillegg fremsto som betydelig større enn de øvrige i Tromsø-området regionråd, fremsto det som en mulig vei å vinkle forskningen.

Det har vært en lang prosess for å avgrense og finslipe endelig tema og problemstilling. Jeg har kjent på frustrasjon, oppgitthet og heldigvis mest entusiasme og engasjement.

Jeg vil takke min kjære familie for all tålmodighet gjennom 4 år.

Og en stor takk til min veileder Tor Arne Morskogen. Han har satt seg inn i stadige nye vinklinger av mine ustrukturerte tanker i prosessen og gitt meg svært god og konstruktiv veiledning.

Ikke minst fortjener Tromsø-området regionråd en stor takk. Midt under koronapandemien i 2020 fikk jeg muligheten til å observere og gjennomføre mine intervjuer.

Monica Kvaal

Tromsø

14.mai 2021

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Jeg har forsket på Tromsø-området regionråd som består av kommunene Tromsø, Balsfjord og Karlsøy. Per 4.kvartal av 2020 har Tromsø kommune 77 095 innbyggere, Balsfjord har 5559 og Karlsøy har 2127 innbyggere.¹

I starten vurderte jeg å se til andre regionråd for å finne fellestrekk i forskningen. Men oppgavens omfang og størrelse er begrensende, så jeg valgte å ikke gjøre dette.

Jeg gikk i gang med forskningen tidlig i 2019, men utsatte arbeidet med innsamling av data til våren 2020. I 2020 ble det iverksatt endringer med ny kommunelov og kommunesammenslåinger i Norge, parallelt med en omfattende fylkessammenslåing.²

Kommunereformen³ ble satt i gang juni 2014. Før reformen var det 428 kommuner i Norge. Etter kommunesammenslåingen 1.januar 2020 ble antall kommuner i Norge redusert fra 428 til 356 kommuner. Samme tid 1.januar 2020 ble det gjennomført regionreform⁴ i Norge, der 19 fylker ble redusert til 11.

I NIVI-rapport 2019:2 blir det vist til fylkesmannens tilrådning gitt 28.09.16, der Tromsø og Karlsøy ble anbefalt slått sammen fra 01.01.20. Balsfjord ble oppfordret til å ta opp prosessen med å vurdere sammenslåing med tilliggende kommuner. Dette er ikke gjennomført og lagt på vent inntil videre.

November 2020 var jeg ferdig som observatør i regionrådet. Dette var før regionrådet omorganiserte seg til interkommunalt politisk råd etter ny kommunelov.⁵ Min forskning pågikk perioden før endringene var gjennomført.

Min forskning gjennom 2020 ble naturlig nok påvirket av koronapandemien. Den digitale hverdagen dominerte både min arbeids- og studiesituasjon.

¹ [Statistisk sentralbyrå](#)

² [Kommunereformen](#)

³ [Kommunereformen](#)

⁴ [Regionreformen](#)

⁵ [Kommuneloven](#)

1.2 Problemstilling

For å tilnærme meg en forståelse av samarbeidet i Tromsø-området regionråd, fant jeg det nødvendig å finne en egnet teori som jeg kunne jobbe ut fra og landet etter en lang prosess på følgende teori og problemstilling:

Hvordan kan Mintzberg sine strategiskoler bidra til å belyse samarbeidet i Tromsø-områdets regionråd?

Jeg begrenset forskningen til perioden juni til november 2020 for å få struktur i innhenting av empiri. I denne perioden var jeg observatør og gjennomførte intervjuene.

Studien er en kvalitativ undersøkelse av Tromsø-områdets regionråd som er ment å gi innsikt i hvordan et samarbeidsorgan med medlemskommuner av ulik størrelse fungerer i et interkommunalt samarbeidsråd. Hvordan opplever medlemmene samarbeidet seg imellom, basert på sine roller i rådet og størrelsen på kommunene? Opplever de at samarbeidet hemmer eller fremmer potensialet i samarbeidsrådet? Får de utnyttet styrkene til hverandre, til tross for ulik størrelse på kommunene?

Jeg har valgt å studere tema gjennom Mintzberg sitt rammeverk av strategiskoler og definisjoner, da rammeverket kan brukes til å utvikle hypoteser om atferd og samarbeid.⁶ Jeg vil undersøke om teorien kan bidra med å forklare hvorfor aktører opptrer som de gjør i et samarbeid med hverandre.

1.3 Oppgavens struktur

Jeg starter oppgaven med å beskrive den empiriske konteksten og redegjør for regionråd. Jeg beskriver fakta om regionråd og ser på premisser for interkommunalt samarbeid. Videre tar jeg for meg det teoretiske rammeverket og perspektivene jeg følger opp i analysen. Jeg fortsetter med min metodiske tilnærming og design. I analysekapittelet drøfter jeg empiri mot teori. Jeg utfører temaanalyser og kontekstanalyser for å belyse ulike tilnærminger til problemstillingen. Avslutningsvis oppsummerer og konkluderer jeg med funn mot teori.

⁶ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

2 Regionråd

Regionråd kan defineres som et vedtektsfestet samarbeidsorgan mellom kommuner i en region og ledes av et politisk styre.⁷ Formålet til regionråd er å ivareta felles utfordringer og interesser på tvers av kommunegrensene.⁸ Per november 2018 er det 66 regionråd som tilfredsstillere kriteriene. Andel kommuner i Norge som deltar i regionråd er 95 %. I Nord-Norge deltar samtlige kommuner i regionråd. I Troms er det 4 regionråd: Nord-Troms, Tromsø-området, Midt-Troms og Sør-Troms.⁹ Tromsø-områdets regionråd omfattet 34,95 % av Troms og Finnmark sine innbyggere per 01.01.20, med et samlet folketall på 85 093 personer.¹⁰

I NIVI-rapport fra 2007 ble det gjennomført en gjennomgang av vedtekter i regionrådene. Det ble konkludert med at regionrådene kan ivareta minst tre viktige funksjoner som omhandler å initiere og samordne interkommunalt samarbeid om kommunal administrasjon og kommunale tjenester. I tillegg til å inneha en interessepolitisk utviklingsrolle for å påvirke næringsliv, regionale og nasjonale aktører, og ikke minst; ha en prosessrolle der samordning av løpende saker gjennom felles saksbehandling og høringsuttalelser er viktig. Resultater fra undersøkelser viser at samordning av kommunale tjenester ble vurdert som den viktigste rollen for regionråd de siste årene. En annen viktig side ved regionrådets rolle knytter seg til relasjonene til fylkeskommune og fylkesmannen. Fylkesmannens rolle er som regel tilknyttet finansiering av prosjekter. Kartleggingen¹¹ tyder på store variasjoner i regionrådenes forhold til fylkeskommunen.

68 % av regionrådene har en administrasjon på ett årsverk eller mindre.¹² Dette gjelder også for Tromsø-områdets regionråd. Tromsø kommune er vertskommune og har arbeidsgiveransvaret for sekretariatet som består av en daglig leder lokalisert i Tromsø. Medlemmene i regionrådet velges for 4 år og følger valgperioden. Ledervervet rullerer

⁷ Vinsand «Regionråd i Norge»: s.4

⁸ Vinsand «Regionråd i Norge»

⁹ Vinsand «Regionråd i Norge»

¹⁰ [Tromsø-området regionråd hjemmeside](#)

¹¹ Vinsand og Nilsen «Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner»

¹² Vinsand «Regionråd i Norge»

mellom de tre medlemskommunene. I forskningsperioden er det ordfører i Karlsøy kommune som er leder.¹³ Regionrådet består av 12 faste medlemmer fra tre kommuner. Medlemmene er kommunenes ordførere, varaordførere, opposisjonspolitikere og administrative ledere (rådmenn eller kommunedirektør).

Den tidligere nevnte NIVI-rapporten fra 2007 avdekket et stort endringsbehov, konkret ved regionrådets funksjonsmåte og organisering. Det ble ansett som mest aktuelt å endre formål eller oppgaver for regionrådet. Minst aktuelt var endring i antall medlemskommuner og overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet. Likevel er Tromsø-området på vei inn i et interkommunalt samarbeidsråd med Nord-Troms. Intensjonen er å bygge et større og tyngre politisk fellesskap mellom de ni nordligste kommunene i Troms. Dette er nærmere beskrevet i Tromsø-områdets handlingsplan.¹⁴

2.1 Interkommunalt samarbeid¹⁵

I opphevet kommunelov kap.5 § 27¹⁶ er overskriften interkommunalt samarbeid, mens det i ny kommunelov beskrives under kap.17 og 18. I den reviderte og gjeldende kommuneloven¹⁷ beskrives premisser for hvordan et interkommunalt samarbeid skal foregå med krav om navneendring til interkommunalt politisk råd. Minimum to kommuner eller fylkeskommuner kan opprette et slikt råd, der saker behandles på tvers av kommune- eller fylkesgrenser. Det er opp til kommunestyrene eller fylkestingene å vedta at det opprettes et slikt råd.

«Interkommunalt betyr at det er noe som finner sted mellom kommuner, til forskjell fra noe som skjer innenfor de formelle rammene til en enkelt kommune.

Vanligvis vil dette defineres som at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring»

Jacobsen 2014: s. 15

¹³ [Tromsø-området regionråd hjemmeside](#)

¹⁴ [Tromsø-områdets handlingsplan](#)

¹⁵ [Artikkel: Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid av Bjarne Jensen](#)

¹⁶ [Opphevet kommunelov](#)

¹⁷ [Kommuneloven](#)

Kommunelovens §18-3 beskriver hvordan representantskapet er det øverste organ i et interkommunalt politisk råd. Hvert kommunestyre velger selv sine medlemmer og samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem.

Tromsø-området regionråd er i en prosess hvor det vurderes hvordan rådet kan omorganiseres fra å være et regionråd til å bli et interkommunalt politisk råd.¹⁸

2.2 Samarbeidsprosjekt i regionrådet

Kystsoneplanen¹⁹ er et konkret eksempel på det interkommunale samarbeidet i form av et prosjekt. Under datainnsamlingen fikk jeg informasjon fra informantene som fortalte om ulike felles satsninger/ prosjekter i regionrådet. Det ble nevnt flere satsninger som regional næringsplan, EU-midler til ungdomssatsning, nasjonal transportplan og Nord-Norgebanen. Men på hjemmesiden til Tromsø-områdets regionråd²⁰ er det kystsoneplanen som står oppført som aktivt prosjekt og det som var på agenda i perioden da jeg var observatør.

2.2.1 Kystsoneplan Tromsø-regionen

Tromsø-områdets regionråd er prosjekteier av kystsoneplanen.²¹ I tillegg til de tre medlemskommunene i regionrådet, er Målselv og Lyngen med som samarbeidskommuner. Prosjektet er en del av tidligere Troms fylkeskommune sitt prosjekt Kystplan Troms, etter kap.9 i plan- og bygningsloven.²² Kystplanen ble vedtatt i de fem medlemskommunene i 2015.

Mål for prosjektet:

«Rullere og fremme Kystplan Tromsøregionen for 2019-2030. Rulleringsarbeidet skal fremme bærekraftig forvaltning av ressursene, økt verdiskaping og sysselsetting i hele regionen

¹⁸ Vedlegg d: intensjonsavtale

¹⁹ [«Kystsoneplan Tromsøregionen» til offentlig ettersyn](#)

²⁰ [Tromsø-området regionråd hjemmeside](#)

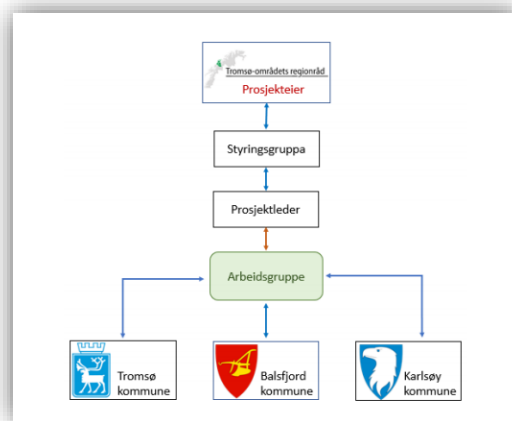
²¹ [«Kystsoneplan Tromsøregionen» til offentlig ettersyn](#)

²² [Plan og bygningsloven](#)

stimulere til samarbeid og utvikle felles rammer for et bærekraftig arealbruk, forvaltning og verdiskapning.»²³

September 2018 vedtok Tromsø-området regionråd at eksisterende plan skulle revideres. Arbeidet med planprogrammet startet januar 2020 og det ble tilsatt prosjektleder med kontorsted i Tromsø kommune. Det ble opprettet en interkommunal styringsgruppe og arbeidsgruppe, men vedtaksmyndigheten ligger i den enkelte kommune. Prosjektleder skal planlegge og koordinere planarbeidet, mens styringsgruppa har det overordnede ansvar for fremdrift og økonomi.

Figur 2 Fra «Kystsoneplan Tromsøregionen» s. 17



Det reviderte planprogrammet for kystsoneplanen for Tromsø-området ble siste halvdel av 2020 vedtatt i de involverte medlemskommunene. En av premissene for revideringen er Regjeringens havstrategi²⁴ som blant annet beskriver oppdrettsnæringen. Andre premisser som ble lagt til grunn for revisjonen, er Tromsø og Karlsøy sine bestemmelser som gjelder områder hvor det ikke skal åpnes for havbruk. Et politisk vedtatt premiss er at reiselivets arealbruk skal være bærekraftig, både i økonomisk, sosialt, klima- og miljømessig forstand.

Medlemskommunene ønsker å legge til rette for en bærekraftig vekst i fiskeri- og havbrukssektoren. Veksten skal avveies mot klima-, miljø og andre samfunnsinteresser. Kystsoneplanen er ment som et styringsverktøy for at kommunene skal kunne styre denne

²³ [Mål for prosjektet](#)

²⁴ [Regjeringens havstrategi](#)

utviklingen. I det vedtatte planprogrammet ²⁵ beskrives fremdriftsplan for revidert kystsoneplan. Det legges opp til at den endelige planen vedtas i kommunene i løpet av august 2021.

