



***Har kommunereformen påvirket
synet på interkommunalt samarbeid
øst i Aust-Agder?***

HEGE LAUVLAND OG GUNHILD GODERSTAD

VEILEDER

Linda Hye og Morten Øgård

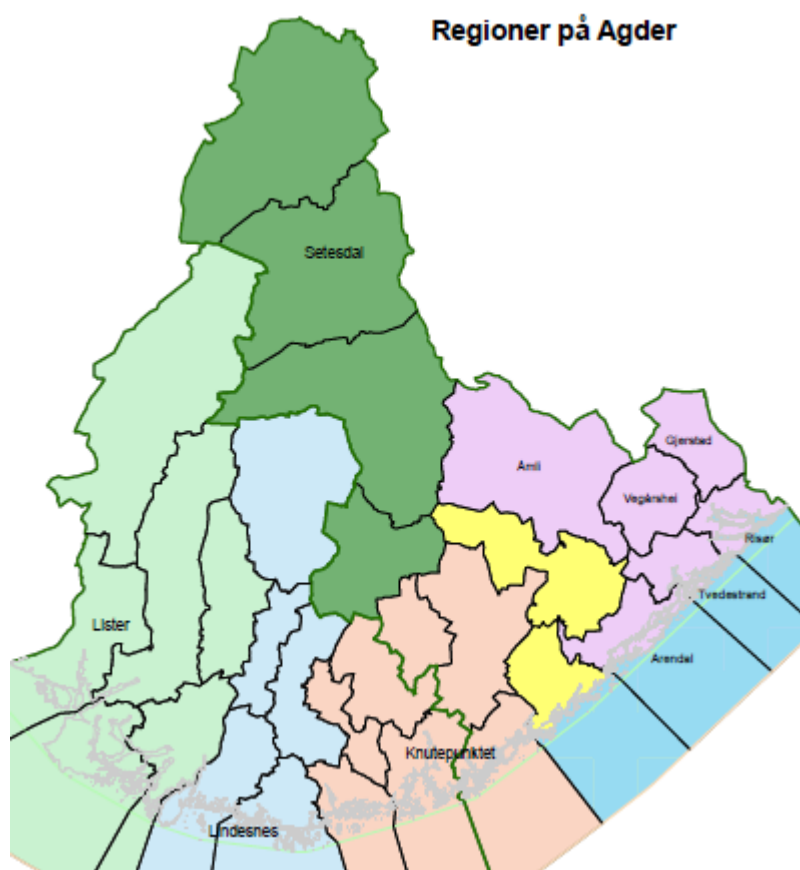
Universitetet i Agder, 2016

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag



Har kommunereformen påvirket synet på interkommunalt samarbeid øst i Aust-Agder?



Hege Lauvland og Gunhild Goderstad

Universitetet i Agder, 2016

Forord

Å skrive denne oppgaven kan sammenlignes med Norges Statsbaner. Vi har til tider stått helt stille, før vi var på skinner igjen. Periodene med «togstans» har også, som hos NSB, vært av høyst ulik varighet. Til og med en real avsporing rett før endestasjonen har vi vært gjennom, og vi fryktet at vi ikke ville komme frem i tide.

Først og fremst vil vi takke alle informantene våre. Uten dere, ingen oppgave! Deres velvilje til å sette av tid til oss, og interessen dere viste for oppgaven vår, gikk langt ut over det vi våget å håpe på.

En stor takk til våre veiledere Morten Øgård og Linda Hye for gode og mangfoldige innspill. Dere har vært til stor støtte og inspirasjon – vi hadde aldri kommet i mål uten dere.

Vår arbeidsgiver, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, fortjener også en stor takk for at vi har hatt mulighet til å gjennomføre masterprogrammet i ledelse.

Sist, men ikke minst, fortjener våre familier og venner takk for god støtte og tålmodighet i vårt arbeid med å gjennomføre arbeidet med masteroppgaven.

Arendal 13. desember 2016

Hege Lauvland

Gunhild Goderstad

Sammendrag

I 2014 gjorde Regjeringen det klart at de ønsker en ny kommunereform, det skal skapes nye, større og mer robuste kommuner:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Meld. St. 14 (2014-2015), 2015, s. 5).

I takt med endrede oppgaver og økt ansvar for velferdstjenester, har flere og flere kommuner inngått samarbeid med en eller flere kommuner eller private aktører om leveranse av ulike tjenester til innbyggere. Det er i Norge registrert over 850 formelle interkommunale samarbeidsordninger, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid.

Siden ingen tidligere har studert effekten av en «strandet» reform, synes vi det hadde vært interessant å se hvilke effekter reformen faktisk har hatt i vår region.

Vår problemstilling har vært:

Har kommunereformen påvirket synet på interkommunalt samarbeid øst i Aust-Agder?

Vi har intervjuet ordførere og rådmenn i kommunene øst i Aust-Agder. Intervjusede har vi kategorisert med utgangspunkt i Hirschmans teori om reaksjoner på endring; «exit» og «voice». I korthet går denne kategoriseringen ut på å skille mellom de som reagerer med avventenhet opp mot de som reagerer med initiativ og pågangsmot.

Gjennom intervjuene av ordførere og rådmenn i kommunene øst i Aust-Agder, ser vi at kommunereformen har gjort at det har blitt økt fokus på videreutvikling av interkommunalt samarbeid i regionen gjennom evaluering og læring. Vi ser ingen tegn på nedbygging.

Innhold

Forord	ii
Sammendrag	iii
1. Innledning og presentasjon av problemstilling	1
1.1. Tema.....	1
1.2. Problemstilling	3
1.3. Oppgaveløsning	3
2. Stat – kommunerelasjoner, et stadig tilbakevendende tema	4
2.1. Historisk utvikling.....	4
2.2. Interkommunalt samarbeid og nettverk.....	6
2.2.1. De interkommunale samarbeids tidsalder	6
2.2.1 Former for interkommunalt samarbeid	7
2.2.2 «Big is beautiful» - er størrelse svaret?	15
2.2.3. Kommunereformen formål og innhold	17
2.2.4. «Løsning søker problem».....	21
3. Teorigrunnlag	23
3.1 Innledning til teorikapitlet.....	23
3.2. Endring initiert av staten.....	24
3.2.1. Hva er endring?	25
3.2.2. Behov for endring.....	26
3.3. Reaksjoner på endring.....	28
3.2.1 Exit og Voice	28
3.2.2 Loyalty	30
4. Metode	33
4.1. Forskningsdesign - kvalitativ metode	33
4.2. Empiri	34
4.3. Datainnsamling.....	35
4.4. Validitet og reliabilitet	37
4.5. Overførbarhet.....	39
5. Funn og analyse	40
5.1. Informantenes reaksjoner på endring	40
5.1.1 Exit – avventende, passiv og defensiv holdning	46
5.1.2. Voice - pådriver, innoverende og tro på egen innflytelse.....	49
5.2.3. Loyalty – lojal mot det bestående	52

5.3. Opplevelse av kommunereformen	54
5.4. Oppsummering og konklusjon	56
6. Sammenligning med andre funn og veien videre.....	59
6.1. Sammenligning med andre funn	59
6.2. Fase to i interkommunale samarbeid.....	59
6.3. Videre forskning.....	61
7. Referanseliste	63
Vedlegg.....	68

1. Innledning og presentasjon av problemstilling

1.1. Tema

Den norske velferdsstaten har hatt stor utvikling i etterkrigstiden, og kommunene har fått ansvaret for flere og mer omfattende tjenester. Til tross for store endringer og ambisiøse nasjonale mål innenfor velferdstjenester og lokaldemokrati, har kommunegrensene mer eller mindre vært uforandret de siste 50 årene. Endringer i kommunestruktur har jevnlig stått på den politiske agendaen, og det har vært nedsatt politiske utvalg som har fått i mandat å gjøre vurderinger av kommuneinndelingen tilnærmet fortløpende, uten at det har skjedd vesentlige endringer i kommunestrukturen.

I 2014 gjorde Regjeringen det klart at den ønsker en ny kommunereform, det skal skapes nye, større og mer robuste kommuner:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden.[...] Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner» (Meld. St. 14 (2014-2015), 2015, s. 5).

Regjeringen legger til grunn at mange kommuner er for små til å ta på seg større og tyngre oppgaver enn det de har i dag, og man ønsker derfor en storstilt endring av kommunestrukturen, der man drastisk vil endre antallet kommuner.

I reformarbeidet frister regjeringen med gulrøtter til kommuner som inngår i en eventuell sammenslåing, som dekking av engangskostnader, reformstøtte og en fortsettelse av inndelingstilskuddet (Regjeringen, 2016, 11.01.). Med å be samtlige kommuner å gå inn i uforpliktende samtaler med eventuelle samarbeidspartnere, prøves det å legge best mulig til rette for frivillige kommunesammenslåinger.

Regjeringen har følgende hovedmål med reformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er ikke bare en velferdsreform, men Regjeringen viser til ekspertutvalgets rapport (Regjeringen, 2014, 12.03.) og understreker at reformen også er en demokratireform.

Lokaldemokratiet er knyttet til kommunens makt og myndighet, og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, og også til mulighet for innbyggerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres. Interkommunalt samarbeid har vært kommunenes egen strategi for å gjøre dem rustet med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta lovpålagte tjenester siden slutten av 1990-tallet. Samtidig som kommunene har fått ansvaret for mange nye oppgaver, er ansvaret for ivaretagelsen av disse lagt til ulike kommunesamarbeid. Ekspertutvalget mener derfor at en stadig større andel av den kommunale aktiviteten er blitt flyttet fra folkevalgte organ til interkommunalt samarbeid, som igjen er trussel mot lokaldemokratiet.

Til tross for at det var flertall i Stortinget for regjeringens reformforslag, kan det se ut til at arbeidet med kommunesammenslåing møter motstand, og at dette er en svært krevende og langvarig prosess.

Både interkommunalt samarbeid og kommunereform er sentrale tema i dagens samfunnsdebatt. Signal fra sentrale myndigheter tyder på at vi på sikt får en ny kommunestruktur, enten ved frivillighet eller ved tvang. Mange kommuner i vår region øst i Aust-Agder har få innbyggere, men presset i forhold til sammenslåing oppleves ulikt.

I takt med endrede oppgaver og økt ansvar for velferdstjenester har kommunene øst i Aust-Agder utviklet svært mange interkommunale samarbeidsprosjekter, enten bare med nabokommunen eller med flere kommuner i regionen.

Vi synes derfor det hadde vært interessant å se nærmere på om oppdragene kommunene har fått i forhold til kommunereformen, og om alt fokuset regjeringen har på reformen, har påvirket holdningene til eller synet på interkommunalt samarbeid. Hvis det viser seg at det har påvirket synet, ønsker vi å se nærmere på hvordan dette har gitt seg utslag.

1.2. Problemstilling

På bakgrunn av ovenstående har vi formulert følgende problemstilling:

Har kommunereformen påvirket synet på interkommunalt samarbeid øst i Aust-Agder?

1.3. Oppgaveløsning

Siden det er holdninger eller «syn» vi ønsker å gjøre en studie av, vil vi foreta en kvalitativ undersøkelse basert på intervju. Vi vil avgrense undersøkelsen vår til kommunene øst i Aust-Agder – det vil si til; Arendal, Tvedestrand, Risør, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. Vi ønsket å intervju sentrale aktører i arbeidet med interkommunalt samarbeid i disse kommunene, og ordførere og rådmenn er de som pekte seg ut.

Samfunnet er i kontinuerlig endring og utvikling. Staten påvirker og styrer kommunene gjennom pålegg og reformer. Eksempler på dette er NAV-reformen og samhandlingsreformen. Kommunene har imøtekommet og løst dette gjennom interkommunalt samarbeid.

Kommunereformen er den siste store reformen som staten har lansert overfor kommunene. Gjennom denne reformen er interkommunalt samarbeid satt under et stort press. Vi vil undersøke hvordan kommunereformen har påvirket sentrale aktørers syn på det interkommunale samarbeidet.

Vi vil se om kommunereformen har bidratt til at ordførere og rådmenn nå «setter bremsene på» når det gjelder interkommunalt samarbeid. Vil de vurdere samarbeidene som et problem, eller som ikke er en effektiv vei å gå videre på? Vil de vurdere det som en trussel mot lokaldemokratiet?

Eller har kommunereformen gjort at aktørene ønsker å jobbe mere sammen? Ser de mulighet for å videreutvikle samarbeid? Ser de på interkommunale samarbeid som en fortsatt aktuell vei videre?

2. Stat – kommunerelasjoner, et stadig tilbakevendende tema

De norske kommunene ble etablert etter innføringen av formannskapslovene i 1837, og antallet kommuner var i starten på 392.

For staten er kommunene avgjørende for å få iverksatt og gjennomført politiske beslutninger og målsettinger. Hvis vi definerer styring som en aktivitet som må foretas for å oppnå resultater, ser vi at staten er avhengig av å styre kommunene. Eksempler på virkemidler som staten benytter seg av i styringen er regelverk, økonomiske overføringer, krav til profesjoner, tilsyn og kontroll og kommuneinndeling. Statlige reformer om endret kommunestruktur får direkte konsekvenser på kommunene, og er det viktigste virkemiddelet staten har for å forme vilkårene for lokal autonomi, politikk og forvaltning. (NOU 2005:6, 2005, kap. 5)

Som et resultat av vekst i velferdstjenestene, har staten gjennom årene satt ned ulike komiteer og utvalg til å se på gjeldende kommunestruktur. Oppdragene til disse har i hovedsak gått ut på å vurdere kommuneinndelingen opp mot velferdsordninger og oppgaver som staten vil at kommunene skal ivareta.

Det som skiller den norske kommunestrukturen fra mange andre lands, er at den ikke er grunnlovsfestet. Det betyr at i teorien kan dagens ordning avskaffes, eller strukturen kan endres uten at det bryter med Grunnloven (Snl, 2013).

2.1. Historisk utvikling

I Prop. 95 S (2013-2014), s. 130-35 skisseres utviklingen innen kommunesektoren siden 1837;

1837 - 1957

I denne perioden ble det opprettet en rekke nye byer, og en rekke herredskommuner (landkommuner) ble oppsplittet.

I 1947 nedsatte Stortinget Schei-komiteen for å se på kommunestrukturen. Rapporten komiteen kom med konkluderte med:

Et absolutt vilkår for at det kommunale selvstyre skal virke etter sin hensikt – den best mulige utbygging av landet – er at kommunene har den nødvendige økonomiske evne. De må kunne gjennomføre de oppgaver som staten til enhver tid finner det formålstjenlig å legge på dem, og de må ha tilstrekkelige midler til å utvikle eget initiativ» (Schei, 1952).

Kommunetallet økte til en topp på 747 rundt 1930 og var ved slutten av perioden på 744.

1958-1977

Rapporten til Schei-komiteen var en viktig årsak til at første halvdel av denne perioden var preget av en rekke sammenslåinger. Antall kommuner ble redusert med 290 til 454 kommuner.

Stortinget vedtok mange av sammenslåingene på tross av lokal motstand. Etter ytterligere noen sammenslåinger etter byutvidelser kom antallet ned i 443.

Gjennom Tallaksenutvalgets utredning kom Stortinget frem til at noen av kommunene som var slått sammen, skulle oppløses. Dette initiativet kom fra lokalt hold. De viktigste argumentene var blant annet; for store og uoversiktlige kommuner, sentrumsstrid, fordelingen av investeringer og kommunale ytelser innen kommunen, interkommunalt samarbeid som alternativ, dyrere administrasjon og hensyn til folkeviljen. Det hele endte med 10 tilfeller av delinger og til sammen 11 nye kommuner (NOU, 1992:15)

1978-2015

Denne perioden er i hovedsak preget av stabilitet. På 1980-tallet fikk Fylkesmann i Troms, Martin Buvik, i oppdrag å lede et utvalgt for å se på «bykommunene» og deres «inneklemt» problem. Et flertall i Buvik-utvalget anbefalte regjeringen å gå inn for at bykommunene Hamar, Hammerfest, Sarpsborg, Fredrikstad og Arendal skulle slås sammen med kommuner som lå rundt byene. Regjeringen fulgte innstillingen fra Buvikutvalget, bortsett fra Arendal som man ønsket skulle fortsette med interkommunalt samarbeid. Stortinget derimot gikk imot regjeringens forslag og gikk inn for at Arendal også måtte slå seg sammen med omliggende kommuner. Antall kommuner ble dermed redusert med ytterligere 13 (Prop. 95 S (2013-2014)).

Stortinget oppnevnte i 1989 Christiansen-utvalget. Utvalget skulle kun se på generelle og prinsipielle retningslinjer når det gjaldt kommune- og fylkesinndelingen og ikke konkrete forslag til endringer (NOU, 1992). Der Schei-komiteen så på det økonomiske aspektet med sammenslåing, pekte Christiansen-utvalget på effektivitet og robusthet (KS, 2007).

Christiansen-utvalget kom frem til tre punkter de mente kommunene måtte oppfylle med en endring av kommunestrukturen; kommunen bør helst ha over 5000 innbyggere, kommunesentret måtte være maks en time reisetid unna for alle i kommunen, og kommunene bør avgrenses slik at de utgjør geografiske funksjonelle enheter tilpasset felles bolig- og arbeidsmarked og lokaliseringen av private og offentlige tjenestetilbud.

Stortinget vedtok i 1995 at framtidige sammenslutninger skulle være frivillige. I årene fra 1995 og fram til 2015 har det kun vært et fåtall frivillige sammenslåinger, og antallet kommuner er redusert med 7 til 428.

I dag består Norge av 428 kommuner som er svært ulike når det gjelder folketall, folketallsutvikling, avstander og sentralisering. Alle norske kommuner er i dag generalistkommuner, og dette betyr at alle kommuner har det samme oppgaveansvaret, og de ivaretar de samme funksjonene som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena.

Dette har vært en kort historisk gjennomgang av kommunestrukturspørsmålet slik det har vært behandlet i Norge. Som følge av at Christiansen-utvalget var fragmentert og oppdelt så har kommunene prøve å kompensere for manglende stordriftsfordeler gjennom interkommunale samarbeidsløsninger. Vi skal nå gå inn og se litt nærmere på denne type løsninger.

2.2. Interkommunalt samarbeid og nettverk

2.2.1. De interkommunale samarbeids tidsalder

De interkommunale samarbeidene ekspanderte kraftig i slutten av 1990-tallet, og i tiåret 2000-2010. En kartlegging foretatt av Telemarkforskning i 2002 på oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet viste at det jevnt over å være stor tilfredshet med samarbeidene når det gjelder styrking av kompetanse, kvalitet på tjenestene og kostnadseffektivitet. De fem samarbeidsområdene med flest vellykkede tiltak er renovasjon, PPT, brannvern/alarmmottak,

næringsmiddeltilsyn og næringsutvikling/reiseliv. Det var tegn som indikerte økt vilje til samarbeid på bredere basis, men at det fortsatt var en utfordring å etablere godt samarbeid knyttet til kommunale kjerneoppgaver. Det ble påpekt at i et interkommunalt samarbeid vil det alltid være et spenningsforhold mellom ønsket om effektivitet/resultat på den ene siden og behovet for styring og kontroll på den andre. Telemarkforskning hadde likevel mest positivt å si om samarbeidene.

Dette blir bekreftet i Dag Ingvar Jacobsens forskning 12 år senere. I boken Interkommunalt samarbeid i Norge, som nærmest er en forskningsrapport publisert som bok, bekrefter Jacobsen gjennom egne og flere andre studier, at interkommunalt samarbeid har ført til en realisering både av økonomisk effektivisering og ikke minst en kvalitetsforbedring av tjenestene. (Jacobsen, 2014, s.190) Jacobsen har gjennom boken bidratt til empirisk kartlegging, gjennom egen datainnsamling, og ved å systematisere empirisk data som allerede foreligger i andre studier.

Flere regjeringer har hatt fokus på interkommunalt samarbeid i denne perioden. Under Bondevik II regjeringen i 2006 ble det publisert en database med opplysninger om interkommunalt samarbeid i Norge. Basen skulle gi en oversikt over de mange samarbeidstiltakene som var innen ulike sektorer og tjenester. Innholdet i databasen er basert på informasjon fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner som ble gjennomført av ECON våren 2006. I undersøkelsen ble det kartlagt omfang og innretning på interkommunalt samarbeid i Norge. Det ble dokumentert over 1 400 ulike interkommunale tiltak (Econ, 2006).

2.2.1 Former for interkommunalt samarbeid

Vanligvis defineres interkommunalt samarbeid med at to eller flere kommuner forener ressurser for å løse felles oppgaver eller utfordringer.

Interkommunalt samarbeid er som vi har sett utbredt. Alle kommuner inngår i en eller annen type samarbeid, og slikt samarbeid har lange tradisjoner i Norge. Kommunene benytter politisk og/eller administrativt samarbeid til å utvikle felles politikk for kommunale tjenesteområder, og på tjenesteytende nivå for å møte utfordringene som kommunene står overfor.

Det er i Norge registrert over 850 formelle interkommunale samarbeidsordninger. Det er nesten dobbelt så mange samarbeidsordninger som det er kommuner. Hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. Samlet sett er det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter.

Rettslig regulering

Lovverket regulerer hva kommunene kan samarbeide om, og på hvilke måter det er lov å samarbeide. Allerede i 1921 kom § 27 i kommuneloven, da ble det vedtatt at kommunene kunne delegere myndighet fra to eller flere kommunestyrer til «et eget styre til løsning av felles oppgaver» (Jacobsen, 2014, s. 85). Denne loven åpnet for interkommunalt arbeid i Norge samtidig som den begrenser hva slags oppgaver som kan overføres til et interkommunalt styre: a) oppgaver som ellers kunne ha vært privatisert, b) beslutninger som er rent begunstigende for mottakerne, c) alt som unngår interne forhold knyttet til personale, økonomi og organisasjon (Jacobsen, 2014, s.80). Staten og private selskaper kan delta i samarbeidet hvis det er regulert som aksjeselskap.

Loven om interkommunale selskaper (IKS) kom i 2000. Formålet var å regulere interkommunal forretningsdrift på en klarere måte enn det § 27 gjorde. Vertskommuner kom inn i loven i 2007, den gir adgang til å delegere oppgaver til en annen kommune. Dette omhandles i kommunelovens § 28. I den samme paragrafen inngår også samkommunebegrepet som går ut på at kommunene kan opprette en samkommune med eget politisk styre og administrasjon. Kommuneloven åpner også for at *Kongen kan gi pålegg om opprettelse av interkommunalt samarbeid*. Det vil si at staten kan pålegge kommuner til å samarbeide eller evt. å oppløse samarbeid.

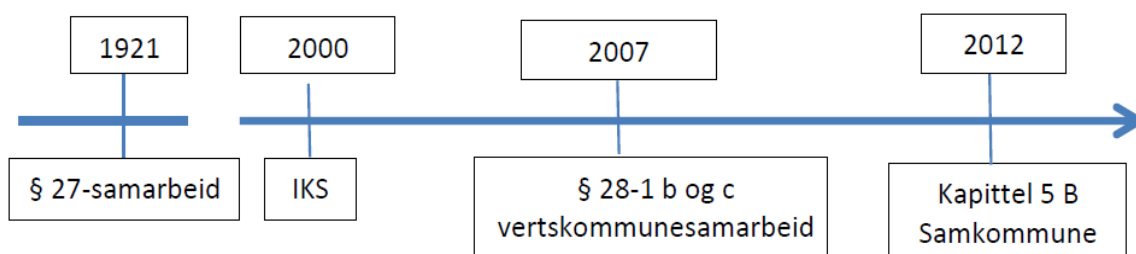


Fig.1 Tidslinje for innføring av lover om interkommunalt samarbeid

Teoretisk perspektiv på interkommunalt samarbeid

Det er flere teoretiske perspektiver som kan anvendes ved studier av interkommunalt samarbeid. I et klassisk organisasjonsperspektiv er fokuset på hvordan de ulike formelle samarbeidsmodellene plasserer seg mellom sterk politisk styring og kontroll- og frihet for de som leder og deltar i samarbeidene. Det har vært fokus på struktur, kultur og personale.

Mye av den nyere forskningen i Norge på interkommunalt samarbeid har vært knyttet til begrepet «governance». Governance representerer en helt ny måte å betrakte offentlig styring på (Jacobsen 2014 s.22). Governance ser på offentlig styring som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess. Styringsprosessen involverer samarbeid mellom flere aktører som er delvis autonome, og de samarbeider på tvers av formelle skillelinjer som fag og geografiske grenser. Ofte må samarbeidet basere seg på dialog, og forhandling og muligheten for hierarkisk basert maktbruk er begrenset (Klijn, 2008, s. 118 - 146). Dette kan være med på å uthule den tradisjonelle kommunale styringen.

Samarbeidet mellom aktørene kan kalles nettverk (Dowding, 2001, s. 7-19), og flere (Klijn, 2008, s. 118 - 146) og (Klijn, 2012, s. 187-206) knytter forskningen på Governance til å dreie seg om studier av nettverk.

Interkommunalt samarbeid - produksjonsnettverk og styringsnettverk

Organiseringen av de interkommunale samarbeidene er svært forskjellige. Samarbeid kan fungere som rene nettverk for erfaringsutveksling og drøfting, eller det kan være samarbeid som er klart formalisert og strukturert. En kan dermed ikke putte interkommunalt samarbeid i en bås og studere dem som et homogent fenomen.

Jakobsen (Jacobsen, 2014) viser til Klijns (Klijn , 2008) forskning som påpeker at det er tre typer nettverk som kan klassifiseres etter den funksjonen nettverket har: (Jacobsen, 2014) (Dowding, 2001).

Politikernettverk som er samling av aktører rundt en sak, der aktørene inngår i relasjoner til hverandre for å påvirke utfallet av saken. Slike nettverk er viktige for å forstå hvordan politikk utformes, og hva som skjer når politiske vedtak skal settes ut i livet.

Produksjonsnettverk er samarbeid som er opprettet for å produsere tjenester eller et gode. Det kan være kommuner som går sammen for å produsere energi eller løsninger for avfallshåndtering.

Styringsnettverk er nettverk som skal koordinere beslutninger mellom ulike styrende organer. Det kan være samarbeid mellom kommunestyrer, eller mellom andre politiske og administrative styringsorganer.

I tillegg kommer læringsnettverk som i større grad er møteplasser der det utveksles informasjon rundt et saksområde. Kjent eksempel på dette er KS sitt effektiviseringsnettverk.

I hovedsak kan interkommunalt samarbeid deles inn i to typer nettverk; For det første produksjonsnettverk som er samarbeid rundt en oppgave, som oftest tjenesteyting og for det andre styringsnettverk som er politisk- administrativt samarbeid mellom kommuner. Eksempel på dette er regionrådene.

Omfang og innhold - interkommunalt samarbeid

Det er blitt utarbeidet en rekke forsknings- og utredningsrapporter om interkommunalt samarbeid. Og basert på dette er det opparbeidet en database om interkommunalt samarbeid ¹.

En av undersøkelsene står By- og regions forsknings institutt; NIBR, for (Blåka, 2012). Det kartla i 2012 organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. NIBR undersøkte bruk av interkommunalt samarbeid (kommunelovens § 27, § 28-1b, § 28-1c, IKS og AS) for å løse kommunale oppgaver. Undersøkelsen viser at de oppgavene der høyest prosent av kommunene deltar i interkommunalt samarbeid er: revisjon (88 %), renovasjon (78 %), krisesenter (78 %), legevakt (66 %), IT-oppgaver (47 %), brannvesen (47 %), innkjøp (44 %) og vannforsyning (14 %). Undersøkelsen fra 2012 viser også at vertskommunesamarbeid (§ 28 – og c) er mest utbredt innenfor barnevern (43 %) og landbruk (30 %).

¹ Databasen www.kommunesamarbeid.no som gir en oversikt over nesten 1500 interkommunale samarbeid.

En litt eldre undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning (Brantzæg, 2003) i 2002 kartlegger det som ble definert som vellykket interkommunale samarbeid. Det viste seg at det var mest samarbeid på områder med klare faglige og økonomiske stordriftsfordeler, og at det jevnt over var stor tilfredshet med samarbeidet når det gjaldt styrking av faglig kompetanse, kvalitet på tjenestene og økonomisk kostnadseffektivitet.