3 Teoretisk rammeverk

Henry Mintzberg er en kanadisk professor født i 1939. Han er forsker og forfatter, og har gitt ut en rekke publikasjoner innenfor organisasjonsteori, strategi og ledelse.²⁶ Mintzberg har teorier og betraktninger rundt det å være leder, han er også en aktiv bidragsyter i sosiale media.²⁷

Jeg har valgt å se på deler av rammeverket som jeg beskriver nærmere i dette kapitlet. Mintzberg m.fl.²⁸ viser til rammeverket for å forklare strategifaget, og jeg tar elementer fra rammeverket for å beskrive hypoteser om atferden rundt samarbeidet til medlemmene av regionrådet. Jeg ønsker å finne ut om denne teorien kan bidra til å forklare hvorfor aktører opptrer som de gjør.

“..yet to comprehend the whole we also need to understand the parts”

Mintzberg m.fl 2009: s.3

I min oversettelse sier sitatet at man må se på delene for å forstå helheten. Mintzberg m.fl reflekterer rundt kompleksiteten i begrepet strategi.²⁹ Og hva er grunnen til at forfatterne har valgt akkurat ti strategiskoler? De beskriver hvordan de gjennom teori av ledelsespraksis har sett at ti ulike synspunkter gjorde seg gjeldende.³⁰ Derav ti strategiskoler.

²⁵ [«Kystsoneplan Tromsøregionen» til offentlig ettersyn](#)

²⁶ [The management Theory of Henry Mintzberg](#)

²⁷ [Henry Mintzberg sin hjemmeside](#)

²⁸ Mintzberg m.fl “Strategy safari: Your complete guide through the wilds of strategic management”

²⁹ Mintzberg m.fl “Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management”

³⁰ Min oversettelse fra Mintzberg m.fl 2009: s.4

3.1 Mintzberg sitt rammeverk

Mintzberg sitt rammeverk med ti strategiskoler og fem definisjoner er en situasjonsavhengighetsteori som tar utgangspunkt i at ulike strategiske tenkemåter tilpasses situasjonen.³¹ Det opprinnelige rammeverket er omfattende, så jeg har valgt å trekke ut de delene av rammeverket som jeg mener best forklarer det jeg undersøker rundt samarbeidet i regionrådet. Dette kom jeg frem til da jeg så min empiri opp mot teori, fortrinnsvis gjennom diverse NIVI-rapporter. Disse fire skolene kan best forklare det jeg ønsker å belyse gjennom problemstillingen.

3.1.1 Mintzberg sine strategiskoler

Johnsen³² beskriver hvordan strategi i offentlig sektor handler om å håndtere og løse sammensatte, sosiale utfordringer. Offentlige strategier er opptatt av samfunnets muligheter og evne til å handle innenfor de omgivelsene de er i. Tromsø-området regionråd som interpolitisk samarbeidsorgan består av de øverste ledere fra tre kommuner. Regionrådet er ikke en organisasjon i ordets rette forstand, men med Johnsen sin teori om offentlige ledere til grunn, fant jeg Mintzberg sin tolkning av strategifaget som godt egnet for å finne hypoteser rundt samarbeidet mellom medlemmene i regionrådet.

Mintzberg sitt rammeverk ligger som vedlegg til oppgaven.³³ Jeg satt noen av strategiskolene fra rammeverket inn i en forenklet tabell. Jeg har sett etter de strategiskolene som best kunne bistå en objektiv tolkning av konseptet *samarbeid*. Jeg har valgt å sette en ekstra kolonne til høyre i tabellen for å binde teorien opp mot samarbeidet i regionrådet.

³¹ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

³² Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

³³ Vedlegg c: Mintzbergs rammeverk

Tabell 1 Min forenklete tabell av Mintzberg sitt rammeverk³⁴

	Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem	Relevant for samarbeidet i regionrådet
1	Planlegging	Plan	Stabile omgivelser, store organisasjoner	Utarbeidelse av programmer, iverksetting	Kystsoneplanen
2	Posisjonering	Stilling	Store organisasjoner, modne industrier	Konkurransen, ekstern- og internanalyse, iverksetting	Arbeidskraft
3	Makt	Spill	Alle organisasjoner	Avhengighet, konflikter, hindringer, samarbeid	Hvordan har regionrådet makt og myndighet?
4	Kultur	Mønstre	Store, gamle og profesjonelle organisasjoner	Gjensidighet, stillstand	Opplever regionrådet stillstand og lite fremdrift?

Jacobsen og Thorsvik³⁵ beskriver nettverk der flere organisasjoner er knyttet sammen. Det kan være med formell struktur og retningslinjer, slik som regionrådet. De viser til en studie der de satte søkelys på hva som fremmer samarbeid fremfor konflikt. Målet for deres studie var å kartlegge hvilke kjennetegn man fant i nettverk som var i balanse.

- 1) *Organisasjonene er enige om hverandres «domene», dvs. hvilke oppgaver den enkelte bør drive med, hvilke kunder eller klienter man skal henvende seg til, og hvilke metoder organisasjonene skal benytte.*
- 2) *Organisasjonene er ideologiske enige, dvs. det er en enighet om selve oppgavens «natur», hva oppgaven består i, og hvilke tiltak som er best egnet for å løse den.*
- 3) *Man har en positiv evaluering av hverandres organisasjoner, dvs. at man oppfatter de andre organisasjonene som «nyttige»*
- 4) *Arbeidskoordineringen er god, dvs. at tiltak iverksatt av to eller flere organisasjoner inngår i samme prosjekt e.l., og at dette oppfattes som en effektiv koordinering.*

Jacobsen og Thorsvik 2016: s.230

³⁴ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

³⁵ Jacobsen og Thorsvik «Hvordan organisasjoner fungerer»

Ulempen ved nettverkssamarbeid som de beskriver, er at det kan være lite som binder likestilte organisasjoner sammen. Dette er relevant og interessant i min sammenheng. Jeg har antydnet tidligere at de tre medlemskommunene er svært ulike i størrelse. Det som blir aktuelt å finne ut av, er om de da er likestilte?

3.1.2 Mintzbergs fem definisjoner av strategi

Mintzberg definerer strategi etter følgende begreper i rammeverket³⁶: plan, mønster, posisjon/stilling, perspektiver og spill.

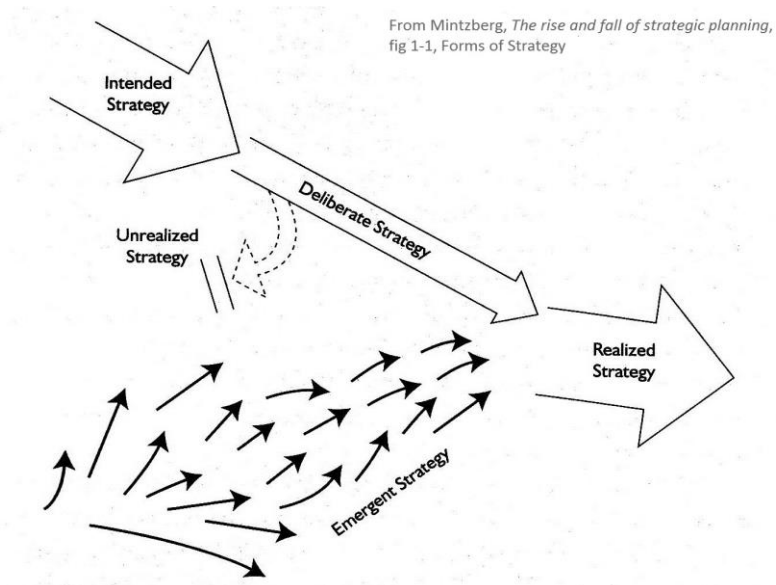
1. **Plan:** Strategi kan være en plan. Planer blir enten liggende urørt eller iverksatt. Strategisk planlegging var stort i etterkrigstiden og i dag ser vi at mange kommuner bruker tid og ressurser på planlegging som strategiverktøy.
2. **Mønster:** Strategi kan være et sammenhengende mønster av atferd over tid. Her er kulturelle trekk førende og man kan se på modeller og praksis fra andre kulturer, for å finne ut om de er overførbare til eget styresett.
3. **Posisjon/ stilling:** Her handler strategi om posisjonering. Typisk for denne definisjonen er hvordan man posisjonerer seg i et marked eller hvordan man stiller seg til initiativ. Det handler også om hvordan kommuner bruker merkevarebygging og omdømmestyring for å posisjonere seg i konkurransen om innbyggere og arbeidsplasser.
4. **Perspektiver:** Denne definisjonen handler om hvordan perspektiver man ser verden gjennom. Perspektiver er viktig for både mindre nyskapere og større foretak. Da med tanke på fornying og omstilling.
5. **Spill:** Den siste definisjonen handler om at strategi er et spill og handler om makt. Denne forståelsen handler om hvordan spill og makt påvirker løsninger og valg i organisasjonen.

“Strategy is also a pattern, that is, consistency in behaviour over time”

Mintzberg 1994: s.23

³⁶ Vedlegg c: Mintzbergs rammeverk

Figur 2 Mintzberg "Strategies deliberate and emergent"³⁷



I figuren forsøker Mintzberg³⁸ å vise hvor uforutsigbart man kan tolke strategi som begrep. Man kan gå inn med en intensjon (intended strategy) og en plan om tilsiktet strategi (deliberate strategy). Den tilsiktede strategien kan ende opp som en slags paraply, der de store linjene beskrives. Videre kan selve innholdet i strategien utvikles videre. I noen organisasjoner vil dette være nødvendig, for å kjenne på terrenget underveis. Mens i andre vil det være viktig å også ha noe av innholdet ferdig før man iverksetter.

3.1.3 Samarbeid som strategi

Johnsen³⁹ beskriver hvordan strategi handler om at aktører vil handle ut fra flere forhold ettersom omgivelsene utvikler seg. Hvordan man forsøker å påvirke visse forhold på en fordelaktig måte for å utvikle spesifikke formål. Johnsen ser på hvordan strategisk styring søker å forbedre resultatene, at det handler om å håndtere og løse sammensatte sosiale problemer. Regionråd av typen jeg studerer er ikke nødvendigvis en organisasjon i ordets rette forstand, men slik jeg ser det er teorien relevant da regionrådet er politisk sammensatt. Det er

³⁷ Mintzberg "Strategy safari – your complete guide through the wilds of strategic management"

³⁸ Mintzberg "The rise and fall of strategic planning"

³⁹ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

en interkommunal samarbeidsform som tar med seg ulike strategier fra «sine» kommuner inn i samarbeidet med de andre. Er det synlig, eller mer strategisk usynlig og vanskelig å legge merke til. Er det bevisst eller ubevisst?

I følge Kirkhaug⁴⁰ handler strategi om hva slags doktriner, metoder og taktikker man velger for å oppnå mål og visjoner. Uten å gå nærmere inn på begrepene mål og visjoner, vil jeg nevne kort at dette normalt er noe som vedtas av styrende organer. De tre medlemskommunene har for eksempel vedtatt dette politisk i sine styrende organer, og ordførerne har med seg sine kommuners mål og visjoner inn i regionrådet. Ordførerne har oversikt over tilgjengelige ressurser og har en formell autoritet med seg inn i samarbeidsorganet. Men de har ikke beslutningsmyndighet fra egne kommuner inn i regionrådet.

Mintzberg⁴¹ har noen betraktninger som ligger til grunn for å beherske situasjonsavhengig strategisk tenkning. Hvis en strategi ikke iverksettes på ønsket måte, mener han at det er en tendens til at de på toppen av hierarkiet gir ansvaret til de som er lengre ned i systemet. Mens det reelle problemet ligger i at strategien egentlig har vært for utydelig definert og beskrevet. Med et sideblikk på Tromsø-området regionråd har jeg brukt kystsoneplanen som eksempel. Hvordan samarbeider medlemmene i regionrådet når de underveis har behandlet og forankret planen i egne kommuner?

NIVI-rapport 2007:2 kartla samarbeid om regionale utviklingsoppgaver gjennom to spørreundersøkelser rettet mot politiske ledere og sekretariatsledere. Svarprosenten på denne var 62 % for de politiske lederne og 100 % for sekretariatslederne. Tilbake i 2007 var det 69 fungerende regionråd, så jeg mener resultatene er relevante for min studie. Allerede da fremhevet flere av respondentene at utvikling av interkommunale ordninger mellom medlemskommunene var regionrådets viktigste rolle. Jeg skal ikke gå gjennom hele undersøkelsen, men vil trekke ut to spørsmål:

1. Hva er de viktigste gevinstene ved det etablerte samarbeidet
2. Hva er de viktigste svakhetene ved dagens samarbeid gjennom regionrådet

⁴⁰ Kirkhaug «Lederskap – person og funksjon»

⁴¹ Mintzberg “The rise and fall of strategic planning”

På første spørsmål peker resultatet på at de viktigste gevinstene knytter seg til økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører. Det er enighet mellom politiske ledere og sekretariatsledere på denne tilbakemeldingen. Videre fremheves etablering av konkrete samarbeidsordninger, bedre samordning mot fylkeskommunen og mer effektiv håndtering av kommuneoverskridende interesser og enkeltsaker.

På det andre spørsmålet kommer det frem større uenighet mellom politikere og sekretariatsledere. Politikerne fremhever manglende samarbeidsvilje og manglende beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene. Sekretariatslederne nevner i tillegg manglende samarbeidsvilje som en hovedutfordring, men er mer opptatt av fordelingskonflikter. I tillegg trekker sekretariatslederne frem styringsproblemer og manglende finansiering.