De fem områdene med flest vellykkede samarbeidstiltak var renovasjon, pedagogisk-psykologiske tjenester, brannvern, næringsmiddeltilsyn og næringsutvikling/ reiseliv. I rapporten stilles det spørsmål ved om det foreligger organisasjonsmodeller og juridiske rammebetingelser som er tilstrekkelige i forhold til samarbeid om kommunale velferdsoppgaver. Etter at denne kartleggingen ble gjennomført, har vi fått regler om vertskommunesamarbeid i kommuneloven, og det er etablert mange nye interkommunale samarbeidsordninger.

Styring og organisering av interkommunalt samarbeid

Lovverket regulerer hva kommunene faktisk kan samarbeide om, og på hvilke måter det eventuelt er lov å samarbeide. Ganske kort beskrevet har vi følgende former for interkommunalt samarbeid:

Avtalebasert samarbeid – dette samarbeidet er som regel formalisert, men i denne formen er det ikke et styre for virksomheten som det delegeres myndighet til. Ofte kalles denne formen for interkommunalt samarbeid for «møteplasser», «arenaer for informasjonsutveksling», «forhandlingsplasser», mm. (Jacobsen, 2014 s.83) Samarbeidet reguleres ofte av en avtale. Avtalene sier noe om når kommunene skal møtes, hva slags oppgaver som skal behandles og hvordan eventuelle kostnader skal fordeles. De som møter i disse nettverkene jobber som regel innenfor samme fagområde. Eksempel: Effektiviseringsnettverket til KS som har som mål å få til bedre sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet.

Samarbeid etter kommuneloven § 27. Denne organisasjonsformen interkommunalt samarbeid som er regulert i kommuneloven § 27, har eksistert fra 1921. § 27 med forskrifter sier at samarbeidet skal ha et styre og alle deltakende kommuner skal være representert her. Utover dette stiller ikke loven krav til sammensetning og størrelse på styret. Den sier heller ikke noe om hvem som skal representere kommunen. Samarbeidet skal være basert på vedtekter som skal si noe om krav til formål, økonomi osv. Samarbeidet kan ha en daglig

leder og en administrasjon. Kommunen kan delegere myndighet til å treffe «avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» til § 27- samarbeidet. Dette er en relativt klar avgrensning. Myndigheten må gjelde funksjoner som er relatert til den faktiske virksomheten samarbeidet driver. Myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten faller utenfor. Paragrafen sier ikke noe om hvorvidt et samarbeid etter § 27 er å regne som selvstendig rettssubjekt eller ikke. For å vurdere det kreves det en konkret vurdering av det enkelte samarbeidet. Dette er med på å gi § 27- samarbeidet en noe uklar status.(Jacobsen, 2014 s.86) Eksempler på § 27- samarbeid i vår region er ulike samarbeid i Østre – Agder som Friluftsrådet Sør, Opplæringskontoret for Midt- og Øst-regionen og Offentlige fellesinnkjøp (OFA).

Interkommunale selskaper (IKS). Interkommunale selskaper er en selskapsform vi har hatt siden år 2000 med en mer utfyllende lovregulering av interkommunalt samarbeid enn § 27-samarbeid.

Interkommunale selskaper må ha styringsorganene representantskap, styre og en daglig leder. Representantskapet er selskapets øverste organ, styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse. Selskapsformen er først og fremst tenkt benyttet for virksomhet av mer forretningsmessig karakter. Eksempler på IKS i Aust-Agder er Arendal revisjonsdistrikt IKS, Agder Renovasjon IKS og Aust-Agder kulturhistoriske senter IKS.

Samarbeid organisert som aksjeselskap. Interkommunalt samarbeid gjennom etablering av aksjeselskaper er regulert av aksjelovgivningen, på dette området er det kun gitt et par særlige regler for interkommunale aksjeselskaper. Aksjeloven har en styringsstruktur som ligner på styringsstrukturen i et interkommunalt selskap. I et AS er eierne kun ansvarlige for aksjekapitalen. Aksjeselskapene er alltid selvstendige rettssubjekter. Det kan delta private aktører i samarbeidet, det kan være en blanding av interkommunalt og offentlig-privat samarbeid. Lokale eksempler fra Agder er Durapart AS, Aust-Agder næringselskap AS og Agder Energi AS.

Administrativt vertskommune samarbeid (kommuneloven § 28). Denne typen samarbeid åpner for at kommunen kan delegere deler av sin myndighet til en rådmann i en annen kommune. Det fattes vedtak om en administrativ delegering og en av kommunene i

samarbeidet blir vertskommune med ansvar for å utføre selve oppgaven. De øvrige kommunene kan ikke fraskrive seg ansvaret for innholdet i tjenesten som vertskommunen leverer. Et hovedskille mellom vertskommunesamarbeid og de andre interkommunale samarbeidsformene går ut på at det i et vertskommunesamarbeid kan samarbeides om myndighetsoppgaver innenfor for eksempel barnevern, helse- og omsorgstjenester, miljørettet helsevern (folkehelsearbeid) og landbruksforvaltning. Selv om vertskommunesamarbeid kan omfatte alle typer av lovpålagte oppgaver er organisasjonsformen tenkt benyttet til samarbeid om en avgrenset mengde tjenesteområder. Vertskommunesamarbeid kan også benyttes for løsning av frivillige oppgaver. På samme måte som at kommuneloven ikke tillater delegering av «prinsipielle oppgaver» til rådmannen, kan heller ikke «prinsipielle oppgaver» overføres administrativt til en vertskommune. Saker som skal behandles, kan ikke legges til et vertskommunesamarbeid. Skal en kommune ha et slikt samarbeid må det gjøres innenfor rammene av en politisk, folkevalgt struktur. Dette åpnes det for gjennom § 28-1c i kommuneloven (Jacobsen 2014 s.93). Eksempler på vertskommunesamarbeid etter § 28 i Agder regionen er Arendal legevakt, IKT Østregionen, Østre Agder brannvesen og 110 alarmsentral.

Konsekvenser av det interkommunale samarbeidet – effekter på kvalitet og innflytelse

Motivene for interkommunalt samarbeid er mange. Kommunene har utfordrende oppgaver i den norske velferdsstaten. Oppgaver innenfor områdene skole, helse og omsorg er stadig blitt flere. Samhandlingsreformen, eldrebølgen og flyktningkrisen er noen av de oppgavene kommunene skal løse. Utfordringene er komplekse, samfunnet er mer transparent, og det stilles store krav til kvalitet. Presset på kommuneøkonomien er stort, og kravet til effektivisering blir stadig sterkere.

Effekter av det interkommunale samarbeidet kan deles inn i operativ art (økonomi og kvalitet) og demokratisk art (styring og ansvar) (Jacobsen 2014 s.19).

For produksjonsnettverkene er effektene av operativ art, en ønsker lavere kostnader gjennom stordriftsfordeler og bedre kvalitet, større fagmiljøer, bedre rekruttering m. m.

Styringsnettverkene skal gi styring i forhold til grenseoverskridende problemer.

Rapporten « Evaluerings av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. (Jacobsen, m.fl., 2010). Viser at vurderingene av produksjonssamarbeidene er omtrent utelukkende positive når det gjelder effektivitet og

kvalitet. I intervjuene fremheves disse i stor grad som en nødvendighet. Det er i hovedsak kvalitet og ”robusthet” som trekkes fram som de viktigste positive effektene av samarbeidet. Økonomiske innsparinger tones betydelig ned, men det understrekes av flere at samarbeidet har ført til at man har fått ”mer ut av pengene”. Det virker som om transaksjonskostnadene ved disse samarbeidene er relativt små, i alle fall når disse blir operasjonalisert som grad av enighet og konfliktforebygging. Enigheten virker stor, og innslaget av konflikt lite.

Når det gjelder det demokratiske aspektet fokuseres det på politisk styring av de interkommunale samarbeidet. I produksjonssamarbeidene er det et generelt styringsproblem at de fleste kommuner ikke har noen samlet oversikt over samarbeidene. På den annen side er den politiske og/eller administrative styringen av det enkelte samarbeid sterk, noe som viser seg gjennom at det i hovedsak er sentrale politikere og/eller administrative ledere som har styreverv i samarbeidene. Høyst sannsynlig er styringen av oppgaver lagt til interkommunalt samarbeid sterkere enn den ville vært hvis oppgaven hadde vært utført innenfor rammene av en enkelt kommune. De som styrer og leder de enkelte samarbeidene opplever også relativt liten politisk interesse for det de driver med. Det å overføre oppgaver til et interkommunalt samarbeid kan være med på og «uthule» kommunestyrene. Når samarbeidet oppleves som et problem i forhold til kommunestyrene, er det i de tilfeller at samarbeidet ikke er godt nok forankret i kommunestyret, eller at samordning og informasjon er ikke god nok (Jacobsen 2010, s. 8).

I rapporten: « Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer» (Leknes, 2013) konkluderes det med at interkommunalt samarbeid er for norske kommuner fordelaktig både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men at slikt samarbeid gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Interkommunalt samarbeid er viktig, og er for mange kommuner helt nødvendig for å levere forsvarlige tjenester til innbyggerne.

Mindre kommuner kan høste de største gevinstene både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men de har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll. Rapporten avslutter med at interkommunalt samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, og at det ikke er grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til uthuling og forvitring av kommunene.

2.2.2 «Big is beautiful» - er størrelse svaret?

Interkommunalt samarbeid ble lenge sett på som en løsning på de små kommuners utfordringer i forhold til kapasitet og kompetanse. Mye lå til rette for at antallet samarbeid bare ville fortsette å vokse. Kommunene var glad i samarbeidene sine, og de så gevinstene ved samarbeid. Dette ble i tillegg bekreftet av forskning.

Så skjer det en endring, den 4. januar 2014, kommer det nye sterke signal fra statlig hold. Da satte kommunal- og moderniseringsministeren Jan Tore Sanner ned et ekspertutvalg for å utrede hvilke kriterier som kan skape en god og hensiktsmessig kommunestruktur. Av mandatet til ekspertutvalget kommer det klart frem at:

«Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunalt samarbeid.» (Regjeringen, 2014, 12.03,)

Professor ved Høgskolen i Oslo og Akershus, Signy Vabo, ble satt til å lede utvalget.

Vabo-utvalget kom i 2014 med to rapporter. I mars 2014 kom delrapporten «Kriterier for god kommunestruktur» (Vaboutvalget, 2014). Rapporten bygger på at norske kommuner er generalistkommuner, og skisserer kommunenes viktigste oppgaver som:

- Tjenesteyting
- Myndighetsutøvelse
- Samfunnsutvikling
- Demokratisk arena

I desember 2014 kom sluttrapporten fra ekspertutvalget «*Kriterier for god kommunestruktur*» (Vaboutvalget, 2014). Med utgangspunkt i de fire oppgavene over formulerte utvalget ti kriterier rettet mot kommunene og to mot staten:

- Tilstrekkelig kapasitet

- Relevant kompetanse
- Tilstrekkelig distanse
- Effektiv tjenesteproduksjon
- Økonomisk soliditet
- Valgfrihet
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk deltagelse
- Lokal identitet
- Bred oppgaveportefølje (kriteria rettet mot staten)
- Statlig rammestyring (kriteria rettet mot staten).

I sluttrapport heter det videre (Vaboutvalget, 2014), s. 164-166:

- *Kommunene bør ha minst 15 000-20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.*
- *Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.*
- *Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.*

Utvalget trakk i rapporten fram ti eksempler på oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til kommunene;

- psykisk helsevern
- tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- habilitering og rehabilitering
- hjelpemidler
- barnevern
- arbeidsmarkedstiltak
- videregående opplæring
- kollektivtransport

- fylkesveger
- virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

2.2.3. Kommunereformen formål og innhold

Den norske velferdsstaten hatt en stor utvikling i etterkrigstiden og kommunene har fått ansvaret for flere og mer omfattende tjenester. Til tross for store endringer og ambisiøse nasjonale mål innenfor velferdstjenester og lokaldemokrati, har kommunegrensene mer eller mindre vært uforandret de siste 50 årene. Med dette som utgangspunkt presenterte regjeringen en kommunereform i 2014 som blant annet har i seg utstrakt kommunesammenslåing. Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel.

I følge regjeringen.no og kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S, 2015) er regjeringens mål med reformen:

Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og

utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i fremtiden; trygge barnehager for barna våre, gode skoler og pleie og omsorg når vi blir eldre. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: Barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor samfunnet.

Prosess og milepæler

Regjeringen ønsker å legge til rette for en bred og grundig prosess med utgangspunkt i at det nye kommunekartet skal bli til gjennom regionale og lokale prosesser.

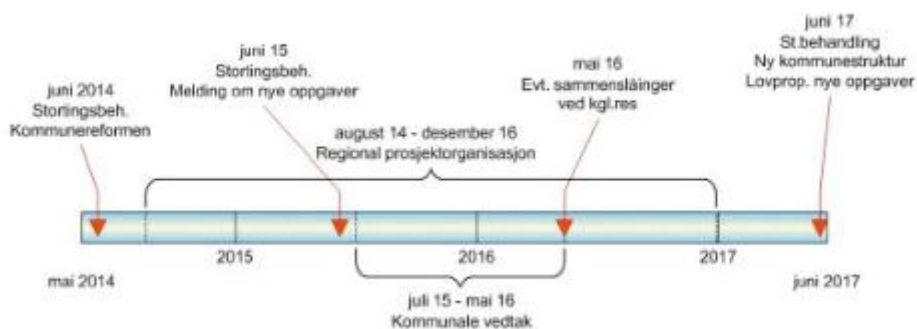


Fig. 2 Tidslinje, Regjeringen.no

Regjeringen legger opp til to ulike løp som etter planen skal resultere i at nasjonale vedtak skal være fattet innen 1. januar 2018.

1. Kongelig resolusjon

For kommuner som gjorde kommunestyrevedtak om sammenslåing i løpet av høsten 2015, vil departementet legge til rette for at sammenslåing skal vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016. Kongen i statsråd har myndighet til å vedta sammenslåing dersom kommunene er enige og at sammenslåingen ikke medfører endring av fylkestilknytning for mer enn en kommune.

2. Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017

Våren 2017 er det planlagt at en samlet proposisjon om ny kommunestruktur legges fram for Stortinget. Kommunale vedtak fra høsten 2015 som ikke er fulgt opp av kongelig resolusjon våren 2016, vil også bli tatt med i proposisjonen. Sommeren 2017 skal det være fattet nasjonale vedtak om ny kommunestruktur.

Siste frist for vedtak fra kommunene er 1. juli 2016. Lokal enighet er ønskelig, men ikke et krav.

Hva har skjedd så langt nasjonalt?

2014:

- I mars la ekspertutvalget eller Vabo-utvalget fram sin første delrapport om hvilke kriterier kommunene må ha for å ivareta dagens oppgaver. Jf kapittel 2.6.
- I mai ble Proposisjon 95 S «kommuneproposisjonen» lagt fram for Stortinget (Prop. 95 S, 2015). I juli ble Fylkesmannen gitt ansvar for å igangsette regionale og lokale prosesser.
- I august sender kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner brev til alle landets kommuner og inviterer dem til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.
- I desember la Vabo-utvalget fram sin sluttrapport om hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne påta seg nye oppgaver (Vaboutvalget, 2014).

2015:

- I januar har alle fylkesmannsembetene tilsatt prosessveiledere, og prosesser er startet i alle fylker.
- I februar fattet Sandefjord, Andebu og Sande vedtak om sammenslåing.
- I mars ble Stortingsmelding 14 om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner lagt fram (Meld. St.14, 2014-2015)).
- I juni ble stortingsmeldingen om nye oppgaver behandlet i Stortinget.

- I juli ble fylkeskommunene invitert til å innlede nabosamtaler for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Det legges opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016.

2016:

- 1. juli var fristen for kommunene til å gjøre vedtak om sammenslåing. Vedtakene viser at om lag halvparten av Norges befolkning bor i en kommune som ønsker sammenslåing. Av disse kommunene gjorde 70 vedtak om å bygge 29 nye kommuner sammen (Regjeringen, (2016,31.08)).
- Kommuner som ikke rakk å bli ferdig med prosessen har fått mulighet til å fullføre prosessen i løpet av høsten 2016, og å komme med i regjeringens forslag til endringer i kommunestrukturen våren 2017 (Regjeringen, (2016,31.08)).

Status øst i Aust-Agder 2016 – Fylkesmannens anbefaling

- Gjerstad kommune er åpen for å vurdere forslag om sammenslåing med tiliggende kommuner, og Arendal kommune er åpen for dialog med kommuner som ønsker samtale om å bygge en ny kommune. Begge kommunene har avsluttet sammenslåingsprosessene.
- Åmli, Vegårshei, Tvedestrand og Risør kommune har alle vedtatt å stå alene.
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener at mål og kriterier for kommunereformen tilsier at det arbeides videre mot en løsning med fem store kommuner på Agder, tilsvarende dagens faste interkommunale samarbeidsregioner. Dette vil gi en løsning som besvarer utfordringsbildet bak reformen, sikrer innbyggerne gode tjenester, og setter landsdelen best i stand til å løse de regionale utfordringene vi står overfor. Videre er fylkesmannen åpen for at nødvendige tilpasninger innenfor disse regionene kan lede til noen flere kommuner, men at ingen av dagens små distriktskommuner bør fortsette som egen kommune. Når det gjelder østregionen, anbefalte han at reformarbeidet bør fortsette inn i neste stortingsperiode. Denne regionen eller kommunen bør bestå av dagens Åmli, Vegårshei, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Arendal, Froland og Grimstad kommune, med Arendal i sentrum.

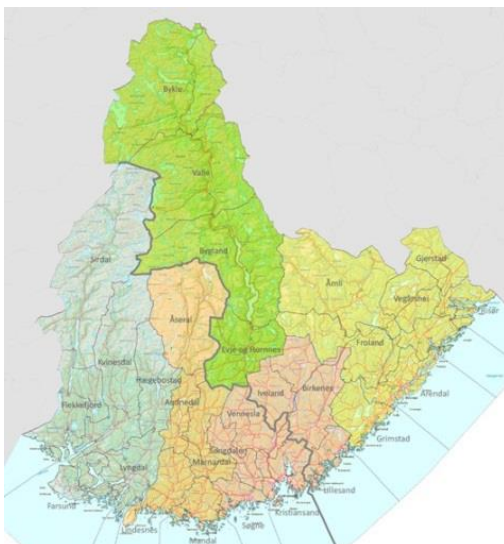


Fig. 3 kommunene i Aust- og Vest-Agder

2.2.4. «Løsning søker problem»

Regjerings ekspertutvalg kom med en løsning. Dette er blitt kritisert, blant annet har Øyvind Østerud, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (Østerud, 2016). Han hevdet at forskerne har oversett noen «elementære poenger» da Vabo-utvalgets rapport «Kriterier for god kommunestruktur» og den sittende regjeringen, konkluderte med at det optimale innbyggertallet i kommunene er minst 15 000-20 000. Østerud hevder debatten om kommunestruktur er blitt en konkurranse om de vakreste glansbildene, og at det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget har vært en politisk aktør på linje med politikerne selv. Han går så langt at han hevder at vedtak er truffet ut fra ønsketenkning og idealbilder. Østerud mener hele prosessen har vært styrt av verdidommer og skråsikre meninger uten dekning i grundige analyser og at innkalt ekspertise på feltet har bidratt med lite verdi utover det som allerede ligger i partiprogrammene og de politiske beslutningsorganene (Østerud, 2016).

Aftenpostens redaksjon (Aftenpostens redaksjon, 2016) er uenig med Østerud og mener at norsk kommuneforskning har usedvanlig bredde, både tematisk og faglig, og at de temaene som Østerud etterlyser har vært belyst i flere studier, som f.eks. tema som stordriftsfordeler og stordrifts ulemper, kritisk størrelse for fagmiljøer, deltakelse, identitet, samt styring og ledelse. Signy Vabo (Vabo, 2016) svarer også på kritikken fra Østerud. Hun er opptatt av at forslag til offentlig politikk ofte blir forberedt i offentlige utvalg, hvor akademikere deltar sammen med for eksempel representanter fra interesseorganisasjoner, berørte parter eller praktikere. Vabo mener at akademikere med særskilt kunnskap på bestemte områder bør bidra

i offentlige utvalg. Hvis ikke unndras offentlige beslutninger den faglige kompetanse som finnes ved universitet og høyskoler. Og at dette vil svekke kunnskapsgrunnlaget for politiske beslutninger.

En annen som har vært aktiv i debatten, er Synnøve Jensen ved Universitetet i Tromsø. I Dagens Næringsliv (Jensen, 2015) spør hun om debatten om kommunestruktur kanskje i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, og at staten bør redusere detaljstyringen. Hun mener at ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Det kan se ut til at hun mener at debatten er preget av en fremmedgjørende retorikk som er akademisk begrunnet. Ordførere og folkevalgte kjenner seg ikke igjen i formen debatten har fått. Endret kommunestruktur blir presentert som en løsning på et problem som de folkevalgte og innbyggere ikke vedkjenner seg. Kommunene har store utfordringer med å gi god kvalitet på velferdsordninger. Likevel kobles misnøyen i kommunene i liten grad med spørsmålet om kommunesammenslåing. Folkevalgte over hele landet hevder at ingen ting blir bedre med større kommuner. Det er ingen automatikk i at større kommuner gir bedre tjenestetilbud, dette viser kommunebarometeret. Å viske ut grenser på et kart er ikke alene svaret på utfordringene i kommunene. Uavhengig av struktur vil det fortsatt bo mennesker på småsteder, og de skal få utført sine tjenester der.

Løsningen til ekspertutvalget har vært størrelse. Fokuset har i stor grad vært å definere det optimale innbyggertall i kommunene i fremtiden. Løsningen er ikke nødvendigvis et svar på det kommunene i Norge sliter med. Kanskje er det slik at regjeringen og ekspertutvalget har en løsning som søker et problem (Sørensen, 2015, s. 238 - 254)?

Vi har sett på historisk utvikling i kommunestruktur og hvordan kommunene har funnet frem til løsninger for å imøtekomme statens endringskrav. Nå vil vi med utgangspunkt i en liten gruppe sentrale kommunale aktører, se om kommunereformen har påvirket holdninger til eller synet på interkommunalt samarbeid. Intervjussvarene vi har fått, er blitt skrevet ned i en enkelt form og blitt kategorisert etter Hirschmans teori om reaksjoner på endring.

3. Teorigrunnlag

3.1 Innledning til teorikapitlet

Statens styring og samspillet mellom stat og kommune er i kontinuerlig endring. I statens styring av kommunene benytter den seg av styringsverktøy som reformer og økonomiske tildelinger. Virkemiddel nummer en er statsbudsjettet.

Man kan definere styringsverktøy som en strukturert handling av definerte områder, definerte roller og hvordan man skal relatere seg til andre. Denne kollektive handlingen er rettet mot å løse offentlige problemer (Salamon, 2002).

Basert på denne definisjonen skiller Salomon styringsverktøyene i programmer og policies. Programmer er et sett av verktøy som benyttes innenfor et avgrenset område for å løse et problem, mens policies kan bestå av flere programmer.

Statens bruk av virkemidler bidrar til spenninger mellom statens mål og kommunens ønske om selvstyre og lokal tilpasning. Dette er med på å skape dynamikk i stat-kommuneforholdet. Staten ønsker styring for å sikre likebehandling, rettssikkerhet, rettferdig fordelingspolitikk og stabilitet i den makroøkonomiske politikken. Staten står imidlertid ikke i et direkte kommandoforhold til kommunene. Det er kun gjennom lov eller med hjemmel i lov at statlige myndigheter kan pålegge kommunen oppgaver og løsninger (legalitetsprinsippet). (NOU 2005:6, 2005, kap. 5)

Det er ofte oppslag i media av typen: Staten detaljstyrer kommunene. Men er det tilfelle? Kommunene skal ha mest mulig frihet til å definere innholdet i tjenestene. Staten skal legge rammene for hva som er et nødvendig, forsvarlig og verdig tjenestetilbud. Så er det opp til kommunene å begrunne at de har dette. Statens mål i utgangspunktet er rammestyring, men det blir stilt stadig mer detaljerte krav til innholdet i tjenestene, og til kompetansen for de som skal utføre tjenestene, f.eks. for lærere. Det er også blitt flere rettighetsfestede tjenester, og det betyr mindre frihet for kommunene.

Konklusjonen er at svaret er både ja og nei på om staten detaljstyrer kommune; staten prøver å la være, men klarer det ikke helt, og noen ganger må de gripe inn når tjenestene ikke har et godt nok innhold (Difi-Rapport 2015:19).

Når staten skal påvirke endring i kommunene, kan den benytte seg av pisk (opplevelse av tvang) eller gulrøtter (positive intensiver) som virkemiddel. Dette var tilfelle ved kommunereformen.

Departementet la opp til at alle kommuner som slår seg sammen i reformperioden skulle få dekket kostnader ved sammenslåing. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene var 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Det gis reformstøtte til kommuner som slår seg sammen. Utbetalingen vil først skje når kommunesammenslåingen skjer.

3.2. Endring initiert av staten

Vi ser spor av en stadig raskere samfunnsutvikling i de to utgivelsene av boka til Jacobsen og Thorsvik: «Hvordan organisasjoner fungerer» (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Den første utgaven kom i 1997, og den foreløpig siste ble utgitt i 2015 /16. I kapitlet som handler om endring i organisasjoner ser vi at organisasjoner tradisjonelt har vært forbundet med stabilitet og forutsigbarhet. Stabilitet var et mål i seg selv for å skape effektivitet i organisasjonen. I siste versjon av boka er det mer fokus på at organisasjonene står ovenfor store utfordringer knyttet til økt internasjonalisering og globalisering, - endring fra vare til tjenesteproduksjon, og den stadig større betydningen informasjons- og kommunikasjonsteknologi får. Den raske samfunnsendringen gjør at organisasjoner må følge med i tiden, og det stilles store krav til endringskompetanse.

Ved å studere hvordan organisasjoner håndterer endring og hvordan endring gjennomføres, får vi viktig innsikt i organisasjonenes evne til:

- 1) *Forbedring og effektivisering av eksisterende produksjon.* En ser her på organisasjonenes stadig søker etter bedre løsninger, slik at varer og tjenester kan produseres raskere, billigere og med bedre kvalitet.

- 2) *Innovasjon*. Organisasjoner som klarer å utvikle helt nye produkter eller tjenester, vil oppnå fordeler i konkurranse med andre. Det må tenkes innovasjon i tillegg til kontinuerlig forbedring av det eksisterende.
- 3) *Legitimitet*. Samfunnet har krav og forventninger om at «moderne» organisasjoner endrer seg etter samfunnsutviklingen. Organisasjoner må endre seg for å ha legitimitet.
- 4) *Motstand og konflikt*. Endringer i organisasjoner berører alltid ansatte. Det oppstår lett motstand mot endring, og det oppstår konflikter mellom de som ønsker endring og de som ikke gjør det.

En hovedutfordring for alle organisasjoner er å balansere behovet for å ivareta daglig drift, og behovet for å innovere og tilpasse seg nye krav. (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

Når kommunene de siste årene har jobbet med kommunereformen, er det klart at dette har krevd store ressurser. Det har gått med mye tid til omfattende utredninger, forhandlinger på flere nivåer, informasjonstiltak og ulike former for innbyggerinvolvering i form av brukerundersøkelser og folkeavstemninger.

3.2.1. Hva er endring?

Generelt kan vi si at det er en endring når en organisasjon fremstår med forskjellige trekk på to ulike tidspunkter. Endringen innebærer ofte en nytenkning, at man gjør noe nytt. Vi bruker ord som overgang, forandring, forbedring, snuoperasjon, omorganisering, reformer osv.

En endring i en organisasjon omhandler ofte:

- 1) *Endring av oppgave, teknologi og /eller mål, strategi*. Dette innebærer ofte nye måter å utføre eksisterende oppgaver på.
- 2) *Endring i organisasjonens struktur*. Her handler det om endringer i hvordan oppgaver deles opp og koordineres, hvordan man styrer og kontrollerer en organisasjon, eller hva slags belønningssystem man benytter.
- 3) *Endring av organisasjonens kultur*. Dette innebærer en endring av normer og verdier og hvordan organisasjonen ser på seg selv, og hvordan den oppfattes utenfra.
- 4) *Endring av organisasjonens demografi* gjennom rekruttering av nye ansatte eller at mennesker slutter.

5) *Endringer i prosesser* som produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring.

Jacobsen og Thorsvik omtaler i boka si, fem sentrale områder som de mener er viktige i endring. I lys av undersøkelsen vår merker vi oss spesielt viktigheten av endringer som knytter seg punkt 1, det vil si endring av oppgaver, mål eller strategi, punkt 2 som omhandler endringer i hvordan oppgaver fordeles, styring og kontroll og dels punkt 5 som omhandler kommunikasjon, beslutninger og læring.

3.2.2. Behov for endring

For at endring skal lykkes må endringsagentene skape en opplevelse i organisasjonen av at det er nødvendig å endre seg. Økonomiske analyser, markedsundersøkelser, og analyse av brukeratferd bør dokumentere behov for endring og markedstilpasning.

I arbeidet rundt kommunereformen ble det fra regjeringens side forsøkt å formidle at en endring i kommunestrukturen er tvingende nødvendig. En sammenslåing til større enheter var nødvendig for å sikre gode tjenester i framtiden. I større kommuner ville det bli mulig å skape robuste fagmiljøer, en ville møte vekstutfordringene rundt byene og styrke lokaldemokratiet. Kommunene ville få flere oppgaver, mer ansvar og økt selvstyre. Sanner og regjeringen påpekte at kommunene hadde et problem som kommunereformen ville løse. Spørsmålet er om landets innbyggere og folkevalgte oppfattet dette som et press som ville føre til endring?

Jacobsen (Jacobsen & Thorsvik, 2013) beskriver i figuren under hvordan press kan oppfattes og tolkes forskjellig:

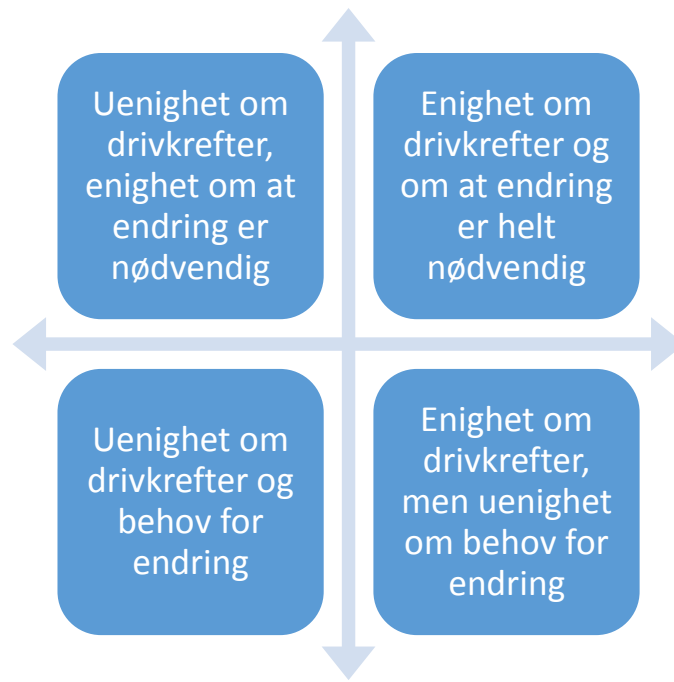


Fig.4 Sterke drivkrefter - dramatiske konsekvenser

For å forstå hvordan sentrale aktører reagerer på endring er det viktig å ha en forståelse av at endringen kan oppfattes på ulike måter – den tolkes og den oppfattes ulikt.

På venstre side preges situasjonen av uklare drivkrefter og mange ulike fortolkninger.

På høyre side er drivkreftene klare, og dette skaper den dominerende fortolkningen.

Figur 4 viser hvordan trekk ved samfunnsutviklingen kan oppfattes og tolkes forskjellig av ulike aktører i organisasjonen, avhengig av hvor klare og entydige endringene er, og hvor opplagt det er hva konsekvensene for organisasjonen kan bli.

En kritisk faktor i endringsprosesser er hvordan en internt i organisasjonen oppfatter press for endring, og hva en tenker omkring alvoret i situasjonen.

Et sentralt moment er hvorvidt endringen er proaktiv eller reaktiv. Organisasjoner som er proaktive, oppfatter endringene i omgivelsene og handler før de blir tvunget til å endre seg. De reaktive organisasjonene endrer seg først etter at det har skjedd noe alvorlig med organisasjonen som man må ta hensyn til eller tilpasse seg.

For å operasjonalisere hvordan endringspress kan gi utslag, har vi valgt å benytte oss av Hirschmans teori. Teorien hans omhandler tre ulike alternativer en har i forhold til hvordan en kan forholde seg til endringer eller utviklingstrekk i organisasjonen – exit, voice eller loyalty.

3.3. Reaksjoner på endring

Albert O. Hirschman skrev i 1970 boka: “Exit, Voice and Loyalty” (Hirschman, 1970).

Hirschmans utgangspunkt er at man innenfor ethvert økonomisk, sosialt og politisk system vil etterstrebe effektiv og hensiktsmessig atferd. Hirschmans teori om «exit, voice og loyalty» er en klassiker innenfor faget og benyttes som et verktøy for å forstå organisasjoner og politiske prosesser den dag i dag.

Hirschmans studie gir oss tre begreper som viser hvilke alternativer organisasjonsmedlemmer, kunder, eller medlemmer av et lokalsamfunn har når de skal forholde seg til endringer, beslutninger eller utviklingstrekk som de ikke liker i organisasjonen. Dette er eksempler på reaksjonsmønstre som gjelder i alle typer organisasjoner.

I analysedelen har vi valgt å bruke denne tilnærmingen når vi skal undersøke ordførere og rådmenns holdninger og syn på interkommunalt samarbeid i lys av kommunereformen.

3.2.1 Exit og Voice

Ifølge Hirschman kan medlemmer av en organisasjon som opplever misnøye velge å uttrykke frustrasjonen gjennom to, ikke gjensidig utelukkende, alternativer (Hirschman 1970, kap 1, 2, 3). På den ene siden kan medlemmer velge å trekke seg ut av organisasjonen (exit). Et slikt alternativ ligner forholdet kunder har til en bedrift. Om kundene er misfornøyd med bedriftens produkt, kan de trekke seg ut til fordel for en bedrift som etter deres mening tilbyr et bedre alternativ. En ansatt som velger exit vil som reaksjon på at han er misfornøyd velge å forlate organisasjonen, enten i det stille eller med blest rundt avgangen.

På den andre siden kan medlemmer velge å uttrykke misnøyen innad i organisasjonen (voice). Voice betyr protester fra den ansatte, protester mot endringer og beslutninger som tas. Den ansatte bruker stemmen sin til å si tydelig ifra at dette er han/hun uenig i. Det kan være

leserinlegg, kraftige protester i allmøter, mobilisering av motkrefter og generell støy.
(Brandsdal, 2012)

De interne responsstrategiene vil informere organisasjonens ledelse om misnøyen som er under utvikling. Alternativene setter derfor i gang responsmekanismer innad i organisasjonen. Ledelsen som får signaler om misnøye, kan deretter sette inn tiltak som undersøker bakgrunnen for frustrasjonen for så å sette inn evt. virkemidler for å rette opp den negative utviklingen (Hirschman 1970, kap 1,2,3).

Ifølge Hirschman er organisasjoner avhengig av både våkne og mindre våkne medlemmer. En slik balanse er viktig for at organisasjonen skal fungere på en god måte. Er responsen for sterk, og alle medlemmene trekker seg ut eller uttrykker misnøye, vil utviklingen tilta uten at ledelsen har rom til å endre på situasjonen. På samme måte er en svak respons fra organisasjonen negativ, da en slik utvikling hindrer ledelsen fra å oppdage misnøyen før utviklingen kulminerer i et generelt forfall.

Alternativene exit og voice er i utgangspunktet likeverdige alternativer. Ethvert medlem av en organisasjon kan benytte seg av begge (Hirschman 1970, kap 7). Exit og voice dominerer likevel i ulike organisasjoner. Exit-alternativet er framtrødende i økonomiske organisasjoner, og kunders exit regnes gjerne som selve grunnlaget for konkurranseutsatt økonomi. Uttrykk for misnøye er derimot mindre framtrødende blant kunder i en bedrift. Voice-alternativet dominerer i basisorganisasjoner som staten og familien. Basisorganisasjon er en formelt organisert organisasjon som har en ”varig” karakter, med en visjon og et langsiktig mål. I sin bok antar Hirschman at medlemmer av denne typen organisasjoner i mindre grad velger å trekke seg ut, noe som gjør exit mindre framtrødende.

De to alternativene har ulike kostnader for medlemmer og organisasjoner (Hirschman 1970, kap. 1, 2, 3). For medlemmer innebærer det å uttrykke motstand innad i organisasjonen en høyere kostnad enn å trekke seg ut. Medlemmers exit har på sin side høye kostnader for en organisasjon. En organisasjon som gir medlemmene rom til å uttrykke misnøye innad gjennom voice-alternativet, kan derfor korrigere misnøyen uten at medlemmer forlater organisasjonen.

3.2.2 Loyalty

Teoriens hovedfokus ligger på under hvilke forhold medlemmer av en organisasjon benytter seg av exit eller voice. For å forstå balansen mellom exit og voice, tilfører Hirschman derfor teorien et tredje element, loyalty (Hirschman 1970, kap. 7).

Loyalty innebærer at den ansatte tåler det meste av organisasjonen, fordi han/hun føler tilhørighet og eierskap til organisasjonen. Der andre kanskje vil rope høyt eller velge å slutte, vil disse alternativene være sjeldne alternativer for en ansatt som har en høy grad av lojalitet.

Ifølge Hirschman kommer beslutningen om å bli værende i organisasjonen, det vil si å foretrekke voice framfor exit, til å bli avgjort av to ulike forhold; medlemmene vurderer på den ene siden mulighetene til å få organisasjonen A tilbake på «riktig spor» gjennom egne og andres handlinger. Samtidig vurderer medlemmene hvorvidt det er verdt å velge bort en tilgjengelig organisasjon B. Valget om å benytte seg av voice innebærer å ta en sjanse, man må tro på egen innflytelse til å skape endring (Hirschman 1970).

I valget mellom exit og voice, ligger det en faktor av tilknytning og tilhørighet, Hirschman beskriver det som lojalitet (Hirschman 1970, kap 7). Ifølge Hirschman øker sannsynligheten for voice med graden av lojalitet. Uten lojalitet vil exit være risikofritt. Når lojalitet ikke er til stede vil medlemmer som har liten innflytelse på organisasjonen ta avgjørelsen om å tre ut i stillhet. Individuer med tilknytning til organisasjonen vil derimot prøve å utøve innflytelse om de opplever at organisasjonen går i feil retning. Medlemmer som opplever å ha makt, og på denne måten opplever å kunne endre situasjonen, vil ha lojalitet til organisasjonen.

Lojalitet er viktig fordi det hindrer at de mest «kvalitetsbevisste» medlemmene er de første som trekker seg ut (Hirschman 1970, kap 7).

En utvikling, der kvalitetsbevisste medlemmer trekker seg ut, vil være negativt, fordi organisasjonen på denne måten mister de medlemmene som i størst grad kan bidra til å endre situasjonen. Lojalitet kan derfor forhindre at forfallet tiltar. Alle medlemmer, også lojale, kan likevel velge å trekke seg ut. Lojale medlemmer står derfor i en særegen forhandlingsposisjon, da Hirschman antar at organisasjonen i det lengste vil forhindre medlemmene fra å trekke seg ut. Lojalitet gir rom for illojalitet.

I skjæringspunktet mellom exit og voice ligger alternativet trussel om exit (Hirschman 1970: 82). Trussel om exit innebærer bruk av voice som en advarsel om at medlemmene vil trekke seg ut, dersom ledelsen ikke forbedrer bestemte forhold. Lojale medlemmer, som i det lengste unngår å trekke seg ut, men som gjør det når det ikke finnes håp om forbedring, benytter seg gjerne av dette alternativet.

Boikott er et annet alternativ på grensen mellom exit og voice (Hirschman 1970, s. 86).

Boikott er bruk av exit, framfor en trussel om det. Medlemmer kan bruke alternativet med et spesifikt formål for å oppnå endringer i organisasjonen som boikottes. Boikott innebærer en lovnad om å komme tilbake til organisasjonen om visse forhold forbedres. Alternativet er derfor det motsatte av trussel om exit. Ifølge Hirschman kan man se boikott-alternativet som en slags streik, som er kostbar for både medlemmer og organisasjoner. Boikott gir medlemstap for organisasjonen og tap av tid og ressurser for medlemmene som utfører boikotten (Hansen, 2013).

Vi vil se på hvordan kommunale aktører reagerer på statlige reformer ved å anvende Hirschmans teori om reaksjoner på endring. Vi vil se hvordan kommunereformen har påvirket synet på interkommunalt samarbeid hos en liten gruppe aktører i en liten del av kommunal sektor.