3.1.4 Hvordan er Mintzberg sine strategiskoler relevant for samarbeid?

1. **Planlegging/ plan:** Planleggingsskolen går ut på å planlegge strategi på en styrt måte. Planleggingsskolen passer best i stabile omgivelser og helst i store organisasjoner. Hvis man ser på regionrådet der de øverste lederne fra tre kommuner er representert, mener jeg det er aktuelt. Denne tenkningen er også mest utbredt, da mange av prosessene her dreier seg om å iverksette en utformet strategi. Plan som er definisjonen av strategi i rammeverket, sier noe om planer som kan være enkle, sammensatte, tidlig utviklede eller fremvoksende.⁴² Jeg ser at kystsoneplanen i regionrådet brukes som et grunnlagsdokument når de tre medlemskommunene underveis ser på prioriteringer som tas med tilbake i regionrådet. Planen gir alle de involverte en tydelig retning og gjør det mer forutsigbart å ha en enighet omkring gitte prioriteringer.
2. **Posisjonering/ stilling:** Posisjoneringskolen tenkes som mest relevant for industrier med konkurranseforhold, der det kreves analyser til å utvikle konkurransefordeler. Her bestemmer ledelsen at de vil plassere tjenesten i fokus og ta beslutninger som følge av konkurranseforhold. Stilling som definisjon er en annen måte å beskrive strategisk posisjon. Altså stillinger som utforsker med tilhørende sett av handlinger.⁴³ Ser vi på

⁴² Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

⁴³ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

Tromsø-området regionråd har de tre medlemskommunene klare posisjoner i forhold til hverandre. Både i forhold til næringsområder og størrelser.

En fellesnevner for medlemskommunene er at de deler på arbeidskraft og har et slags avhengighetsforhold til hverandre. Dette er mest aktuelt for de to minste medlemskommunene. Statistisk sentralbyrå oppgir at Balsfjord har 802 innbyggere som pendler til jobb i en annen kommune, og 399 som pendler inn til kommunen. I Karlsøy er det 280 innbyggere som pendler til jobb i en annen kommune, mens 190 pendler inn til jobb i kommunen. For Tromsø sin del er det 3069 som pendler til annen kommune og 5199 som pendler inn til kommunen. De tre kommunene deltar i pilotprosjektet «Innflytterstrategi» initiert av Troms og Finnmark fylkeskommune.⁴⁴ Hovedmålet for prosjektet er at arbeidsinnvandrere skal trives så godt at de velger å bli permanente innbyggere. Her ser man at regionrådets medlemskommuner samarbeider om en utfordring som angår de minste kommunene i størst grad.

- 3. Makt/ spill:** Maktskolen handler om at de som har makt og myndighet tar beslutningene. Tromsø-området regionråd består av medlemskommunenes ordførere, varaordførere og administrasjonssjefer. Forutsetningene for å drive fremover interkommunale satsninger er derfor i høyeste grad til stede. Kommunetoppene må ifølge denne strategitenkningen være oppmerksomme og lydhøre i forhold til tilbakemeldingene fra sine kommuner. Etter denne tenkningen handler strategi om at det er et spill som omhandler makt. Maktspill er velkjent for en rekke profesjoner, spesielt der det handler om praktisk strategi, styring og ledelse.⁴⁵ Av den grunn tenker jeg denne delen av rammeverket i høyeste grad er relevant for samarbeidet regionrådet. Jeg har skrevet inn et åpent spørsmål i den forenklete modellen; «Hvordan har regionrådet makt og myndighet». Dette kommer jeg nærmere tilbake til under drøftingen.
- 4. Kultur/ mønstre:** Kulturskolen ser på kultur som både en styrke og svakhet for strategi. Her understrekes viktigheten av sosiale verdier, tro og kultur i beslutningsprosesser. For regionrådet kan det i teorien medføre endringer i sammensetningen av medlemmene hvert

⁴⁴ [Pilotprosjekt «Innflytterstrategi»](#)

⁴⁵ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

4.år ved kommunevalg. Dette kan være både positivt og negativt. I Tromsø-områdets regionråd satt to av tre medlemskommuner med samme politiske sammensetning etter kommunevalget i 2019. Intervjuobjektene beskriver på ulike måter hvordan de opplever endringene, og det kommer frem at det er personavhengig hvem som sitter i posisjoner i rådet i forhold til tilpasning og endring. Blir medlemmene sjelden eller aldri byttet ut, kan det etter denne tenkningen oppstå stillstand og lite nytenkning.

Mønstre som strategidefinisjon handler om mønstergjenkjenning og mønsterdanning. I denne sammenhengen kan det være aktuelt for regionrådet å se til andre regionråd og hvordan de fungerer.

4 Metodisk tilnærming og design

I dette kapittelet vil jeg gi en beskrivelse av metode/ design, validitet og reliabilitet. Til slutt ser jeg på datagrunnlaget som analyseres i påfølgende kapittel om analyse og drøfting.

Metode er et hjelpemiddel for å samle inn empiri, altså data om virkeligheten. Jacobsen⁴⁶ bruker to begreper for å få en forståelse av kompleksiteten ved valg av metode; ontologi og epistemologi. Ontologi handler om *læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut*, mens epistemologi brukes gjerne der det er uenighet om det faktisk er mulig å samle inn kunnskap om dette og betyr *læren om kunnskap*.

Jeg har hatt med meg en forståelse av gruppepsykologisk trygghet under observasjonene, fordi det har vært nyttig å forstå begrepet i min rolle som observatør for å studere medlemmenes subjektive opplevelser av samarbeidet i regionrådet. Spesielt i det jeg har analysert det innhentede datamaterialet.⁴⁷

Herunder er også relasjonell tillit viktig, fordi det er viktig at personer føler seg sosialt trygge for å kunne og ville si sin mening. Tillit blir referert til som en underliggende psykologisk betingelse som forsterker eller svekker relasjoner. Tillit og makt er sentrale elementer i

⁴⁶ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»

⁴⁷ Bang & Midelfart «Effektive ledergrupper»

lederskap generelt, og er særlig viktig når endring, organisasjonsutvikling og læring står sentralt.⁴⁸

4.1 Forskningsdesign

Jeg har valgt bort kvantitative metoder der man har mer avstand til fenomenet som undersøkes, da jeg anser det som lite egnet i min forskning. Her benyttes gjerne statistiske analyseteknikker og talldata. Forskeren betraktes her som tilskuer, noe som er motsatt av den måten jeg har ønsket å tilnærme meg informasjonen på. Spørreskjema kan være et eksempel på en kvantitativ metode. Fordelen er at svarene man får gjennom denne metoden, ikke vil være påvirket av forskerens tilstedeværelse. Thagaard⁴⁹ beskriver hvordan kvalitative metoder studerer livet fra innsiden og gir en forståelse av sosiale fenomener.

Jacobsen⁵⁰ ser på fordelene og ulempene knyttet til en kvalitativ tilnærming. En klar fordel påstår Jacobsen er høy begrepsgyldighet. Altså at man har bedre mulighet til å få frem den riktige forståelsen av et fenomen eller en situasjon. En kvalitativ undersøkelsesprosess preges av åpenhet og fleksibilitet. Jacobsen forklarer for eksempel at opprinnelig problemstilling kan endres underveis i prosessen, noe jeg også erfarte i min studie. Noen av ulempene ved denne tilnærmingen, er at den kan være ressurskrevende. Informasjonen som blir innhentet kan være vanskelig å tolke grunnet sin nyanserikdom. Data kan være komplekse og ustrukturerte, og det er lett å miste oversikten. Nærhet kan by på den utfordringen at man mister evnen til kritisk refleksjon.

Jacobsen beskriver hvordan fleksibiliteten kan by på problem, hvis man havner i en uendelig sirkel der det er vanskelig å avslutte undersøkelsene.

«Et kvalitativt opplegg har som regel til hensikt å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon»

Jacobsen 2005: s. 131

⁴⁸ Kirkhaug «Endring – organisasjonsutvikling og læring»

⁴⁹ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁵⁰ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»

Jeg valgte tidlig i prosessen deltakende observasjon som metode i min forskning. Jeg anså at denne kvalitative tilnærmingen ville gi meg ett godt datagrunnlag for videre analyse. Problemstillingen ga meg føringer på den måten at jeg kunne studere datamaterialet fra observasjoner sett opp mot teori. Ved å studere de visuelle uttrykksformene var jeg oppmerksom på at jeg kunne bli preget i min forståelse av observasjoner, utsagn, tekster og visuelle uttrykk som jeg fikk tilgang til.

Deltakende observasjon innebærer å oppholde seg i ett miljø og knyte kontakt med deltakerne. Man studerer deltakerne på deres arena. Gjennom å søke innsikt i sosiale situasjoner, utvikle kontakter og snakke med deltakerne ute i felten, kan man få fortløpende tilbakemelding på den forståelsen som man utvikler underveis. Observasjon egner seg godt til å registrere atferd i en kontekst.⁵¹ Deltakende observasjon som forskningsmetode innebærer at man både samhandler med deltakerne og iakttar det de foretar seg. Interaksjonen mellom meg som observatør og medlemmene av regionrådet ville ha betydning for den kunnskapen jeg ervervet. Begge parter ville bidra til å utvikle en fortolkning av den sosiale praksisen som jeg observerte. Det var viktig for meg å etablere nok tillit hos de involverte, da jeg var en utenforstående med et annet perspektiv enn det deltakerne av regionrådet selv hadde. Dette måtte jeg også ta hensyn til da jeg skulle tolke empirien. Deltakerne kunne endre eller justere sin atferd og valg av strategier på grunn av min tilstedeværelse.

Deltakende observasjon som metode kan befinne seg mellom to ytterligheter, der den ene representeres av full deltakelse.⁵² Den andre kjennetegnes av null deltakelse, kun observasjon. Gjennom deltakende observasjon kan man variere mellom ulike feltroller underveis i prosjektet. Det kan være faser der man deltar i aktiviteter, og andre faser der man distanserer seg fra feltet for å reflektere over de inntrykk man har mottatt.⁵³

Jeg har i tillegg tatt i bruk intervjuer i min datainnhenting. Intervju er en type kvalitativ metode der man kan utvikle en forståelse av hvordan individer opplever sin situasjon. Hvordan de reflekterte rundt dette som intervjuobjekt ga meg som utenforstående en nærhet

⁵¹ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»

⁵² Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁵³ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

til situasjonene jeg studerte. En slik kvalitativ tilnærming ga meg en mulighet til å utforske kompleksiteten innenfor et mangfold av sosiale settinger.

Intervjuer kan også betraktes som en form for sosial handling der personer deltar i en samhandling når de setter ord på sine erfaringer. Data fra observasjon og intervju kan begge tolkes i lys av de kulturelle og sosiale rammer som studeres. Jeg gjorde en strategisk utvelging av kandidater til intervju, der det var naturlig å intervju regionrådets faste medlemmer. Intervjuene ble lagt opp med en delvis strukturert tilnærming.⁵⁴ Spørsmål var utformet på forhånd og rekkefølgen på spørsmålene var fastlagt. Strukturen var fleksibel og åpnet for å tilpasse spørsmål underveis. Denne måten å gjennomføre intervju på er vanlig i kvalitative studier.⁵⁵

Intervjuene ble gjennomført enten fysisk, digitalt eller over telefon. Utgangspunktet mitt var at intervjuene skulle gjennomføres fysisk, men koronapandemien satt begrensninger også for dette. Jacobsen⁵⁶ problematiserer de ulike måtene å gjennomføre individuelle intervjuer på. Hvis man ser bort fra at digitale eller telefoniske intervjuer er ressursbesparende og mer effektive, er fysiske intervju ansikt-til-ansikt best egnet for å oppnå personlig kontakt. Her skapes enklere et klima av fortrolighet, noe som kan være vanskelig å oppnå gjennom digitale intervjuer.

Dokumentanalyse var en metode jeg hentet sekundærdata til studiet fra. Møtedokumenter som sakslister og referater var relevante. Regionrådets vedtekter ble nyttige å studere, på samme måte ble ulike NIVI-rapporter med regionråd som tema relevant. En slik studie av tekst ble benyttet som et tillegg til annen data.

⁵⁴ Vedlegg a: Intervjuguide

⁵⁵ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁵⁶ Jacobsen “Hvordan gjennomføre undersøkelser?”

4.2 Validitet og reliabilitet

Validitet omhandler hvorvidt de resultater man får gjennom et forsøk eller en studie kan trekke gyldige slutninger om det man ønsker å undersøke.⁵⁷ Reliabilitet er et uttrykk for hvor pålitelige data er og hvor nøyaktig datainnsamlingen er gjort.⁵⁸

Thagaard⁵⁹ sier noe om begrepene reliabilitet, validitet og overførbarhet. Disse ligger til grunn i vurderingen av forskningens kvalitet. Vi vil ha en fortolkende, teoretisk tilnærming. Om forskningens pålitelighet bruker vi begrepet reliabilitet. Validitet vil si noe om forskningens gyldighet. Mens begrepet overførbarhet knyttes til våre vurderinger av spørsmålet om tolkninger.⁶⁰

Jacobsen⁶¹ beskriver hvordan datainnsamlingsmetoden kan påvirke dataenes gyldighet, også kalt validitet. Her må man være bevisst rundt valg av metode, er den best egnet for å klarlegge ønsket problemstilling? Kan undersøkelsesopplegget påvirke resultatene man ønsker å komme frem til? Dette beskrives som undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet).

4.3 Datainnsamling

Jeg har gjennomført en kvalitativ undersøkelse av Tromsø-områdets regionråd. Som tidligere nevnt består regionrådet av 12 faste medlemmer, der jeg har intervjuet 11 av 12 personer, i tillegg til administrativt daglig leder, så til sammen 12 intervjuer er gjennomført. I undersøkelsen har jeg deltatt som observatør på regionrådets møter og tar i bruk dokumentstudier for å avdekke relevant informasjon. Intervjuene har til hensikt å undersøke informantenes forståelse og kunnskap om forhold i tilknytning til problemstillingen.