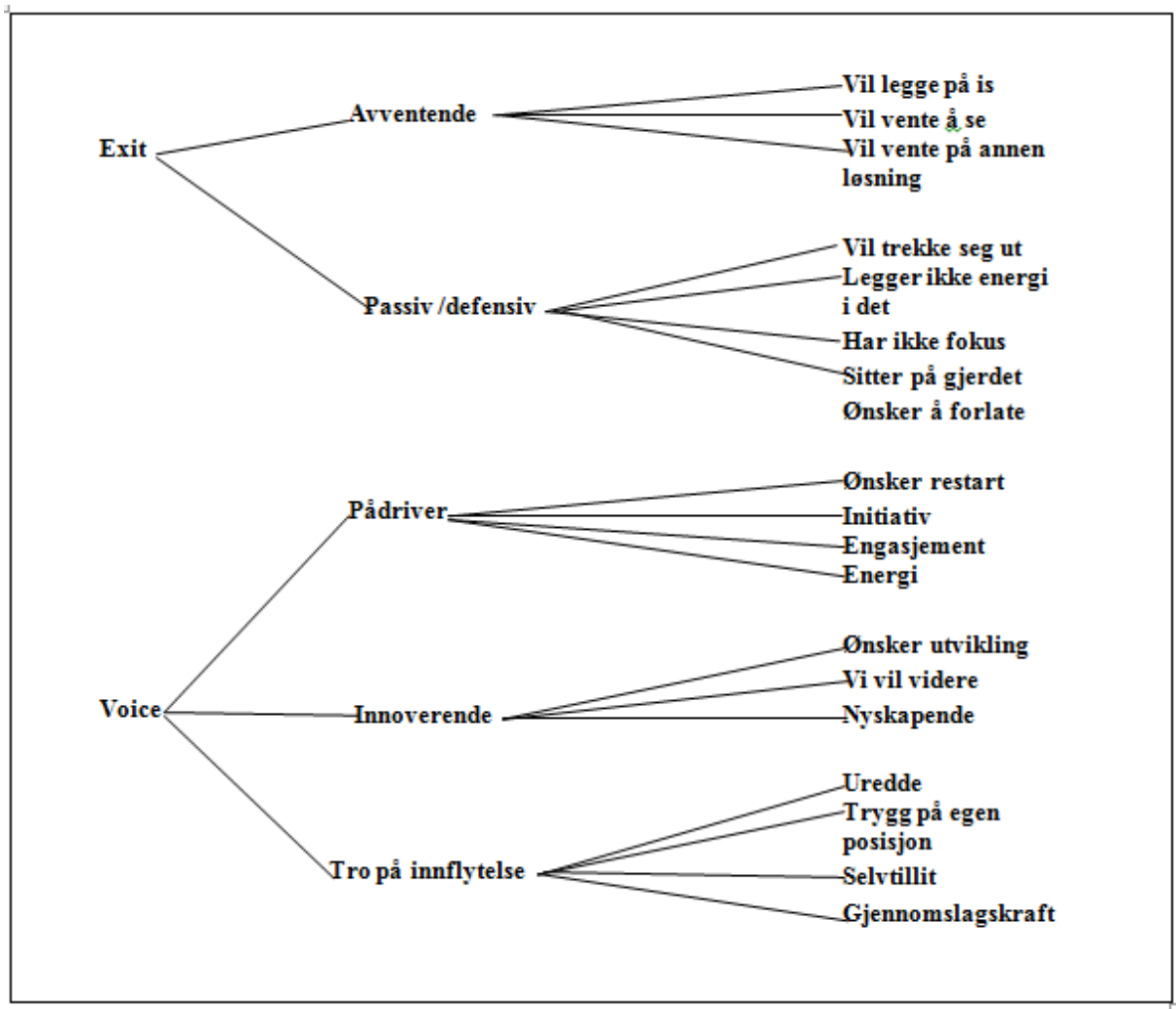


Fig. 5 Hirschman, oppsett for kategorisering

Figur 5 viser utgangspunktet vi har for kategorisering av intervjuansvarene. Det vi si hvordan vi operasjonaliserer Hirschmans teori. Uttrykkene til høyre i figuren er eksempler på «exit» og «voice» utsagn kan fortone seg. Et eksempel som kan illustrere dette er:

«Har tatt til orde for at det må gjøres endringer og at kommunen må se fremover ikke tilbake for å imøtekomme fremtidige utfordringer.»

Dette er et utsagn som vi tolker som et typisk «voice» utsagn. Det gir uttrykk for ønske om utvikling og har i seg et innhold som vi karakteriserer som innoverende.

4. Metode

I arbeidet med en vitenskapelig undersøkelse foregår både innsamling, behandling og presentasjon av data systematisk, og det er dette som skiller forskning fra dagligdags innhenting av informasjon (Jakobsen, 2015, s. 13). Det er viktig at vi er klar over hvilke valg som må tas i undersøkelsesprosessen, og hvilke konsekvenser disse valgene kan og vil få.

4.1. Forskningsdesign - kvalitativ metode

Forskningsprosessen kan foretas etter to tilnærminger, kvalitativ eller kvantitativ metode. *Kvantitativ* forskning innebærer i korte trekk å samle målbare data som uttrykkes i tall eller andre mengdeterminer. Denne tilnærmingen gjør det mulig å beskrive problemstillingen i omfang og hyppighet av et fenomen av mange undersøkelsesenheter. Forskningen gir mulighet for å generalisere resultatene til en større populasjon. *Kvalitativ* forskning foreligger i form av tekster og verbale utsagn som formidler mening. Denne tilnærmingen gir mulighet for å forstå og tolke en situasjon, og gir mulighet for å undersøke fenomener dypere underveis i forskningsprosessen. Hvilken metode som skal benyttes avhenger derfor av om dataene kan uttrykkes i tall eller tekst, og i hvilken grad man ønsker å generalisere resultatet til en større populasjon (Jacobsen, 2015, s. 125)

Vi ønsker å undersøke om det har skjedd holdningsendringer og har valgt en kvalitativ forskningsmetode. Dette er en metode som gir muligheten for å få frem nyansert data ved å gå i dybden på noen få undersøkelsesenheter, fremfor å bruke tallverdier/skalaverdier basert på mange undersøkelsesenheter. Ved å benytte kvalitativ metode kan man hente inn mer fylldige data gjennom intervjuer knyttet til noen få hovedspørsmål.

4.2. Empiri

Det har vært forsket på tjenestetilbud og kvalitet i små og store kommuner, brukertilfredshet, kvalitet på tjenester fra interkommunale samarbeid, hvorvidt interkommunalt samarbeid er demokratisk, effektivt og byråkratisk eller ei osv.

På sidene til regjeringen.no finnes mye informasjon om kommunereformen som regjeringen presenterte i 2014. Her er også mye dokumentasjon om prosesser og utvalg som har vært nedsatt for å vurdere utviklingen av kommunene i Norge. Kommunereformen har i seg utstrakt kommunesammenslåing siden regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner, og målet er et lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel.

Så vidt vi kan se har det vært forsket lite på holdninger til interkommunalt samarbeid i lys av kommunereformen. Det har vært gjennomført studier i noen deler av landet, blant annet har Johan Martin Vaseli foretatt en holdningsstudie blant kommunepolitikere og ordførere i Vest-Finnmark om ny kommunestruktur og alternativer. I denne undersøkelsen finner han at halvparten av respondentene ønsker en endring i kommunestrukturen når det gjelder egen kommune. Hovedargumentene for en endring er at det vil gi bedre fagmiljøer, et bedre tjenestetilbud og vil være med på å styrke regionen som helhet. Utfordringene er avstander og en bekymring for en økende grad av sentralisering.

Videre viser undersøkelsen at mange mener en økende grad av interkommunalt samarbeid er et godt alternativ til en kommunesammenslåing. Ved slikt samarbeid mener mange at en klarer å skape et bedre tjenestetilbud og skape bedre fagmiljøer. Samtidig må man være oppmerksom på farene med at det vil være vanskeligere å ansvarliggjøre politikere ved slikt samarbeid.

Hovedutfordringene til endring av kommunestrukturen er geografiske avstander og en bekymring for en økende grad av sentralisering.

Intervjuene med ordførerne Vest-Finnmark er også med på å bygge et lignende bilde. Ingen av dem er direkte avvisende til en sammenslåing, selv om mange er kritiske til tidspresset og motivasjonen til å gjennomføre en slik prosess. (Vaseli, 2015, s.87).

4.3. Datainnsamling

Vi vil avgrense undersøkelsen vår til kommunene i øst i Aust-Agder. I denne regionen er det mange små kommuner, og det er allerede etablert mye interkommunalt samarbeid mellom to eller flere av kommunene.

Siden vi er interessert i å se om kommunereformen har påvirket synet på interkommunalt samarbeid, var det viktig for oss å velge ut informanter som i stor grad er involvert i arbeidet med utvikling og etablering av interkommunale samarbeid. Vi er derfor kommet til at ordførere og rådmenn i de respektive kommunene øst i Aust-Agder vil være gode informanter. Det er disse som formelt sett har de «tyngste» lederrollene i kommunene, og det er de som reelt sett er de mest sentrale i viktige lokalpolitiske prosesser og avgjørelser. Kommunene vi har valgt ut er; Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Risør, Tvedestrand og Arendal. I kvalitativ metode blir data samlet inn i tett samarbeid med informantene. Det finnes ulike måter å samle inn kvalitative data på; deltakelse, samtale, intervju, tekstanalyse og ulike former for observasjon (Jakobsen, 2015, kap. 8). Vi har intervjuet et begrenset antall informanter, i alt 11, og valgte derfor kvalitative forskningsintervju som metode – strukturert intervju. Personlig intervju kan i noen tilfeller gi mer informasjon ved at kroppsspråket tydeligere kommer frem, men av tidsmessige og ikke minst geografiske hensyn, konkluderte vi med at intervju via telefon var hensiktsmessig.

Intervjuene var avtalt i god tid før de faktisk ble gjennomført. Samtidig med at de ble avtalt ble også temaet kort skissert og forklart. Ved oppstart av intervjuene ble temaet for oppgaven vår noe nærmere gjennomgått.

Intervjuene kan betegnes som strukturerte intervjuer eller samtaler, hvor det i forkant var laget et standardisert intervjuoppsett, se vedlegg 1. Vi utarbeidet en intervjuguide relatert til problemstillingen med tanke på å belyse om kommunereformen har påvirket holdningene deres til - eller synet på - interkommunalt samarbeid. Spørsmålene var laget slik at vi kunne «kode» svarene i forhold til Hirschmans teori om reaksjoner på endring.

Vi har derfor kodet svarene i to hovedkategorier; exit og voice., se fig. 5 side 37. I tillegg trekker vi inn loyalty som en tredje dimensjon – som kan være avgjørende for om det velges exit eller voice. I valget mellom exit og voice, ligger det en faktor av tilknytning og

tilhørighet, Hirschman beskriver det som lojalitet (Hirschman 1970, kap. 7). Ifølge Hirschman øker sannsynligheten for voice med graden av lojalitet. Uten lojalitet vil exit være risikofritt.

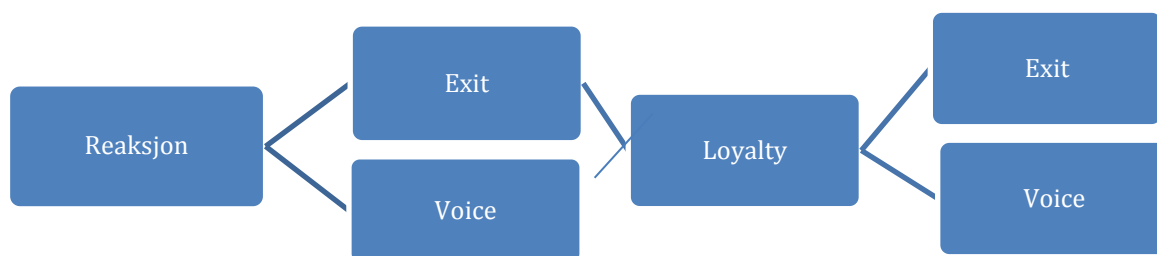


Fig. 6 Hirschman teori, exit – voice med påvirkning av loyalty

I og med at vi har lovet respondentene konfidensialitet vil ingen bli nevnt med navn eller kommunetilhørighet. Vi har likevel valgt å skille mellom kjønn og rolle, samt hvor lenge de har vært i ordfører - eller rådmannsrollen.

Vi la vekt på å unngå å utforme eller stille ledende spørsmål som kunne påvirke informantens svar. Oppsettet ble brukt som en «guideline», men ble ikke slavisk fulgt. Vi la opp intervjuet som en dialog hvor informanten fikk mulighet til å uttale seg personlig og nyansert. Vi hadde på forhånd satt oss inn i kommunenes status i forhold til kommunereformen. I tillegg hadde vi dannet oss et bilde av hvilke samarbeid den enkelte kommune var en del av, slik at vi lett kunne holde en god dialog og få tilgang på mest mulig data.

Rent praktisk byttet vi på å være intervjuer og sekretær under intervjuene. Umiddelbart etter intervjuene tok vi en oppsummering og kvalitetssikring av referatet. Intervjuobjektene er lovet konfidensialitet.

Da alle intervjuene var gjennomført begynte vi å sortere og kategorisere svarene opp mot Hirschman og problemstillingen vår. Vi startet med å sette enkle «merkelapper» på de tekstlige dataene, for eksempel skrev vi «E» for exit ved uttrykk som vi umiddelbart oppfattet handlet om avventende-, passiv- eller en defensiv holdning. Jf. figur 5 side 37. Det samme ble gjort for utsagn i «voice» kategorien. Der satt vi en «V» ved utsagn som vi oppfattet som innoverende, pådrivende og viste holdninger om tro på innflytelse.

Etter den foreløpige bearbeidingen av de tekstlige dataene, tok vi en ny gjennomgang ved å kategorisere svarene fra den enkelte informant inn i en tabell.

4.4. Validitet og reliabilitet

Kvalitative undersøkelser er ressurs- og tidkrevende å gjennomføre, og antall intervjuer blir derfor begrenset i omfang. Det er en svakhet at man ikke kan trekke eksakte eller helt sikre slutninger om det som blir undersøkt. Det betyr at man ikke kan generalisere funnene, og at det derfor ikke gir ekstern gyldighet (validitet).

I kvalitativ forskning snakker en mere om begrepene saklighet og pålitelighet enn begrepet validitet. En snakker mer om begrepet troverdighet enn om begrepet reliabilitet. Validitet handler om at vi har samlet inn data som er gyldige og relevante for å belyse problemstillingen.

For å oppnå god validitet er det viktig å velge gyldige og relevante data som gjenspeiler det en søker i problemstillingen. Ved å samle inn data og informasjon fra 11 forskjellige informanter, mener vi at vi har fått en tilstrekkelig mengde gyldig og relevant data for å belyse problemstillingen. Intervjuene har også gitt oss en del informasjon som ikke er relevant eller gyldig, og det har derfor vært viktig for oss å foreta en systematisk og grundig vurdering og kategorisering av innhentet data.

Vi har kun sett på om kommunereformen har påvirket synet på interkommunalt samarbeid, det kan bidra til å sikre gyldige og relevante data. Videre er vi, som tidligere nevnt i kap. 5.3., sikre på at intervjupersonene kjenner godt til, og er sentrale personer i forhold til interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder. Gjennom intervjuene ble dette bekreftet ved at de ga gode og utfyllende svar i dialogen vi hadde med dem. Det ble også lagt opp til at informantene fikk snakke om sine erfaringer og holdninger til interkommunalt samarbeid og det ble stilt oppfølgende spørsmål. Måten intervjusamtalen var lagt opp, samt at informantene var gjort kjent med «tema» på forhånd bidrar til å styrke validiteten.

For å unngå å få svar som ikke er relevante, kreves det at man stiller de riktige spørsmålene. Gjennom utformingen av intervjuguiden var vi opptatt av at spørsmålene ble stilt på en måte

som best mulig sikret gyldige svar som bidrar til å belyse problemstillingen. Intervju som metode har en svakhet da det er mangel på anonymitet i deltakelsen. Relasjonen mellom forsker og informant kan påvirke svarene informanten gir. Informanten kan gi et strategisk svar fremfor å komme med egne synpunkter. I løpet av arbeidet med oppgaven har vi vært oppmerksomme på dette og opplever selv at informantene var åpne og gav ærlige svar.

Et forhold som styrker validiteten er muligheten for fleksible svar fra informantene. Det er også mulig å stille oppfølgende spørsmål for å sikre at problemstillingen blir belyst i tilstrekkelig grad.

Vi har forsøkt å være vår rolle bevisst under intervjuene ved at vi har inntatt en lyttende rolle uten å komme med egne erfaringer og kunnskap om temaet i samtalen. For å sikre validiteten var vi bevisst at informantene fikk anledning til å fortelle om sine synpunkter uten at vi kommenterte dem nærmere. Det at vi har satt oss inn i forholdene rundt kommunereformen og interkommunalt samarbeid, bidro til at vi var kjent med «fagspråket» eller terminologien som informanten benyttet. Dette mener vi også styrker validiteten, fordi intervjuene blir gjengitt i riktig kontekst.

Reliabilitet handler om målesikkerhet og i hvilken grad andre kan gjennomgå materialet og eventuelt gjenta undersøkelsen med samme resultat. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater forutsatt at en undersøker samme fenomen (Jacobsen, 2015, s. 173). Høy reliabilitet handler om nøyaktighet og troverdighet av selve undersøkelsen, analysen og tolkning av dataene.

Vi har fra starten av lagt vekt på å være nøyaktige og troverdige gjennom hele prosessen og har hatt et mål om at dataene skal være etterprøvbare. Vi har derfor lagt ved detaljerte oversikter over kildene vi har benyttet i teorien og lagt ved presentasjonen av resultatene. Gjennom utformingen av intervjuguide med spørsmål har vi hatt fokus på problemstillingen. Vi har også vektlagt å formulere svarene nøyte og behandle informasjonen nøyaktig for å sikre høy reliabilitet. Kvalitetssikring av referatene styrker også validiteten. Intervjuguiden gir mulighet for andre til å følge tankegangen bak spørsmålene. Samtidig kan en hevde at reliabiliteten kan svekkes ved at informantene kan bli påvirket av vår bakgrunn og ståsted. Dette kan gjøre at man ikke oppnår like svar dersom en annen hadde stilt de samme spørsmålene.

4.5. Overførbarhet

Ved kvalitative undersøkelser handler det mer om hvorvidt resultatene er overførbare til andre situasjoner eller steder, fremfor statistisk generalisering (Jakobsen, 2015, s. 376).

Utgangspunktet vårt har ikke vært å finne resultater som direkte kan overføres til andre situasjoner hvor vi snakker om holdningsendringer. Det har heller ikke vært hensikten vår at resultatene kan overføres på generelt grunnlag til alle ordførere og rådmenn. Hovedhensikten vår har vært å se på om kommunereformen har påvirket holdningene til interkommunalt samarbeid øst i Aust-Agder.

5. Funn og analyse

Vi ønsket med undersøkelsen vår å finne ut om kommunereformen har påvirket synet på eller holdningene til interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder.

Nedenfor presenterer vi svarene vi har fått i intervjuene med rådmenn og ordførere i disse kommunene, kategorisert etter Hirschman teori om reaksjoner på endring. Svarene som vi har tolket til å ha i seg elementer av ønske om å trekke seg ut, er avventende eller «vente og se» holdning har vi karakterisert som «exit». De av svarene som vi mener har i seg dette med ønske om utvikling, har tro på egen innflytelse og uttrykker engasjement, har vi karakterisert som «voice», jf. kapittel 3.3.

Vi ser at mange av informantene har svar i begge kategoriene. Det er derfor hovedinntrykket og svarene oppsummert som har gjort at vi har kategorisert de enten som «exit» eller «voice».

5.1. Informantenes reaksjoner på endring

Hovedspørsmålet som ble stilt til informantene var:

«Opplever du at kommunereformen har påvirket det interkommunale samarbeidet og utviklingen av dette i «østre Agder»?

For å underbygge at det er kommunereformens påvirkning på interkommunalt samarbeid vi ønsket tilbakemeldinger på, fulgte vi opp med tilleggsspørsmål om;

- *Demokrati – transparent – medvirkning og kontroll?*
- *Kvalitet på tjenester – hvilke oppgaver skal løses?*
- *Kostnader?*
- *Antall samarbeid?*
- *Kompetanse – fagmiljø?*
- *Robusthet?*

Inf.	Exit (ønske om å trekke seg ut, legger ikke energi i det, har lite fokus, avventende, legger det på is)	Voice (protesterer og bråker, engasjement, mobilisering, pådriver)
1	<p><i>Kommunene vokst sammen gjennom interkommunale samarbeid – overmodent for kommunesammenslåing og avvikling av mange samarbeid.</i></p> <p><i>Interkommunale samarbeid i sin nåværende form tar altfor mye lederkraft og er dermed blitt ineffektive</i></p>	<p><i>Har vært pådriver for kommunalt samarbeid i svært mange år.</i></p> <p><i>Svært opptatt av kvalitet på tjenester til innbyggerne.</i></p> <p><i>Har stor nytte og glede av kollegiet i "Østre Agder".</i></p> <p><i>Tror ikke det er politisk vilje til å gjøre noe med kommunestrukturen nå, men har tro på at et kan bli regionalisering. Derfor er et viktig å tenke annerledes – skal regionen her få innflytelse må det jobbes sammen strategisk for å få opp «våre» saker.</i></p> <p><i>Tjenestesamarbeidene må overlates til rådmennene, (..i den enkelte kommune har jo tjenestene blitt levert administrativt) og rådmennene må inngå avtaler (.. om vertskommuner som selger tjenester) Og kommunestyret vedtar så avtalene. Er kommunene misfornøyde så kan avtalene sies opp.</i></p> <p><i>Har tatt til orde for at det må gjøres endringer og at kommunen må se fremover ikke tilbake for å imøtekomme fremtidige utfordringer.</i></p> <p><i>Ønsker mer delegert til rådmennene for å frigjøre tid til at ordførerne kan jobbe mer med store strategiske spørsmål</i></p> <p><i>I evalueringen som er planlagt – kjemper jeg for at det skal lages et materiale som legges fram for ordførere, og noe kan tilkjennegi hva som skal skje videre i det interkommunale samarbeidet. Det er egentlig ikke interessant det som har vært, men vi må bli enige om måten å jobbe på for å imøtekomme fremtidige utfordringer.</i></p>
2	<p><i>Utrykker at arbeidet med kommunereformen i liten grad har påvirket eget syn og holdninger til interkommunalt samarbeid.</i></p> <p><i>Følte at kommunene på et tidspunkt var som en øy uten fastlandsforbindelse</i></p>	<p><i>Arbeidet med intensjonsavtalen gav mange gode samtaler med fokus på felles mål. Samtalene førte oss nærmere hverandre, vi har fått et godt naboskap.</i></p> <p><i>Vil ikke kutte samarbeidet nå selv om det ikke ble noen sammenslåing - må foreta en evaluering</i></p>

	<p><i>Han sier det er viktig med en evaluering av samarbeidet - fordi han er usikker på om avtalene slik de foreligger er bra for sin kommune.</i></p> <p><i>.. det er viktig å evaluere styringen av det interkommunale samarbeidet, herunder hvor representativt dette er. Slik det er nå har de små kommunene tilnærmet lik representasjon som de store kommunene, er det riktig? Fremtidig samarbeid avhenger av evalueringen.</i></p> <p><i>Fremtidig samarbeid avhenger av evalueringen.</i></p>	<p><i>Vi vil ikke kutte i samarbeidet nå, selv om det ikke ble noen sammenslåing, men vi må ha en evaluering.</i></p>
3	<p><i>Kommunereformen har ikke påvirket vedkommende når det gjelder interkommunale samarbeidet, men ser at det kanskje har påvirket det politiske miljøet.</i></p> <p><i>Har vist hvor sårbar kommunen er. Graden av styring og demokrati varierer etter størrelse og viktighet, viktigst de samarbeidene vi er vertskommune for.</i></p> <p><i>Vi blir der vi er i dag i omfang - nivået vi er på i dag er det riktige nivået.</i></p> <p><i>Vi må se på det vi har i dag - styring, ledelse og informasjonsflyt.</i></p>	
4	<p><i>Har jobbet mye med utvikling og var i utgangspunktet skeptisk til kommunereformen.</i></p> <p><i>Har endret syn og mener at de små kommunene ikke kan klare seg alene.</i></p> <p><i>Lokalpolitikkerne har ikke mulighet til å sette seg grundig inn i alle sakene som gjelder interkommunalt samarbeid - samtidig som vi er avhengig av det.</i></p> <p><i>Kan ikke se at demokratiutfordringen kan løses. Det er ikke mulig å involvere alle kommunene i alle saker - det tar altfor lang tid.</i></p> <p><i>Er overbevist om at det blir en kommunesammenslåing, men usikker på når.</i></p>	<p><i>Alt henger i lause lufta - ingenting er landet.</i></p> <p><i>Har jobbet lojalt med nabokommunene og analysert fordeler og ulemper.</i></p> <p><i>I arbeidet med intensjonsavtalen har nabokommunene lært mye av hverandre og er blitt godt kjent med hverandre.</i></p>
5	<p><i>Arbeidet med kommunereformen tok tid, det var forholdsvis altoppslukende i vår.</i></p> <p><i>Intensjonsavtalen og internutredningen var et omfattende arbeid.</i></p>	<p><i>Samarbeid er viktig for å sikre kvalitet i tjenester - ingen av disse kommunene kunne klart å levere gode IKT-tjenester alene.</i></p> <p><i>Arbeidet med intensjonsavtalen har tydeliggjort at vi trenger det interkommunale samarbeidet på et nytt og høyere nivå. Har synliggjort behovet.</i></p> <p><i>Ser andre konkrete oppgaver og tjenester som det</i></p>

		<p>bør inngås samarbeid om - HR, lønn, ventilasjon,</p> <p>De kommunene som jobbet med intensjonsavtalen ble svært godt kjent med hverandre og samkjørte. Kommunestyret var ikke med på dette og det ble et "gap" - kulturforskjell.</p> <p>Arendal er blitt mindre positive og mindre raus i løpet av perioden. Det er satt ned en gruppe for å evaluere, med særlig fokus på finansiering. Dette ville kanskje ha kommet likevel, men fokuset på kostnadsfordeling og Arendals økende fravær i den positive storebrorsrollen skyldes nok reformkollapsen.»</p>
6	<p>Har ikke hatt tro på reformen.</p>	<p>Reformen har vist at det trengs en restart av samarbeidene, tror ikke dette hadde kommet uten reformen.</p> <p>Sakene er ofte grundig utredet og behandlet på forhånd og kommet langt når de kommer på bordet til politikerne.</p> <p>Ser flere muligheter for nye aktuelle områder å samarbeide på.</p> <p>Er helt avhengig av interkommunalt samarbeid. Er blitt godt kjent med hverandre gjennom arbeidet med intensjonsavtalen og ser bedre hverandres behov.</p> <p>Kommunereformen har gjort at de nå ser at det er behov for en gjennomgang av samarbeidene. - Vi må sikre politisk styring!</p> <p>Har dannet et godt grunnlag for et godt samarbeid.</p>
7	<p>Terrenget er totalt endret og kartet er likt.</p> <p>Støttet kommunereformen helt og fullt.</p> <p>Mye burde ha vært gjort annerledes. Det burde ha vært en annen prosess - ikke tydelig nok og ikke nok press.</p> <p>Gulrøttene var der uten at de klarte å trumfe lokalpolitikken.</p> <p>Intensjonsavtalen klarte ikke å skape begeistring i formannskap eller kommunestyret.</p> <p>Rådmennene hadde jobbet frem en enstemmig</p>	<p>Nå når strukturen er avklart er vi klare til å ta fatt på utviklingsarbeidet. Begrenses til hva vi har kapasitet til.</p> <p>Tror ikke omfanget vil avta – tror samarbeidene vil bli strammet opp – kanskje de vil organisatorisk bli mer like, betalingsformene mer like. Kanskje enda mere samarbeid i region, men strammere og mer transparent, mer fokus på ressursbruk. Gjøre dem mere funksjonelle og lettdrevne.</p>