⁵⁷ [Dahlum "Definisjon validitet"](#)

⁵⁸ [Svartdal "Definisjon reliabilitet"](#)

⁵⁹ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁶⁰ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁶¹ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser»

4.3.1 Fra observasjonene

I utgangspunktet planla jeg å kun ta i bruk deltakende observasjon som kvalitativ metode i min forskning. Men covid-19 endret på de opprinnelige planene. Jeg avklarte min deltakelse i regionrådet våren 2019. Da i samråd med administrativt daglig leder og leder av regionrådet.

Jeg utsatte den planlagte starten til våren 2020. Oppstarten av min deltakelse på regionrådets møter ble noe annerledes enn jeg hadde forutsett. Jeg planla mitt første møte med regionrådet mai 2020, men det ble utsatt til juni og ble gjennomført som digitalt møte. Jeg deltok på til sammen tre møter, der det ene var fysisk i formannskapssalen til Tromsø kommune.

I forkant av første møte i juni oversendte jeg via daglig leder, en presentasjon av meg selv og prosjektet til medlemmene av regionrådet. På det første møtet fikk jeg muntlig presentert meg selv og prosjektet mitt. Den første presentasjonen skulle helst vært fysisk, da det er viktig å etablere tillit. Thagaard⁶² viser til forskning som sier at forskere som går ut i feltet ofte blir møtt med velvilje.

Det andre møtet ble gjennomført fysisk i september 2020. Jeg var oppmerksom på min fremtreden og satt bakerst i møterommet. Herfra deltok jeg ikke aktivt i møtet, men svarte på henvendelser fra deltagerne. Blant annet spurte regionrådets leder på slutten av møtet om jeg ville si noe mer om intervjuene jeg skulle gjennomføre. Hun oppfordret samtidig alle deltakerne om å stille seg tilgjengelig for meg når jeg tok kontakt.

På det fysiske møtet fikk en helt annen mulighet til å observere samspillet i gruppa og i pausene «minglet» jeg med deltakerne. Som observatør inntok jeg en strategi der jeg ønsket å bli sett på som en «akseptabel inkompetent deltaker».⁶³ Altså at jeg ble betraktet som en type nybegynner/ utenforstående, som stilte spørsmål, observerte og fikk dannet meg et inntrykk av det sosiale miljøet. Min intensjon var å utvikle innsikt i deltakernes sosiale situasjon og kultur i regionrådet. Poenget med å tilpasse ytre forhold på denne måten, var å unngå og skape for store forskjeller mellom meg som observatør og deltakerne. Da de fleste møtene ble

⁶² Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁶³ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»: s.66

digitale, ble til slutt min rolle lite deltagende. Dette påvirket antagelig mine data, slik at intervjuene ble en viktig referansekilde.

Jeg etablerte en strategisk kontakt med daglig leder av regionrådet. Dialogen startet våren 2019. I litteratur om deltakende observasjon vises det til slike nøkkelinformanter.⁶⁴ Daglig leder var nyttig i utviklingen av prosjektet mitt, da jeg pratet med han flere ganger. Han bidro til å gi meg en forståelse av dokumenter som var nyttige, og svarte ut spørsmål jeg fikk underveis. Daglig leder fungerte som mellomledd for meg som utenforstående og regionrådets medlemmer. Om han påvirket mine data på noe vis, har jeg reflektert over, og som utgangspunkt mener jeg ikke det. Det var mer faktabaserte møtedokumenter han enten oversendte meg eller orienterte meg om hvor var tilgjengelig.

4.3.2 Fra intervjuene

Etter deltakelsen på det første digitale møtet i juni, så jeg behovet for å hente inn data på flere måter. Jeg besluttet å invitere de faste medlemmene til intervjuer. Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) godkjente prosjektet etter personvernregelverket. Dette ble formidlet ut til deltakerne av regionrådet, sammen med samtykkeerklæring⁶⁵ og intervjuguide⁶⁶ i forkant av det fysiske møtet i september 2020. Jeg tok ikke opptak av intervjuene, men noterte utsagn, sitater og refleksjoner fra intervjuobjektene underveis.

Kun ett av intervjuene ble gjennomført fysisk, da i etterkant av det fysiske regionrådsmøtet i september. Deltakeren signerte fysisk på samtykkeskjema, mens øvrige deltakere bekreftet muntlig i forkant av intervjuene at de samtykket til å la seg intervju. Øvrige intervjuer ble fortrinnsvis gjennomført på Teams. Ett av intervjuene ble gjennomført som telefonintervju. I tillegg har regionrådet en administrativ ressurs som er daglig leder. Jeg intervjuet daglig leder og de faste medlemmene av regionrådet utenom én av de tre opposisjonspolitikere.

⁶⁴ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁶⁵ Vedlegg b: Samtykkeerklæring

⁶⁶ Vedlegg a: Intervjuguide

Det var utfordrende å finne tid til intervjuer med noen av intervjuobjektene. Til slutt gjensto kun ett intervju, så jeg besluttet at den data jeg hadde samlet inn var tilstrekkelig ut fra den valgte referansegruppen.

Jacobsen⁶⁷ hevder at man ved telefon-/ internettintervju mister muligheten til å observere hvordan intervjuobjektet opptrer. Ved å ha ansiktene på skjerm måtte jeg være mer oppmerksom på de non-verbale signalene. Ut fra deres ansiktsuttrykk kunne jeg tolke hvis de opplevde ubehag eller uro over spørsmålene jeg stilte. Da de fysisk lente seg tilbake og la hendene i kryss ante jeg uro hos vedkommende. Dette observerte jeg spesielt på spørsmål 2 fra intervjuguiden⁶⁸ «*Opplever du at regionrådets medlemmer er likestilte i diskusjoner og beslutninger til tross størrelsene*». Hos ett mindretall av intervjuobjektene riktignok, men noen ga meg et inntrykk av at de opplevde spørsmålet som ubehagelig. Da gjennom sine fysiske, og ikke verbale uttrykk.

Spørsmålene var i stor grad utformet med generelle vinklinger, så de kunne selv velge hvor mye de ville utdype svarene sine. Noen var kortfattet og svarte akkurat ut det jeg spurte om, mens andre utbroderte sine svar og beskrev mer enn jeg ba om. Jeg la opp til en halvveis åpen og halvveis strukturert tilnærming, som var uproblematisk fra mitt ståsted. Å gjennomføre intervjuene digitalt fungerte greit, men jeg kan anta at det hadde blitt en annen opplevelse både for meg og intervjuobjektene hvis intervjuene hadde vært gjennomført fysisk. Særlig sammenlignet med de som var kortfattet i sine svar. De ville muligens vært mindre anspent ved fysisk tilstedeværelse. Det ville nok også vært en fordel om jeg hadde deltatt på flere fysiske møter, en arena jeg kunne blitt bedre kjent med deltagerne. Det ble kun et fysisk møte, mens resten ble digitale. Her ble grunnlaget etablert mellom meg og intervjuobjektene, så jeg anser det som et noe snevert utgangspunkt.

Det var under intervjuene jeg opplevde å få best kontakt med den enkelte. Noen var nysgjerrige på hva prosjektet gikk ut på og hva jeg jobber med utenom. Flere ønsket å lese det ferdige resultatet. Intervjuene ble svært nyttige, for å få kjennskap til hvordan medlemmer av regionrådet opplever og forstår seg selv og omgivelsene.

⁶⁷ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»: s.144

⁶⁸ Vedlegg a: Intervjuguide

Den delvis strukturerte tilnærmingen ga meg gode muligheter til å ta hensyn til informantenes kunnskap og informasjon.⁶⁹ Der informantene var mer tilbakelente og ikke gikk utenfor spørsmålene ble intervjuguiden gjennomgått strukturert fra spørsmål til spørsmål. Jeg spurte alle avslutningsvis om det var noe de ønsket å legge til. Samtlige hadde tilleggsopplysninger som ga meg et helhetlig bilde av samarbeidet i regionrådet.

Min opplevelse av intervjuene var positive der jeg opplevde informantene som interesserte og imøtekommende. Jeg avdekket sprik i medlemmenes kjennskap til regionrådets arbeid, som kan forklares med at flere har vært folkevalgte politikere i ulike tidsperioder. Noen har vært lenge medlemmer av regionrådet, mens andre kom inn i rådet ved valget i 2019.

5 Analyse

I dette kapittelet utfører jeg temaanalyser for å belyse ulike tilnærminger til problemstillingen. En temaanalytisk tilnærming gir en dypere forståelse av tema. Samtidig har jeg hatt en kontekstanalytisk tilnærming for å ha med meg det helhetlige perspektivet.⁷⁰ Ved å ta i bruk kvalitative metoder har jeg fått en betydelig mengde data som jeg har sammenstillet. Jeg har nyansert denne mengden data gjennom å se etter de sentrale trekkene, og vekslet mellom detaljer og helhet. Dette kalles hermeneutisk metode⁷¹, som går ut på å beskrive, systematisere/ organisere og sammenbinde råmaterialet. I min kvalitative tilnærming er fasene mer parallelle. Etter hvert intervju brukte jeg umiddelbart noen minutter til å se over notatene og notere korte refleksjoner. Jeg gikk ikke i gang med å strukturere materialet før jeg var ferdig med alle intervjuene.

Jeg starter analysekapittelet med å reflektere rundt hypoteser om atferd og samarbeid. Så ser jeg på de ulike kategoriene i det forenklete rammeverket av Mintzberg. Dette er kan kalles en deduktiv tilnærming⁷², som betyr at jeg tar i bruk begrepene tilknyttet problemstillingen. Jeg har kodet og klassifisert mine data for å utvikle en helhetlig forståelse av tema jeg er ute etter. En deduktiv måte å samle inn data på preges av at man har noen forventninger til hvordan

⁶⁹ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁷⁰ Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

⁷¹ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»

⁷² Thagaard «Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder»

virkeligheten ser ut, før man går ut og samler inn empiri. I en induktiv tilnærming stiller man gjerne med mer åpent sinn, før man utvikler teorier.⁷³

Til slutt i kapittelet analyserer jeg samarbeidet i regionrådet, ut fra det sammenstilte materialet fra observasjoner og intervjuer gjennom sitater. Jeg har laget fem underordnede spørsmål kategorisert etter tema, som jeg avrunder med å reflektere opp mot Mintzberg sine strategiskoler. Spørsmålene handler om kommunestørrelsene, saker på agenda, medlemmenes roller, viktigste fellestrekk og største ulikhetene ved kommunene.

5.1 Kan teorien bidra til å utvikle hypoteser om samarbeid?

Når man går inn i konseptet regionråd som interkommunalt samarbeidsråd mener Jacobsen⁷⁴ at begrepet «samarbeid» kan oppleves misvisende, da begrepet assosieres med noe harmonisk. Man kan se for seg at de involverte medlemskommunene stadig ser etter løsninger som er til det beste for fellesskapet. Mitt inntrykk er at medlemmene med lengst fartstid i regionrådet opplever en forbedring av dette over flere år. Mens de med mindre erfaring opplever at kommunene fortsatt er opptatt av saker som berører de selv i større grad. Nå som regionrådet skal omstruktureres til interkommunalt politisk råd, og i tillegg få tilført ytterligere seks medlemskommuner står regionrådet ved et veiskille. Man får en mulighet til å jobbe mer strategisk og målrettet, for å ivareta de tre formål som Jensen⁷⁵ viser til i sin artikkel. Større politiske saker som berører et større antall medlemskommuner vil nok endre funksjonen til regionrådet i stor grad. Det nye rådet vil få større slagkraft i nasjonal sammenheng, samtidig tør jeg påstå at samarbeidet vil oppleves mer meningsfullt og positivt. Mitt inntrykk er at medlemmene beskriver et positivt samarbeid opp mot relevante saker. Opplevelsen av å bruke tiden sin på en nyttig agenda ligger til grunn for å oppnå ønsket samarbeid.

Når jeg har studert størrelsene på medlemskommunene, har jeg sett til beskrivelse av nettverk i balanse. Her er det fire elementer som kjennetegner et balansert nettverk⁷⁶, at samarbeid er

⁷³ Jacobsen «Hvordan gjennomføre undersøkelser?»

⁷⁴ Jacobsen «Organisasjonsendringer og endringsledelse»

⁷⁵ Jensen «Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid»

⁷⁶ Jacobsen og Thorsvik «Hvordan organisasjoner fungerer»

oppretholdt så lenge partene opplever relasjonene som avklart, at man opplever nytte av å samhandle og at man opplever samhandlingen som riktig organisert. Denne teorien underbygger det jeg viser til om meningsfulle saker. Medlemmene ønsker å oppleve nytte av samarbeidet, samtidig som det er viktig med avklarte relasjoner. Her opplever jeg at rollene i rådet er avklart og relasjonene oppleves som trygge mellom ordførerne i alle fall. Det er litt vanskelig å anta det samme for opposisjonspolitikere, da de under observasjonene er noe tilbakeholdne og ikke de som tar ordet først. Så hvorvidt alle opplever trygge relasjoner kan jeg ikke uttale meg om. Det siste i denne teorien, om at samhandlingen må være riktig organisert er det også enighet om at det bør jobbes med. Mer struktur i møter, at deltakerne stiller bedre forberedt og så videre.

5.2 Analyse og drøfting av Mintzberg mot empiri

Den forenklete modellen (tabell 1) deles her opp i fire underkapittel og analyseres opp mot data.

5.2.1 Planleggingsskolen

	Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem	Relevant for samarbeidet i regionrådet
1	Planlegging	Plan	Stabile omgivelser, store organisasjoner	Utarbeidelse av programmer, iverksetting	Kystsonenplanen

Under planleggingsskolen har jeg satt opp kystsonenplanen som relevant for samarbeidet i regionrådet, og som jeg anser som et godt eksempel på denne delen av rammeverket. Kystsonenplanen er trukket frem som et prosjekt der Tromsø-området regionråd er prosjekteier, hvor de selv melder tilbake at de opplever grundige og gode prosesser forankret i egne kommuner.

Planleggingsskolen passer best til store organisasjoner med stabile omgivelser, der det tas i bruk såkalte planleggere for å utforme programmer som skal iverksette de ønskede strategier. For å jobbe med kystsonenplanen ble det tilsatt en administrativ prosjektleder, altså en såkalt planlegger etter denne skoletenkningen. Tilbakemeldingene er at prosjektet har lyktes takket

være denne prosjektlederen. Prosjektleder har samarbeidet tett med styrings- og arbeidsgruppe som er nedsatt av regionrådet.

Før denne prosjektlederen ble tilsatt var det et ønske om å få i gang en prosess allerede i 2018, men dette ble ikke gjennomført. Med prosjektleder på plass i starten av 2020 ble det gode prosesser ute i kommunene. Det har vært en høy grad av involvering helt ned på bygdelagnivå. I tillegg er dette politisk forankret og vedtatt i kommunene. Dette samsvarer med teorien⁷⁷ om at prioriteringer og tiltak er viktig overfor ulike interessenter til ulike formål. Dokumentasjon, åpenhet og tilgjengelighet er spesielt viktig. Gjennom prosjektlederen har det blitt informert åpent på regionrådets hjemmeside, som har beskrevet fremdriftsplan og gjort møtedokumentasjon tilgjengelig. Merknader til planen er lagt ut fortløpende, så prosessen har vært grundig og transparent.

Ut fra teorien rundt Mintzberg sitt rammeverk kan jeg beskrive prosjektlederen som en «planlegger» som opptrer som buffer mellom politikken og den strategiske toppledelsen. Prosjektlederen ble den operative kjernen som sto for iverksetting og løpende drift. Uten denne ressursen er det høy sannsynlighet for at prosjektet ikke ville oppnådd det ønskede utfallet og forståelsen blant innbyggerne som den fikk.

Det kom frem under intervjuene at prosessene lokalt i kommunestyrene ikke hadde vært uproblematiske. Kystsonen bringer frem følelser hos innbyggerne, og det er ulikt syn på ulike tema som ble tatt opp underveis. Oppdrett er et eksempel som nevnes. Det viste seg å være nyttig å ta tiden til hjelp og ha gode høringsprosesser. I den endelige planen ble ulikhetene presisert, og kommunene endte opp med en forankret plan som informantene virker godt fornøyde med. Samtlige informanter beskriver dette som en god prosess, der samarbeidsklima har vært bra mellom medlemmene i regionrådet.

Ut fra planleggingsskolen til Mintzberg m.fl er kystzoneplanen definert som en strategisk plan og er et eksempel på prosjekter regionrådet ønsker mer av. De ønsker viktige, politiske saker som oppleves meningsfulle, som øker medlemmenes positive opplevelse av å samarbeide godt. Hadde kystzoneplanen ikke vært organisert av en prosjektleder i samarbeid med en styrings- og arbeidsgruppe, er det rimelig å anta det ville vært lite struktur og mangler i

⁷⁷ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

prosessene. Regionrådets medlemmer ville antagelig kjent på en frustrasjon og irritasjon, som kunne gitt de en negativ samarbeidsopplevelse.

5.2.2 Posisjoneringskolen

	Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem	Relevant for samarbeidet i regionrådet
2	Posisjonering	Stilling	Store organisasjoner, modne industrier	Konkurranse, ekstern- og internanalyse, iverksetting	Arbeidskraft

Under posisjoneringsskolen har jeg satt arbeidskraft som relevant for regionrådet. Balsfjord og Karlsøy opplever utfordringer med å etablere arbeidsplasser, få kvalifisert arbeidskraft og nye innbyggere til kommunene. Gjennom fylkeskommunens pilotprosjekt⁷⁸ som nevnt tidligere, bruker Tromsø sin posisjon for å utvikle gode forutsetninger både for egen og for de mindre nabokommunene. Hvis prosjektet lykkes, kan integreringsmodellen som utvikles tas i bruk av andre regioner. På sikt vil dette kunne skape et konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraft.

Det er nettopp dette posisjoneringsskolen handler om, å utvikle konkurranseforhold og konkurransefordeler. En strategisk utfordring i posisjoneringsskolen er behovet for analyser i utvikling av forutsetningene. Pilotprosjektet er et eksempel der det skal settes i gang analyser for å se på en innflytterstrategi. Fylkeskommunen som er ansvarlig for prosjektet skal i dialog med arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere kartlegge behov og utfordringer, å finne mulige tiltak. Jeg anser at dette faller rett inn i denne skoletenkningen fordi den er tilpasset omgivelsene ut fra størrelse i areal og deltakerne må være oppmerksomme på skolens strategiske problem for at prosjektet skal lykkes.

Arbeidskraft handler i stor grad om omdømmebygging. Da for å posisjonere seg i konkurransen om innbyggere og arbeidsplasser med andre kommuner.⁷⁹ At regionrådets tre medlemskommuner alle deltar i fylkeskommunens pilotprosjekt indikerer at det er en enighet

⁷⁸ Pilotprosjekt «Innflytterstrategi»

⁷⁹ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

og et felles ønske om å se på tiltak som kan realisere en positiv omdømmebygging for alle kommunene.

Regionrådet jobber ikke aktivt med denne saken på agendaen, men den diskuteres løst på og mellom møter. Hadde det vært en uenighet om å samarbeide om arbeidskraft, er det rimelig å anta at samarbeidsklimaet ville endret seg i regionrådet, også i andre saker. Det kom frem fra informantene at ulike næringsområder i kommunene gjør samarbeidet «ufarlig». Da ved at kommunene ikke konkurrerer med samme type stillinger på næringsområdene. I stedet tilbyr de samlet sine innbyggere på tvers av kommunegrensene noen valgmuligheter for yrkesvalg. Her vil det kunne oppstå andre utfordringer når antall medlemskommuner øker fra tre til ni i samarbeidsrådet. Men perioden for min studie var rådet samstemte om å samarbeide om arbeidskraft.

5.2.3 Maktskolen

	Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem	Relevant for samarbeidet i regionrådet
3	Makt	Spill	Alle organisasjoner	Avhengighet, konflikter, hindringer, samarbeid	Hvordan har regionrådet makt og myndighet?

Under maktskolen har jeg stilt spørsmålet «hvordan har regionrådet makt og myndighet?». Denne skoleretningen handler om at makt også kan bety uformell makt, som ulike maktspill på ulike nivåer. Forståelse for avhengighet av knappe ressurser er spesielt viktig i konflikter og forhandlinger, og man kan bruke forskjellige tiltak for å etablere gode samarbeidsforhold der målet er å sikre viktige ressurser og støtte.⁸⁰ Denne strategiske tankemåten mener jeg praktiseres mellom medlemmene i regionrådet. Tromsø som den «rause storebroren» bidrar med mest økonomisk kapital, både som administrasjonssenter og inn til prosjekter som f.eks. kystsonenplanen. Regionrådet har ellers en fordelingsnøkkel som de benytter når de setter opp sitt budsjett, der medlemskommunene bidrar etter evne og størrelse.

⁸⁰ Johnsen «En strategisk offentlig sektor»

Hvordan har regionrådet egentlig makt og myndighet? Gjennom analysen avdekket jeg noen elementer for å belyse dette. Tromsø som den største medlemskommunen har ikke regionrådet som fast politisk agenda i egen kommune, noe som kan indikere at regionrådet oppleves som mindre relevant for Tromsø. Flere er enige om at regionrådet kan være et nyttig tverrkommunalt samarbeidsråd, og Balsfjord og Karlsøy fremstår mer bevisst på hvordan de holder egne kommuner orientert om regionrådets saker. At regionrådet ikke har beslutningsmyndighet, kan tilskrives kategorien hvor relevant rådet og dets saker er. Og flere nevner at Tromsø har egne saker som krever mer tid, da ut fra opplevelsen av nytten til regionrådet for Tromsø som den største medlemskommunen.

Som strategisk problem under denne skoletenkningen er det nevnt avhengighet, konflikter, hindringer og samarbeid. Hvis man ser på forståelsen av ressurser i denne sammenhengen, har de fleste informantene en opplevelse av at Tromsø ikke dominerer på en negativ måte. Tromsø oppleves heller som litt for tilbakelemt i regionrådet. Da de stiller med større tyngde i form av blant annet sin størrelse og økonomiske kapital inn til rådet, vurderes dette som tilstrekkelig innsats inn i det tverrkommunale samarbeidet? Det kommer frem at Balsfjord og Karlsøy er avhengig av Tromsø som bykommune. Det har vært få sensitive kampsaker på agenda, så det er ingen tendenser til konflikter. Noen uttrykker imidlertid at de forventer mer engasjement fra Tromsø i møtene, samt at dette setter hindringer for utvikling og det samarbeidet som rådet kan få til.

De to minste medlemskommunene (Karlsøy og Balsfjord) kan ikke dominere med størrelse. De må antagelig være mer strategisk i sin tilnærming av saker som har mindre betydning for bykommunen Tromsø. Hvordan få tyngden av regionrådet, med alle kommunene, til å engasjere seg også i de mindre sakene? Tromsø er åpenbart mindre avhengig av de to mindre kommunene, og bærer mye av sin vekt på egenhånd. Under intervjuene virker det som om Tromsø er bevisst sin rolle som en raus aktør, når Tromsø sin ordfører sier at «det er viktig å være en raus storebror». Og informantene fra de to minste kommunene ønsker heller mer engasjement fra Tromsø, enn det motsatte. De fleste føler seg ikke truet av størrelsen til Tromsø som kommune, men ser heller verdien og styrken av å ha Tromsø med i samarbeidsrådet.

I dag rulleres ledervervet i regionrådet mellom de tre kommunene, med to års perioder. Denne ordningen må revurderes hvis de ender opp med ni medlemskommuner. Da vil det på nytt bli en gjennomgang av nettopp maktskolens tenkning. Det kom frem under intervjuene at Nord-

Troms hadde vært skeptiske til å gå inn i ett felles råd med Tromsø. De var urolige for at Tromsø ville dominere med makt og myndighet, og at de små kommunene ville bli mindre relevante. I dag er Karlsøy sin ordfører leder av regionrådet. Tidligere har Balsfjord sin ordfører hatt funksjonen, og det samme med Tromsø sin ordfører. En rullering synliggjør at medlemmene i utgangspunktet er likestilte i regionrådet, også ved at de stiller med likt antall representanter. I etablering av nytt interkommunalt samarbeidsråd må man være bevisst den psykologiske effekten en slik rullering av rådets leder kan ha på den nye sammensetningen av medlemskommuner. Her bør de ha en prosess med forhandlinger som er rett inn i denne skoletenkningen. Da for å unngå hindringer og få til et best mulig samarbeid.

5.2.4 Kulturskolen

	Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem	Relevant for samarbeidet i regionrådet
4	Kultur	Mønstre	Store, gamle og profesjonelle organisasjoner	Gjensidighet, stillstand	Opplever regionrådet stillstand og lite fremdrift?

Under kulturskolen har jeg stilt spørsmålet «opplever regionrådet stillstand og lite fremdrift?». Under analysen ser jeg at endring i sammensetningen av regionrådet ved kommunevalgene kan være både positivt og negativt. Hvis regionrådet fungerer dårlig, vil endring i sammensetningen være positivt. Da for å unngå stillstand. Fungerer regionrådet bra, kan endring i sammensetning oppleves mer negativt. Dette avhenger igjen av andre faktorer. I dag har regionrådet en handlingsplan som er utdatert. Informanter opplever regionrådet som en «prateklubb» uten stor relevans. De har tatt grep om dette, og benytter den nye kommuneloven ikke bare til å omorganisere rådet med flere kommuner, men også til å utforme en strategiplan. Denne skal erstatte handlingsplanen og kan gå utover valgperiodene hvert 4.år. På denne måten skapes en kontinuitet, der man ikke er avhengig av at de samme representantene sitter år etter år. Ny konstituerte råd kan plukke opp strategiplanen og fortsette prosjekter som er igangsatt. I en strategiplan kan det legges opp til de store linjene, og samtidig ha muligheten for en viss fleksibilitet hvis det kommer inn nye krefter som tenker annerledes. Dette faller rett inn i skoletenkningens strategiske utfordring, gjensidighet og stillstand.

Regionrådet bør helt klart se til andre råd for å unngå å omorganisere seg til samme stillstand som informanter i dag forteller om. De står nå ved et veiskille og flere beskriver en bevissthet rundt hva som fungerer og ikke fungerer i regionrådet. Samarbeidet er noe de fleste opplever som konstruktivt og bra. De viser til at dette har variert over år, da det er personavhengig hvem som innehar posisjoner. Perioden jeg forsket på regionrådet underbygger en god stemning, gode diskusjoner og ulikt engasjement.

5.3 Analyse av samarbeidet i regionrådet

Har kommunestørrelsene noe å si for samarbeidet i regionrådet?

Sitat: «I regionrådet er det viktig at Tromsø er en raus storebror».

Dette sitatet ble nevnt ganske ordrett av flere informanter, også av Tromsø sin ordfører, i positivt ordelag. Det var ikke et flertall som sa dette, men omtrent 1/3 av informantene brukte uttrykket. Det var også variasjon i om utsagnet kom fra politikerne i posisjon, opposisjon, administrative ledere og på tvers av de tre medlemskommunene.

Tromsø stiller med større økonomisk kapital inn i rådet og er administrasjonssenteret. Kan det være at Tromsø av den grunn vurderer at de bidrar tilstrekkelig, da for å forstå en noe tilbakelent rolle i regionrådet? Å være en raus storebror oppfatter jeg i denne sammenhengen som å støtte de to mindre i rådet. Jeg får et inntrykk at ved konkrete saker, er denne «rause storebroren» mer synlig. Men på idéstadiet er det mindre å hente. Her kan jeg anta feil, men det er etter mine betraktninger under observasjonene og tilbakemeldingene fra informantene.

Sitat: «Nå når regionrådet erstattes av interpolitisk råd vil det være positivt å få med Nord-Troms. Det har vært utfordrende. Storfjord og Lyngen har vært positive til å slå sammen rådene, men de andre kommunene i Nord-Troms har nok vært skeptisk på grunn av Tromsø sin størrelse. At de skal bli overkjørt fordi de har så lavt folketall. Men hvis de bare gir det en sjanse, vil de se at det ikke er sånn. Det er bare fordeler å bli en større samarbeidsaktør»

Det er interessant at informanten som er én av ordførerne fra en av de minste medlemskommunene, konkret sier at Nord-Troms har vært skeptisk grunnet Tromsø sin kommunestørrelse. Det var også det som gjorde meg nysgjerrig på problemstillingen, og selv om det gis ulike tilbakemeldinger, gjelder ikke det negative inntrykket om at Tromsø skor seg

på de andres bekostning. Heller motsatt. Informanten bekreftet dette, ved å si at Tromsø ikke overkjører de mindre kommunene.

Sitat: «Tromsø er veldig stor og de andre er veldig små. Tromsø har en del tjenestetilbud som de andre benytter seg av. Samtidig har de andre kommunene god kompetanse på områder»

Denne informanten er opposisjonspolitiker som gjorde noen betraktninger rundt at alle deltakerne i regionrådet var viktig for opplevelsen av godt samarbeid. Informanten la vekt på at kommunene stiller med likt antall representanter i regionrådet, der alle har et ansvar for å engasjere seg i saker som er på agenda.

Sitat: «Det som er viktig med regionrådet er bygd rundt Tromsø som by. Avhengig av en kraftig by. Bynærhet viktig for å kunne utvikle Balsfjord»

Denne informanten er åpenbart fra Balsfjord, og en av posisjonspolitikere. Informanten pratet videre om ulikheten i befolkningstetthet og næringsområder, at Tromsø har alle næringer representert i sin kommune. Mens Balsfjord er en jordbrukskommune, er Karlsøy en havbrukskommune. Tromsø besitter erfaring på begge områder, og supplerer de to minste kommunene med et bredere spekter.

Sitat: «Ja, opplever at medlemmene er likestilte. Men det er klart at Tromsø er tyngre. Opplever de som likestilt. Prater uten å tenke på at noen er store og noen er små. Veldig ulik erfaringsbakgrunn som helt klart er en styrke»

Flere av informanten reflekterte rundt størrelsene på medlemskommunene, og flere viste til fordeler også hos de små kommunene. Flere nevnte Tromsø som bykommune med blant annet universitet og sykehus, altså som er svært viktig aktør.

Sitat: «Ja, jeg vil si at størrelsen på de tre kommunene kan oppleves begrensende. Antatt betydning det regionale samarbeidet har for Tromsø som bortprioriterer regionrådet. Gir seg til kjenne som en betydelig utfordring i enkeltsak og i samarbeidsmåten. Tromsø er så stor at de på en måte er seg selv god nok. Har så stor vekstkraft uansett. Prioriterer ikke regionrådet i samme grad som de to andre kommunene. Har blitt bedre enn tidligere»

Dette sitatet kom fra en administrativ leder. Informanten reflekterte rundt at det er utfordrende å få til et samarbeid fordi Tromsø er såpass mye større i størrelse. Men samtidig var

informanten tydelig på at dette var betraktelig mye bedre med dagens politiske ledelse fra Tromsø.

Fra mine observasjoner fra møtene så jeg at én representant fra Tromsø som den største kommunen kom for sent til ett møte. Dette ble kommentert under intervjuene, at Tromsø kommer og går som det passer dem. Andre sa det motsatte og ytret forståelse for at Tromsø har en mer hektisk hverdag og må prioritere.

Under spørsmålet om kommunestørrelsene har noe å si for samarbeidet i regionrådet, vil jeg si at analysen viser at det er mer personavhengig enn avhengig av størrelse på hvordan informantene beskriver samarbeidet i regionrådet. Jeg tenker at Mintzberg sin kulturskole underbygger min påstand. Regionrådet har unngått stillstand, da to av tre medlemskommuner byttes ut sine representanter i forbindelse med kommunevalget i 2019. Dette påvirker mine funn i perioden jeg følger regionrådet som observatør, da de enda er i en «bli-kjent» fase.

I tillegg nevner flere informanter at de er i en omorganisering av struktur og ser til andre regionråd for å finne sin best mulige samarbeidsform sammen med Nord-Troms. Dette passer inn som mønster under Mintzberg sin strategidefinisjon av kulturskolen.

Oppeves sakene på agenda som meningsfulle for samarbeidet?

Sitat: «I starten på 90-tallet var alle i regionrådet mer opptatt av seg selv, og her har det helt klart vært ei bevisstgjøring om at man er en del av noe større. I starten pratet kommunene kun om prosjekter hos seg selv og viste lite interesse for felles prosjekter og det de andre kommunene drev med. Her har regionrådet beveget seg i positiv, riktig retning»

Denne informanten har lang fartstid som ordfører i regionrådet over flere perioder og viser til en historikk helt tilbake til 90-tallet. Erfaringen til informanten er nyttig og unik, da det ved hvert kommunevalg kan bli store eller mindre endringer i sammensetningen av medlemmer i regionrådet. Andre informanter ga tilbakemelding om det motsatte, at de opplevde frustrasjon over at medlemmer i møter kunne henge seg opp i mindre saker som var viktig for deres kommuner, men ikke for de andre. Noen viser til at dette kunne være grunnet lite struktur i rådet. At de burde ta en gjennomgang av hvilke diskusjoner som egentlig hørte hjemme der. De som beskrev denne frustrasjon har mindre erfaring fra regionrådet. De har et annet utgangspunkt og andre forventinger til arbeidet som regionrådet burde og ikke burde gjøre. Det ville nok vært nyttig for regionrådet å starte etter kommunevalgene med en

forventningsavklaring. Jeg har ikke innsikt i hvordan de første møtene etter kommunevalg gjennomføres, så det er mulig dette blir gjort. Men dette er helt klart noen sprikende tilbakemeldinger som kan være nyttig for rådet å være oppmerksom på.

Noen av informantene reflekterer under intervjuene om dette med samarbeid i regionråd. Det meldes om god stemning, og noen påpeker at det kan ha sammenheng med at det har vært få provoserende saker som har vært på agenda.

Sitat: «Utfordringen er at vi ikke har store politiske saker, at vi blir «tannløse». Tromsø leder ikke an, tar ikke plassen sin og vi har lite viktige saker»

Én av ordførerne fra de minste medlemskommunene presenterte en forventning om at Tromsø skal være mer fremtredende i rådet på grunn av sin kommunestørrelse. I tillegg til at informanten opplever at regionrådet har lite relevante saker på agenda.

Sitat: «Litt negativ til dagens regionråd, har ambisjoner for det nye interpolitiske rådet. Investere tid og engasjement»

Sitatet kom fra én av ordførerne, men budskapet ble formidlet fra omtrent 1/3 av informantene. De viser med entusiasme til endringen i ny kommunelov, og ser frem til omorganiseringen sammen med Nord-Troms. Jeg undres om de har utviklet noen bevisste strategier for å hensynta den betydelige økning i størrelse av nytt samarbeidsråd. Hvis ikke mener jeg at dette noe man bør ta en gjennomgang av i nåværende regionråd.

Sitat: «Beste arbeidsformen for et regionråd er å jobbe med konkrete saker. Det tror jeg ville vært det viktigste. Regionrådet har en uformell funksjon som er viktig. Måten vi jobber på i dag er litt forhistorisk. Det er mye råd og lite handling»

Dette utsagnet kom fra en administrativ leder. Informanten så for seg at rådet vil ha større nytte av å jobbe mer prosjekt- og målstyrt. At de må være oppmerksomme på sin uformelle funksjon, der man lager politiske allianser og skaffer seg kontakter og kunnskap for å få gjennomslag i større saker. Også mot sentrale politikere.

Sitat: «Å få til en strategi i regionrådet vil bidra til å oppnå formålet. Å bli et operativt organ som ikke bare diskuteres, at man bidrar aktivt med å få gjennomslag på ting som er av

betydning. Mer meningsfullt for medlemmene å få definert en tydelig strategi som synliggjør hvor vi vil»

Denne opposisjonspolitikeren støtter med sitt utsagn flere andre informanternes syn på saker som er på agenda. Informantene har ambisjoner for rådet og tanker om hvordan samarbeidet kan oppleves mer nyttig. «Prateklubb» nevnes av flere, at de ønsker en strategi for arbeidet ved å definere felles mål. En slik strategi tenker de kan gå over valgperiodene og gi mer forutsigbarhet. Flere anser at dette vil inspirere og motivere til en større innsats. Noen nevnte at de opplevde regionrådet som et «prateforum». Mye prat og lite handling er en måte å oppsummere utsagnene. Dette var ikke mitt inntrykk gjennom observasjonene. Men jeg var til stede en tidsbegrenset periode, så det må jeg legge til grunn. Flere nevnte det på ulike måter. Noen syntes det var god stemning i rådet og så ikke noen utfordringer med å prate løst og fast om saker. Andre opplevde dette som frustrerende. At de ønsker at rådet skal være mer i retning av et konstruktivt samarbeidsorgan, fremfor et informasjonsorgan som noen opplever den perioden jeg studerte dem. Det samme kom frem i spørreundersøkelsen fra NIVI-rapport 2007, der det var enighet om blant annet at etablering av konkrete samarbeidsordninger og mer effektiv håndtering av kommuneoverskridende interesser og enkeltsaker. Jeg stiller spørsmål ved om antall medlemskommuner i nytt interpolitisk samarbeidsråd vil være for stort til at de vil kunne få dette til.

Informantene forteller om ulik praksis av regionrådet som fast politisk agenda i egne kommuner. Det er enighet om at saker burde være forankret i formannskap og kommunestyre, men at det ikke er en forutsigbar praksis for dette. Noen av medlemskommunene fremstår som mer strukturert i involvering av sine hjem-kommuner, mens for andre er regionråd sjelden eller aldri tematisert i egne kommuner. Det er mer enkeltsaker som regionrådet som løftes tilbake til kommunene hvis de blir direkte eller indirekte berørt økonomisk eller ressursmessig. Det fremkommer også her at flere savner større og viktige saker kommunene kan samles rundt.

Noen ser for seg at regionrådet i den videre organiseringen jobber mer prosjektbasert. Da i forhold til konkrete prosjekter og arbeidsområder som gjerne er tidsavgrenset med krav til levering. Flere nevner kystsoneplanen med stolthet.

Under spørsmålet om sakene på agenda som meningsfulle for samarbeidet, sitter jeg igjen med et inntrykk av enighet omkring at endring i strukturen er nødvendig. Ny kommunelov

fremskynder denne prosessen. Dette faller inn under Mintzberg sin planleggingsskole. For å få til et bedre og mer meningsfullt samarbeid, er det åpenbart at regionrådet må få tyngre og viktigere saker på sin agenda. Da gjerne gjennom definerte planer, som under planleggingsskolen er definisjonen av strategi. Det kan være enkle eller fremvoksende planer. En plan gir de involverte en tydeligere retning og antageligvis mer engasjement.

Setter medlemmenes roller i regionrådet føringer for samarbeidet?

Sitat: «Formålet med regionrådet er å være ett konsensusorgan og samarbeide på tvers av kommuner, et samarbeidsorgan. Et samlet regionråd har kraftigere stemme enn enkeltstående ordførere for eksempel. Står man samlet har man mer oppslutning og slagkraft»

Én av varaordførerne sa dette i intervjuet. At regionrådet ved å utvide antall medlemskommuner i et interpolitisk samarbeidsorgan, vil stå sterkere samlet. De må helt klart rydde i sin struktur som også er meldt fra informanter, da antallet øker fra tre til ni medlemskommuner. Varaordføreren nevner ordførerne spesifikt. Informanten og flere opplever at de tre ordførerne tar mest plass i rådet. Hva de konkret mener, blir noe uklart. Under observasjonene har jeg samme inntrykk, da det er ordførerne som tar mest ordet. Blir det stille i en spørsmålsrunde, er det ofte ordførerne som tar ordet for å få i gang diskusjoner når saker skal behandles. Ordførerne utfordrer hverandre mer, og mitt inntrykk er at de er trygge på hverandre og opplever samarbeidet som godt.

Sitat: «Nå forventer jeg at du er mer aktiv»

Dette ble sagt med det jeg opplevde en humoristisk undertone fra en ordfører til en annen. Det kunne blitt oppfattet som sterkt korrigerende og skapt misnøye, men jeg tolket det til at de har skapt rom og trygghet mellom seg for slike utspill og tar det med et smil.

Sitat: «Ordførerne og rådmennene bør vite bakteppet så ingen hos en selv får bakoversveis. Viktig å ha politisk førlighet»

Sitatet er fra én administrativ leder, som pratet om verdien av å ha en politisk kapital. Å ha kjennskap til andre tilsvarende organ, i tillegg til å forstå hvordan saker bygges opp og forankres mot Stortinget. Det er en egen tyngde ved å ha topposisjon, så informanten var tydelig på at det lå ekstra ansvar på ordførerne og de administrative lederne å ha en politisk

forståelse også overfor egne kommuner. At man vet hva innbyggerne i egne kommuner har slags meninger og holdninger når saker diskuteres i regionrådet.

Sitat: «Karlsøy vil at regionrådet skal vise muskler ovenfor andre regionråd, men Tromsø er ikke så opptatt av det»

Utsagnet er fra en opposisjonspolitiker. Informanten reflekterte rundt at mindre saker som ble diskutert, ikke møtte engasjement fra Tromsø sin delegasjon. Da uavhengig av rollene. Det fremsto som om de mindre sakene som Balsfjord og Karlsøy var opptatt av, kunne blitt mer prioritert også for Tromsø sin del. Selv om sakene ikke direkte angår dem.

Det er flere som forteller at ordførerne sitter med siste ord i regionrådet. Ut fra sitatene vises det til ordførerne, men også de administrative lederne. Opposisjonspolitikere forventer å bli involvert i prosesser og diskusjoner, og de fleste melder om at dette stemmer, men når ting skal settes ut i praksis forventes det mer særlig av ordførerne.

Flere informanter forteller at Tromsø ofte stiller «topptunge» i møtene. At fagrådgivere gjerne er de som kommer med fagkunnskap, og ikke politikerne. Dette sies også om de administrative lederne, at de innehar viktig kunnskap om saker på agenda, at de utfyller de politiske representantene, som er de som bestemmer til slutt.

Under spørsmålet om medlemmenes roller i regionrådet setter føringer for samarbeidet, kan jeg konkludere med at ordførerne helt klart har de sterkeste stemmene. Dette kom frem både under observasjonene, men også fra over halvparten av informantene. Noe som samsvarer med Mintzberg sin maktskole. Her handler det om at de som har makt og myndighet bestemmer, noe samtlige informanter formidler i ulike ordlag. Det er verdt å nevne at ordførerne selv ikke ga uttrykk for dette i intervjuene. Ifølge maktskolen og strategitenkningen må kommunetoppene være oppmerksomme og lydhøre mot egne kommuner, noe jeg mener de var perioden jeg observerte dem.

De viktigste fellestrekkene ved kommunene?

Sitat: «Av viktige fellestrekk vil jeg si at felles forvaltning av sjøareal det mest åpenbare. Dette kan man samles om. Bærekraftig turisme. Kommunene er såpass store, men Balsfjord og Karlsøy er avhengige av Tromsø»

Sitatet kom fra en administrativ leder, som var én av to som nevnte bærekraftig turisme som et viktig fellestrekk. Andre informanter hadde i tillegg søkelys på felles arbeidsmarked som noe de hadde til felles.

Sitat: «Balsfjord har ikke havbruksfond og bidrar mindre inn økonomisk. Handler om fiskeri. Det å se arealene i en sammenheng, overse grensene. Balsfjord har ikke havbruksnæring, men kystzone handler om mer enn bare havbruk. Derfor er det viktig også for Balsfjord.»

Her tok en ordfører utgangspunkt i kystzoneplanen som en definert plan som jeg har beskrevet tidligere. I denne sammenheng oppleves slike saker meningsfulle og samlende for å få til et best mulig samarbeid. Informanten synliggjorde at til tross ulikheter, kan de forenes om en slik plan i den grad den har nytteverdi i egen kommune.

Sitat: «Fordelen med kystzoneplanen er at kommunene med sine områder likevel er et vekstområde. Sammen kan vi finne områder for vekst. Økosystemer stopper ikke ved kommunegrensene. Få belyst dette gjennom planen for å bidra til vekst i Nord-Norge og regionen.»

Informanten var opposisjonspolitiker og beskrev arbeidet med kystzoneplanen. Samtlige informanter er samstemte når de beskriver de tre kommunene med kystlinja som fellestrekk. Alle er enige om at kystzoneplanen er et suksessprosjekt og noen gir den administrative prosjektlederen æren for innsatsen og prosessen som har pågått.

Her spør jeg om de viktigste fellestrekkene ved kommunene, og jeg kan se elementer av dette i både Mintzberg sin planleggingsskole, men også i posisjoneringsskolen. Kystzoneplanen som prosjekt faller inn under planleggingsskolen, mens felles arbeidsmarked faller under posisjoneringsskolen. Stilling er definisjon i denne skoleretningen. I regionrådet har de tre medlemskommunene klare posisjoner i forhold til hverandre. De deler på arbeidskraft, der de to minste medlemskommunene er mer avhengig av Tromsø enn motsatt. Likevel beskriver informanter fra Tromsø dette som viktig, blant annet gjennom pilotprosjektet «Innflytterstrategi».

De største ulikhetene ved kommunene?

Sitat: «De største ulikhetene vil jeg si er størrelse og næringsliv. Karlsøy har fisk og sjømat, Balsfjord landbruk og Tromsø med offentlig sektor og forskermiljø. Ulikhetene gjør samarbeidet ufarlig på en måte»

Sitatet er fra en ordfører, men samtlige informanter beskrev det tilnærmings vis på samme måte. Flere nevnte at saker på agenda frem til nå ikke hadde utfordret det konstruktive samarbeidet mellom deltakerne, men lot et eventuelt videre svar om samarbeid henge litt i luften. Jeg fulgte det ikke ytterligere opp, men kan spekulere i om samarbeidet vil endre seg når regionrådet omorganiserer seg med tilslutning av flere medlemskommuner. Både fordi det er kommet frem at Nord-Troms har hatt betenkeligheter, men også fordi lederfunksjonen i samarbeidsrådet ikke kan diplomatisk rulleres hvert 2.år på samme måte. Vil dette bli en utfordring?

Sitat: «Tromsø en vekstkommune. Det er bra at de kan løfte de andre. Balsfjord og Karlsøy er fraflyttingskommuner – jobber for å opprettholde bosetning og næringsliv»

Her er mitt inntrykk fra informantene at det er bred tilslutning om at de er ulike, men at det stort sett ikke oppleves som et problem.

Til slutt stiller jeg spørsmålet om hva som er de største ulikhetene. Samtlige informanter beskrev kommunestørrelsene og næringsområdene som de største ulikhetene. Samtidig sitter jeg igjen med ett inntrykk av at dette per i dag ikke er en utfordring. Tromsø som den største kommunen i rådet later til å ha en bevisst holdning omkring dette, og gjennom økt engasjement etter kommunevalget i 2019 har de etablert seg som en mer synlig deltaker. Ulikhetene vil jeg plassere under posisjoneringsskolen til Mintzberg, da det er viktig at de utnytter ulikhetene til sin fordel. At de med tyngde kan få i gang større prosjekter og meningsfulle saker, som direkte eller indirekte bidrar til at samarbeidet blir mer positivt. I motsatt fall vil engasjementet blant deltakerne synke, og interessen for regionrådets arbeid kan oppleves som meningsløst.

6 Konklusjon og avslutning

Gjennom Mintzberg sine strategiskoler har jeg analysert og drøftet innsamlet data fra observasjoner og intervjuer. Jeg valgte ut fire av Mintzberg sine ti strategiskoler og har undersøkt om disse fire kan belyse samarbeidet i Tromsø-området regionråd. Jeg har gjennom analysen kommet frem til at disse fire retningene alle er viktige for å gi en sammensatt og grundig beskrivelse av de ulike elementene ved samarbeidet.

Planleggingsskolen er viktig for et positivt samarbeid innad regionrådet. Det avhenger av at de har mer struktur i sitt arbeid, flere felles prosjekter og er i stand til å iverksette planer. Som prosessen med kystsoneplanen viser, ved å ansette en administrativ prosjektleder orienterer regionrådet om et vellykket samarbeidsprosjekt. **Posisjoneringskolen** er viktig å være oppmerksom på, fordi konkurranseforholdet må være balansert i regionrådet for å bidra til en positiv samarbeidsopplevelse. Analysen viser at regionrådet i dag viser til at samarbeidet er «ufarlig», da man for eksempel ikke har overskridende næringsområder. Man har heller ikke hatt større kontroversielle saker på agenda som har gitt grunn til utfordringer i samarbeidet. **Maktskolen** belyser hvor viktig det er med bevissthet rundt avhengighet og hindringer for at samarbeid skal oppleves meningsfullt. Regionrådets medlemmer vil dra fordeler av å ha en gjennomgang av forventninger til hverandre. Økonomisk virker situasjonen forholdsvis avklart, men en forventningsavklaring med tanke på å sette av tid og innsats i felles satsninger ville gitt rådet en nødvendig tyngde. Ordførerne stiller med en naturlig maktposisjon i regionrådet, noe som stemmer ut fra min empiri. **Kulturskolen** bringer inn det siste perspektivet jeg vurderer som nyttig. Jeg har i analysen vist til fordeler og ulemper ved endringer i regionrådets sammensetning i forbindelse med kommunevalg. De må jobbe aktivt for å unngå å bli en lite relevant prateklubb. Personene i funksjonene har mye å si, men vel så viktig er denne strategiplanen de er i ferd med å utarbeide.

Alle fire danner et helhetlig inntrykk av hvordan regionrådet samarbeider, likevel mener jeg at posisjonerings- og maktskolen har størst forklaringskraft for å belyse samarbeidet i regionrådet. Man må være oppmerksom på sine posisjoner i hevd av roller, men også kommunestørrelser, spesielt ved kontroversielle saker. I tillegg belyser maktskolen at medlemmene av regionrådet opplever seg som likestilte, til tross betydelig ulikheter i kommunestørrelser.

Har jeg så svart ut det jeg skrev innledningsvis? Ja, jeg har gjennom oppgaven sett hvordan samarbeidet kan hemme eller fremme potensialet i regionrådet. Jeg har sett hvordan teorien

kan bidra til å forklare på hvilken måte aktører opptrer som de gjør i et samarbeid med hverandre, og sist men ikke minst har jeg sett på hvordan ulikhetene i kommunestørrelsene utvikler en strategisk tankegang mellom medlemmene av rådet. Etter min mening kan jeg konkludere med at Mintzberg sine strategiskoler er en egnet teori til å belyse samarbeidet i Tromsø-området regionråd.

Jeg gikk inn som observatør i regionrådet, noe forutinntatt der jeg antok at Tromsø «bruste med fjærene» og var dominerende i rådet. Under mine observasjoner og intervjuer viser det seg at dette ikke stemmer for de fleste. Begrepet «raus storebror» var tilbakevendende av flere informanter, fra alle tre medlemskommunene. Dette stemmer overens ved at jeg brukte en deduktiv strategi i datainnsamlingen. Ved å bli bevisst på dette underveis endret jeg innfallsvinkel på tema og problemstilling, så tør jeg påstå at jeg fikk mer «åpent sinn». Altså at jeg utviklet teori ut fra den antatte virkeligheten, en mer induktiv tilnærming.

Jeg hadde ønsket meg mer tid til å observere regionrådet. Da gjerne på fysiske møter. Det var stor forskjell i min observatørrolle på det ene fysiske møtet, kontra de digitale møtene jeg deltok på. På det ene fysiske møtet i september 2020 ble jeg oppsøkt av enkeltindivider som slo av en uformell prat i pausene. På digitale møter er det tilnærmet umulig å uformelt «slå av en prat». Jeg må antagelig også ta høyde for at informantene under intervjuene svarte mer «diplomatisk» på noen av spørsmålene. For eksempel kom vi inn på samarbeidet innad i regionrådet, der de fleste beskrev høy takhøyde og god stemning. Hadde jeg vært tilknyttet rådet over en lengre periode, og da helst fysisk, ville kanskje svarene også ha endret seg. Perioden juni til november 2020 kunne i utgangspunktet vært en god representativ periode, i en normal tilstand med jevnlig, fysiske møter.

Forskningens svakhet er manglende sammenligningsgrunnlag. Jeg avdekket tidlig at det ville vært nyttig og sammenlignet Tromsø-området regionråd opp mot andre regionråd. Det kan være en mulig vei videre. Jeg validerer mine funn ved å se til andre arbeider. Konkret har jeg sett at noen av mine funn samsvarer med funn fra NIVI-rapporter fra 2007/ 2010/ 2018/ 2019 utarbeidet av Vinsand m.fl.

Jeg kjenner allerede nå på en kriblende nysgjerrighet til å følge regionrådet over til det interpolitiske samarbeidsrådet sammen med Nord-Troms. Det ville i tillegg vært interessant og fulgt et politisk spor. Har medlemmenes politiske tilhørighet noe å si for samarbeidet?

Til slutt sitter jeg med et resultat jeg håper bidrar til å belyse fenomenet jeg har forsket på.

Figurer og tabeller

Tabelliste

Tabell 1 Min forenklete modell av Mintzberg sitt rammeverk

Figurliste

Figur 3 Fra «Kystsonenplan Tromsøregionen»

Figur 2 Mintzberg "Strategies deliberate and emergent"

Referanseliste

Bang, H.; Midelfart, T.N. 2012: *Effektive ledergrupper*. Gyldendal akademisk.

Christensen, Tom; Egeberg, Morten; Læg Reid, Per; Roness, Paul G.; Røvik, Kjell Arne (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3.utg). Universitetsforlaget.

Hodgkinson, Gerard P.; Starbuck, Williams H. (2008) *The Oxford handbook of organizational decision making*. Oxford University Press.

Johnsen, Åge (2014) *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar; Thorsvik, Jan (2016) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2014) *Interkommunalt samarbeid i Norge – former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (2.utg). 6.opplag 2015. Høyskoleforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2014) *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (2.utg). Fagbokforlaget.

Kirkhaug, Rudi (2017) *Endring – organisasjonsutvikling og læring*. Universitetsforlaget.

Kirkhaug, Rudi (2015) *Lederskap – person og funksjon*. Universitetsforlaget.

Krogerus, Mikael; Tscæppeler (2013) *Beslutningsboken, 50 modeller for strategisk tenkning*. Aschehoug.

Mintzberg, Henry (2005) *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. Free press.

Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; Lampel, Joseph (2009) *Strategy safari: Your complete guide through the wilds of strategic management*. Prentice Hall (Financial Times)

Mintzberg, Henry (1994) *The rise and fall of strategic planning*. Prentice Hall (Financial Times)

Thagaard, Tove (2018) *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder* 5.utgave. Fagbokforlaget.

Vinsand, Geir; Nilsen, Jørund K. *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. (NIVI rapport 2007:2). Utarbeidet på oppdrag for KS.

Vinsand, Geir; Nilsen, Jørund K; Langset, Magne. *Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg*. (NIVI-notat 2010). Utarbeidet på oppdrag fra KS.

Vinsand, Geir. *Regionråd i Norge*. (NIVI rapport 2018:3). Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vinsand, Geir. *Gode grep i Troms*. (NIVI rapport 2019:2). Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Troms.

Lenker brukt i oppgaven

Fakta om nye kommuner fra 2020 (publisert 24.07.19):

<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommunereform/noen-fakta-om-nye-kommuner-fra-2020/>

Artikkel «Fakta om kommunereform» på regjeringens nettside (sist oppdatert 03.01.20):

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

Opphevet kommunelov fra 01.01.20:

https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_5

Ny kommunelov (kunngjort 22.06.18):

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

Pilotprosjektet «Innflytterstrategi» (publisert 02.02.21):

<https://www.tffk.no/aktuelt/fra-arbeidsinnvandrere-til-innbygger.26805.aspx>

Utredning av storkommunealternativet (PWC ved prosjektleder Geir Are Nyeng; publisert 12.08.15):

<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2015/10/Utredning-Tromso-Balsfjord-Karlsoy-Lyngen-Storfjord.pdf>

Artikkel «Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid» av Bjarne Jensen:

<https://brage.inn.no/inn-xmli/bitstream/handle/11250/196653/jensen.pdf?sequence=1>

Tromsø-området regionråd hjemmeside:

<https://www.tromso-området.no/>

Tromsø-områdets handlingsplan:

<https://www.tromso-området.no/wp-content/uploads/2019/04/Handlingsprogram-vedtatt-22.6.2018.pdf>

Regjeringens oppdaterte havstrategi «Blå muligheter»:

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/dokumenter/strategier/nfd_havstrategi_2019_norsk_uu.pdf

«Kystsoneplan Tromsøregionen» til offentlig ettersyn:

<https://www.tromso-området.no/wp-content/uploads/2019/04/Planprogram-versjon-til-offentlig-ettersyn.pdf>

Plan og bygningsloven (kunngjort 27.06.08):

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

«Prosjektplan for rullering av kystsoneplanene for kystregionen»:

<https://www.tromso-området.no/wp-content/uploads/2018/10/Kystsoneplan-regional-rullering-2019-v7-endelig.pdf>

Henry Mintzberg sin hjemmeside:

<https://mintzberg.org/>

The management Theory of Henry Mintzberg:

<https://www.business.com/articles/management-theory-of-henry-mintzberg-basics/>

Statistisk sentralbyrå «kommunefakta»:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/>

Dahlum, Sirianne. Definisjon validitet (2021). Universitetet i Oslo:

<https://snl.no/validitet>

Svartdal, Frode. Definisjon reliabilitet (2020). Universitetet i Tromsø:

<https://snl.no/reliabilitet>

Vedlegg

Vedlegg a: Intervjuguide

Vedlegg b: Samtykkeerklæring

Vedlegg c: Mintzbergs rammeverk

Vedlegg d: Intensjonsavtale

Intervjuguide

Hvem:

Medlemmer av Tromsø-området regionråd

Innledning:

Jeg har taushetsplikt og følger retningslinjer for personvern. Prosjektet mitt er meldt til NSD personverntjenester (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste). Informert samtykke er innhentet fra dere via daglig leder Yngve Voktor, sammen med informasjonsskriv om prosjektet. Jeg blir kun å ta i bruk indirekte personopplysninger som deres titler i prosjektet.

Spørsmål

- 1. Hva er din rolle i regionrådet/ tidligere roller (hvor lenge har du vært medlem)?**
- 2. Hva vil du si er de viktigste fellestrekkene for de tre medlemskommunene i regionrådet?**
- 3. Hva vil du si er de største ulikhetene?**
- 4. Størrelsen på de tre kommunene er svært ulik. Opplevs dette på noen måter begrensende for regionrådets arbeid?**
- 5. Opplever du at regionrådets medlemmer er likestilte i diskusjoner og beslutninger til tross størrelsene?**
- 6. Jeg prøver å finne ut hvor og hvordan beslutningene tas. Hvordan får regionrådet forankret sine saker politisk i sine hjemkommuner? Beskriv.**
- 7. Har regionrådet et slags delegert mandat til å fatte beslutninger uten å involvere egne kommuner?**
- 8. Har du noen eksempler på saker som er behandlet og besluttet i regionrådet? Da saker som kan ha påvirkning på én eller flere av de tre medlemskommunene.**

9. **Ta kystsonenplanen som ett eksempel. Tromsø, Balsfjord og Karlsøy vil presentere en interkommunal plan. Kan du beskrive noen fordeler og ulemper ved å ha en plan på tvers av kommunegrensene?**
10. **Regionrådet har en handlingsplan som gjelder perioden 2018-19. Har dere kommet i gang med å revidere denne eller er det den som gjelder enda?**
11. **Ett av tiltakene som er beskrevet i den overnevnte handlingsplanen, er å følge opp regionreformen. Med ny kommunelov til grunn, hvordan jobber regionrådet med overgang til oppbygging av nytt interkommunalt politisk råd?**
12. **Kan du forklare for meg som utenforstående regionrådets formål?**
13. **Forstår det sånn at regionrådet nå er i en prosess med å utvikle en strategi for sitt arbeid. Hva tenker du er fordelene ved å ha definert en slik strategi?**
14. **Til de som har vært med i flere perioder: Hvordan har du opplevd samarbeidet innad regionrådet over flere perioder. Da med tanke på diskusjoner, beslutninger som har blitt tatt og opplevelse av likeverd.**
15. **Om du er ny eller ikke, fortell hvordan nye medlemmer av regionrådet blir satt inn i regionrådets formål og arbeid.**
16. **Har du noe du ønsker å tilføye utover det jeg har spurt om?**

Vil du delta i ett forskningsprosjektet i forbindelse med Master of Public Administration?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere hvordan regionrådet fatter sine beslutninger og se på hvilke strategier som ligger til grunn for å få til et samarbeid som oppleves meningsfullt. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Problemstilling:

«I lys av ulike beslutningsteoretiske perspektiv vil jeg studere beslutningsprosessene omkring strategiutvikling i Tromsø-området regionråd».

Jeg er i gang med en masteroppgave på UIT der jeg ønsker å se nærmere på hvordan et interkommunalt råd bestående av tre ulike kommuner får til ett konstruktivt samarbeid.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UIT (Norges arktiske universitet) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Fordi du er medlem av Tromsø-områdets regionråd.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at jeg gjennomfører ett intervju med deg, enten fysisk eller digitalt. Jeg følger også noen av møtene deres i regionrådet nå en periode, fra juni 2020 til november 2020.

Jeg registrerer kun opplysninger underveis gjennom mine notater, så lyd-, videoopptak vil ikke bli benyttet.

I tillegg deltar jeg på møtene deres, enten fysisk eller digitalt. Da som deltakende observatør. Dette betyr at jeg er en del av det observerte miljøet og jeg ser på de fysiske, sosiale og «ikke-synlige» aspekter ved møtegjennomføringene deres.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Min veileder Tor Arne Morskogen vil ha tilgang til deler av mitt material. Han vil ikke se mine notater fra observasjoner eller intervjuer, kun det jeg bruker i min masteroppgave.

Jeg vil ikke beskrive deg på noen måte med negativt fortegn, det er regionrådets funksjon og måte å jobbe på som er relevant.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er våren 2021.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra UIT har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges arktiske universitet ved veileder Tor Arne Morskogen (telefon 908 63999/
mail tmo001@post.uit.no)

- Student Monica Kvaal (telefon 990 46566/ mail monicakvaal@hotmail.com)
- Vårt personvernombud: Joakim Bakkevold (telefon 976 91578/ mail personvernombud@uit.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Tor Arne Morskogen
(veileder)

Monica Kvaal
(student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet angående beslutningsprosesser og strategier, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervjuer
- at din yrkestittel og tilhørende kommune kan publiseres

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

Jeg gir mitt samtykke elektronisk til daglig leder i Tromsø-området regionråd som samlet gir en oversikt elektronisk per mail over deltakere som samtykker.

(Elektronisk signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg c: Mintzbergs rammeverk

Johnsen 2014: s.67

Tabell 2.1 Mintzbergs rammeverk med fem strategidefinisjoner og ti strategiskoler

Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem
Utforming	Plan	Stabile omgivelser, organisasjoner hvor medlemmer er lydige i forhold til toppledelsen	Ekstern- og internanalyse, strategiomformulering
Planlegging	Plan	Stabile omgivelser, store organisasjoner	Utarbeidelse av programmer, iverksetting
Posisjonering	Stilling	Store organisasjoner, modne industrier	Konkurranse, ekstern- og internanalyse, iverksetting
Entreprenørskap	Perspektiv	Små organisasjoner	Oppstart, organisasjonsendringer, strategiomformuleringer
Kognisjon	Perspektiv	Alle organisasjoner	Strategiformulering og omformulering, stillstand
Læring	Mønstre	Omskiftelige omgivelser	Utvikling
Makt	Spill	Alle organisasjoner	Avhengighet, konflikter, hindringer, samarbeid
Kultur	Mønstre	Store, gamle og profesjonelle organisasjoner	Gjensidighet, stillstand
Omgivelser	Spill	Modne stadier i organisasjoners livssyklus	Motstridende forventninger, tilpasning og konflikter
Konfigurasjon	Stilling, eller alle over	Alle over	Episodiske utfordringer og vendepunkter

Vedlegg d: Intensjonsavtale

Intensjonsavtale om opprettelse av nytt interkommunalt politisk råd for kommunene Kvænanen, Skjervøy, Nordreisa, Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Karlsøy, Tromsø og Balsfjord.

1 januar 2020 trådte ny kommunelov i kraft, og den medfører krav om endring av regionrådets struktur. Den nye kommuneloven slår fast at interkommunalt politisk råd (den nye betegnelsen på regionråd) ikke kan produsere tjenester for innbyggerne i kommunene eller i regionen. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om å yte tjenester, må de derfor benytte en annen samarbeidsmodell for dette.

I forrige periode gjorde Tromsø-området regionråd en henvendelse til Nord-Troms regionråd med ønske om å inngå samtaler om å slå sammen de to regionrådene til et nytt råd.

Bakgrunnen for dette er å kunne utøve større politisk påvirkning rundt saker som er viktig for å skape vekst og utvikling i vår region. Målsetningen er også å oppnå større gjennomslag som et samlet politisk råd, enn hva vi enkeltvis gjør i dag.

Vi ser at det rundt oss nå etableres større sammenslutninger innen rådene, vi viser til tidligere Finnmark fylke hvor det i dag er kun to råd. I tillegg ser vi at sør i fylket at tidligere Ofoten og Sør-Troms regionråd har etablert Midtre Hålogaland på tvers av fylkesgrensene med byene Narvik og Harstad som knutepunkter.

Vi ønsker også å vise til NIVI rapport 2019:4, Status for interkommunalt samarbeids i Troms og Finnmark. Der ligger det en klar anbefaling om en gjennomgang av det næringspolitiske virkemiddelapparat på lokalt og regionalt nivå, med sikte på effektivisering og klargjøring av kommunenes og kommuneregionens fremtidige rolle som samfunnsutviklere. Det anbefales også at de nye interkommunale politiske rådene skal legge grunnlag for forsterket samarbeid med fylkeskommunen og andre regionale utviklingsaktører.

Med dette som bakteppe har vi hatt innledende, uformelle samtaler på politisk nivå, og det er nå et ønske om å ta dette et steg videre.

Det er derfor ønskelig at hver kommune tar saken til sine respektive kommunestyre for der å behandle intensjonsavtalen.

For de kommuner som beslutter å gå sammen i et nytt interkommunalt politisk råd foreslås det følgende fremdrift:

1. Vedtak i respektive kommunestyre om tilslutning til intensjonsavtale om sammenslåing av Nord-Troms og Tromsø-området regionråd i løpet av september 2020.
2. Nedsettelse av arbeidsgruppe bestående av leder og nestleder samt sekretariat fra hvert regionråd som innen skal komme med utkast til følgende:
 - a. Utarbeidelse av ny samarbeidsavtale i tråd med kommunelovens § 18-4.
 - b. Forslag om modell for organisering av nytt interkommunalt råd.
3. Felles sekretariat skal i tillegg jobbe med følgende oppgaver:
 - a. Utarbeide forslag til budsjett
 - b. Avklare vertskommuneansvar
 - c. Avklare arbeidsgiveransvar
 - d. Avklare lønns- og arbeidsforhold for administrativt ansatte
4. Arbeidsgruppen legger dette frem for et felles regionrådsmøte innen utgangen av november.
5. Sak om godkjenning av samarbeidsavtaler til kommunestyre i desember 2020.
6. Konstituering nytt interkommunalt politisk råd januar 2021
7. Når nytt interkommunalt politisk råd er vedtatt vil felles sekretariat under ledelse av arbeidsgruppen jobbe med følgende hovedområder:
 - a. Utarbeidelse av strategidokument
 - b. Integreering av nærings- og samfunnsplaner
 - c. Utarbeide forslag til prioritering av politiske fanesaker
 - d. Utarbeide ny hjemmeside og nye administrative rutiner

Det legges til grunn at det nye samarbeidet skjer innenfor de vedtatte økonomiske rammer for 2020, og får en finansieringsmodell som ikke fører til vesentlige endringer ressursbruken for de respektive kommunene.

Hansnes, 25 august 2020

Mona Pedersen

Tromsø-området regionråd