	<p><i>intensjonsavtale – uten at dette skapte nok begeistring i formannskap og kommunestyre</i></p> <p><i>Det var sterk motstand og som folkeavstemninger tilsa, var det ikke politisk vilje til å gjennomføre dette</i></p> <p><i>Folkeavstemninger og brukerundersøkelser var også negative.</i></p> <p><i>Vi samarbeider om så mye at vi like godt kunne ha slått oss sammen.</i></p> <p><i>Litt dagen "derpå" - hva gjør vi nå? Klare oss aleine?</i></p> <p><i>Det interkommunale samarbeidet har vært satt på vent i påvente av kommunereformen de siste par årene,</i></p> <p><i>Arbeidet med kommunereformen har hatt stor innvirkning på det interkommunale samarbeidet.</i></p> <p><i>Prosesen har bidratt til at rådmennene og ordførerne er blitt veldig godt kjent med hverandre og fått god kjennskap til andre kommuners "liv".</i></p> <p><i>Prosesen har også gjort til at styrker og svakheter i samarbeidene har vært tatt tak i - økt innsikt og sett behovet for interkommunalt samarbeid.</i></p>	
8	<p><i>Mange av de interkommunale samarbeidene er svært krevende - eks. samhandlingsreformen. Består av store kompliserte dokumenter.</i></p> <p><i>Politisk dilemma.</i></p> <p><i>Stort ansvar for kommunene og der store økonomiske belastninger.</i></p> <p><i>Interkommunalt samarbeid gir mer komplisert drift av kommunen - mangler kompetanse.</i></p>	<p><i>Arbeidet med intensjonsavtalen har vært en lærerik og interessant prosess.</i></p>
9	<p><i>Interkommunale samarbeid hadde blitt forsterket uansett kommunereform eller ei. Vi må nå se om de kan leveres mer effektivt og rasjonelt.</i></p> <p><i>Arbeidet med intensjonsavtalen har bidratt til å bli godt kjent med nabokommunene.</i></p> <p><i>Alt må ikke sentraliseres - ingen følte noen krise.</i></p> <p><i>Ikke engang Høyre ønsket</i></p>	

	<p><i>kommunesammenslåing</i></p> <p><i>Kommunene er blitt mer sammenvevde - virker sentraliserende.</i></p> <p><i>I kommunestrukturarbeidet rykket ordførere og rådmenn fra resten av kommunestyret. Det var som et sykkelritt, hvor teten rykket fra og rådmennene rykket mest ifra.</i></p> <p><i>Flere og flere samarbeid – til slutt blir det sammenslåing-</i></p>	
10	<p><i>Har vært svært mye involvert i ulike interkommunale samarbeid og har tatt initiativ til budsjettkonferanser.</i></p> <p><i>Disse fungerer ikke lenger og det er han bekymret for. Han opplever reformtretthet.</i></p>	<p><i>Kommunereformen har tydeliggjort behovet for interkommunalt samarbeid.</i></p> <p><i>Evalueringen av samarbeidet i Østre Agder som er igangsatt er svært viktig. I denne må det tas tak i en del myter om det interkommunale samarbeidet; at noen finansierer andre og regjeringens negative holdninger til interkommunale samarbeid</i></p> <p><i>Makta over det interkommunale samarbeidet blir tatt fra kommunestyrene - "so what"? Hva er alternativet?</i></p> <p><i>Tids- og kapasitetshindringer.</i></p> <p><i>Synes ikke det virker som noen har trukket seg særlig tilbake.</i></p> <p><i>Det å la de tusen blomster blomstre fungerer dårlig. Styring er komplisert, og det må evalueres. Ny kommunelov kan kanskje være med på å rydde i dette.</i></p> <p><i>I Østre Agder er det viktig at vi nå finner en fornuftig innretning og form.</i></p> <p><i>Små kommuner sliter og tror det vil bli en økning i det interkommunale samarbeidet -nevner blant annet psykologtjeneste i 2020.</i></p> <p><i>Kommunereformen har tydeliggjort behovet for interkommunalt samarbeid.</i></p> <p><i>Evalueringen av samarbeidet i Østre Agder, som er igangsatt er svært viktig. I denne må det tas i tak i en del myter om det interkommunale samarbeidet; at noen finansierer andre og regjeringens negative holdning til interkommunalt samarbeid.»</i></p>

11	<p><i>Har lenge jobbet med utviklingen av interkommunalt samarbeid og synes det politiske nivået i kommunene på mange måter har gitt fra seg styringen.</i></p> <p><i>Lokalpolitikkerne har arvet samarbeidene og har akseptert at det er slik uten at det har vært særlig innsyn - de lever sitt eget liv og har på mange måter vært fredet.</i></p> <p><i>Ordførerne har vært bevisst forholdene rundt samarbeidene, uten at de har klart å få til at kommunestyrene har fått eierskap.</i></p> <p><i>Hadde tro på sammenslåing, staten har vært rotete og dårlig, kan takke seg selv for de resultatene den har fått.</i></p> <p><i>De måtte startet med regionene og embetene, så ville kommunestrukturen blitt tilpasset dette.</i></p>	<p><i>Kommunereformen har gjort at vi ser det er behov for en gjennomgang av samarbeidene. Hvordan organiserer vi samarbeidene? Vi må ta tak i dette fra bunnen av og sikre oss politisk styring av dette.</i></p> <p><i>Kommunestrukturen er lagt og vi vet hvordan den vil bli fremover. Vi må se på hva vi har og hva trenger vi.</i></p> <p><i>Sikre kjennskap og eierskap, dette arbeidet må vi prioritere.</i></p> <p><i>Når vi velger å opprettholde dagens kommunestruktur, vil det være behov for flere interkommunale samarbeid.</i></p> <p><i>Oppgavene blir flere - nå skal vi ha psykolog. Vi klarer ikke å levere denne tjenesten alene -vi må ha samarbeid med andre.</i></p> <p><i>Vi rigger vår kommune nå.</i></p>
----	--	--

Tabell 1 Intervjusvar systematisert i «exit» og «voice»

5.1.1 Exit – avventende, passiv og defensiv holdning

Alle informantene oppgir at de er mye involvert i, og har god kjennskap til, både arbeidet med kommunereformen og interkommunalt samarbeid i deres kommuner. Særlig trekker de her frem de samarbeidsordningene hvor deres kommune er vertskommune.

Ved gjennomgang av intervjusvarene og tilbakemeldingene vi har fått, ser vi at det er flere utsagn som faller inn under det som Hirschman i sin teori om mulige reaksjoner på endring, karakteriserer som «exit». Disse utsagnene har elementer i seg av å uttrykke at kommunereformen har påvirket dem i en retning av å innta en avventende holdning når det gjelder interkommunalt samarbeid, eller en holdning som tyder på at de ikke er noen pådrivere i å utvikle samarbeidene.

På spørsmål om kommunereformen har påvirket deres syn på eller holdning til interkommunalt samarbeid, svarer alle at reformen har påvirket samarbeidet. Noen tilkjennegir at den har påvirket egne holdninger, mens andre uttaler at de ser at den har påvirket andres holdninger.

Informant 3 i tabell 1 uttrykker at:

«Kommunereformen har ikke påvirket vedkommende når det gjelder det interkommunale samarbeidet, men ser at det kanskje har påvirket det politiske miljøet.»

Vi tolker tilbakemeldingen her som at vedkommende har registrert at kommunereformen har hatt påvirkning på synet på interkommunalt samarbeid i sine omgivelser, men mener ikke at vedkommende selv har endret sitt syn på eller holdning til interkommunalt samarbeid.

En annen informant uttrykker at vedkommende gjennom prosessen og arbeidet med kommunereformen har endret syn fra å ha fremtidstro på egen kommune med sine samarbeidsavtaler, til å mene at de faktisk ikke kan klare seg alene. Informant 4 i tabell 1:

«Har jobbet mye med utvikling og var i utgangspunktet skeptisk til kommunereformen. Har endret syn og mener at de små kommunene ikke kan klare seg alene.»
«Er overbevist om at det blir en kommunesammenslåing, men usikker på når.»

Slik vi tolker denne tilbakemeldingen har kommunereformen påvirket synet på interkommunalt samarbeid dithen at vedkommende ikke ser på det som noen løsning lenger. Når vedkommende venter på at det blir en kommunesammenslåing, har vedkommende langt på vei uttrykt at det ikke er verdt å legge allverdens ressurser i videreutvikling av samarbeidet, men å gå for en minimumsløsning. Vedkommende legger utviklingen «på is» og er avventende når det gjelder kommunenes interkommunale samarbeid.

Informant nummer 3 i tabell 1 uttrykker:

«Vi blir der vi er i dag i omfang - nivået vi er på i dag er det riktige nivået.»

Dette utsagnet tolker vi to delt, første signaliserer vedkommende at interkommunalt samarbeid er nødvendig, og for det andre tolker vi svaret som et uttrykk for en defensiv holdning i forhold til videreutvikling av samarbeidene.

Flere av informantene er inne på at reformarbeidet har gjort at de er blitt godt kjent med hverandre. Flere trekker også frem at dette har vært en medvirkende årsak til at de ser et evalueringsbehov av det interkommunale samarbeidet som er organisert gjennom «Østre Agder»-samarbeidet. Det er likevel noe forskjell i forventninger til denne evalueringen. En i «exit-gruppen», informant 2 i tabellen, trekker frem:

«...det er viktig å evaluere styringen av det interkommunale samarbeidet, herunder hvor representativt dette er. Slik det er nå har de små kommunene tilnærmet lik representasjon som de store kommunene, er det riktig? Fremtidig samarbeid avhenger av evalueringen.»

Dette svaret har vi tolket som at vedkommende er avventende i forhold til videre utvikling av interkommunale samarbeid, vedkommende er ingen motstander, men er heller ingen pådriver.

En annen informant, informant nummer 9 i tabellen, trekker frem at det i evalueringen er viktig å se på om tjenestene kan leveres mer effektivt og rasjonelt:

«Interkommunalt samarbeid hadde blitt forsterket uansett kommunereform eller ei. Vi må nå se om de kan levere mer effektivt og rasjonelt.»

Vedkommende stiller seg positiv til en evaluering og er opptatt av effektivitet og økonomi. Et par av informantene som vi har kategorisert i «exit» gruppen er opptatt av demokratiutfordringen som regjeringen har brukt som et argument mot interkommunalt samarbeid. Informant nummer 5 i tabellen uttaler:

«Lokalpolitikkerne har ikke mulighet til å sette seg grundig inn i alle sakene som gjelder interkommunalt samarbeid - samtidig som vi er avhengig av det.»
«Kan ikke se at demokratiutfordringen kan løses. Det er ikke mulig å involvere alle kommunene i alle saker - det tar altfor lang tid.»

Uttalelsen viser at vedkommende ikke ser på interkommunalt samarbeid som veien å gå. En annen, informant nummer 4 sier:

«Graden av styring og demokrati varierer etter størrelse og viktighet, viktigst i de samarbeidene vi er vertskommune for.»

Dette svaret tilkjenner at vedkommende ser at det kan være utfordringer med hensyn på styring og demokrati, men at vi kanskje må finne frem til noe som er «godt nok».

5.1.2. Voice - pådriver, innoverende og tro på egen innflytelse

På spørsmål om kommunereformen har påvirket synet på eller holdning til det interkommunale arbeidet, har informantene som ble kategorisert i «voice», gitt uttrykk for at kommunereformen har ført til at de i økende grad har sett behov for evaluering av de etablerte samarbeidene. Noen uttrykker også at de i økende grad ser nødvendigheten av at det er interkommunalt samarbeid og at de ønsker å utvikle det.

Vi har kodet dem i «voice» fordi de sier har valører av pådriver rolle, initiativ, de har tro på egen innflytelse og de har innoverende trekk.

Under det intensive samarbeidet med utforming av intensjonsavtalene kom det opp mange spørsmål om de etablerte interkommunale samarbeidene. Flere av informantene var inne på at de argumentene som den sittende regjering har brukt for kommunesammenslåing, og mot interkommunalt samarbeid – har gjort det tydeligere at det er behov for evaluering av de etablerte interkommunale samarbeidene.

Dette kan illustreres med utsagn til informant nr. 10 i tabell 1:

«Kommunereformen har tydeliggjort behovet for interkommunalt samarbeid. Evalueringen av samarbeidet i Østre Agder som er igangsatt er svært viktig. I denne må det tas i tak i en del myter om det interkommunale samarbeidet; at noen finansierer andre og regjeringens negative holdning til interkommunalt samarbeid.»

Kostnadsfordeling i interkommunale samarbeid var flere opptatt av. Og intervjuobjekt nr.5 opplevde at Arendal, den største bykommunen, i løpet av intensjonssamtalene var blitt litt mindre positive til de interkommunale samarbeidene, Arendal ble opplevd som litt mindre

rause. Dette gjorde at det var blitt tydeligere at det er behov for en evaluering med fokus på finansiering av samarbeidet. Flere hadde i intervjuet fokus på det med kostnadsfordeling.

«Arendal er blitt mindre positiv og mindre raus i løpet av perioden. Det er satt ned en gruppe for å evaluere, med særlig fokus på finansiering. Dette ville kanskje ha kommet likevel, men fokuset på kostnadsfordeling og Arendals økende fravær i den positive storebrorsrollen skyldes nok reformkollapsen.»

Informant nr. 10 hadde også meninger om demokratiutfordringen som regjeringen har trukket frem som et argument mot interkommunalt samarbeid:

«Makta over det interkommunale samarbeidet blir tatt fra kommunestyrene – «so what»? Hva er alternativet?»

Nr. 10 uttrykte også:

«Det å la de tusen blomster, blomstre fungerer dårlig. Styring er komplisert og det må evalueres. Ny kommunelov kan kanskje være med på å rydde i dette.»

Flere er opptatt av demokratiutfordringen, informant nr 1 var klar på hvordan dette kan løses, og mente det måtte gjøre to ting med tjenestesamarbeidene:

«Tjenestesamarbeidene må overlates til rådmennene, (..i den enkelte kommune har jo tjenestene blitt levert administrativt) og rådmennene må inngå avtaler (.. om vertskommuner som selger tjenester) Og kommunestyret vedtar så avtalene. Er kommunene misfornøyde så kan avtalene sies opp.»

Vedkommende hadde vært pådriver for interkommunalt samarbeid lenge, men var opptatt av at det i dag brukes for mye tid på tjenestesamarbeidene i ordfører/rådmannsmøtene Ved å ta ut tjenestesamarbeid fra sakslistene mente informanten at det vil kunne frigjøres mye tid til å jobbe med mer strategiske må som for eksempel E-18 samarbeidet, jernbane m.m.

Dette stod litt i kontrast til informant nr. 7 som avslørte at han først under samtalene i intensjonsarbeidet var blitt mer klar over hvor mange forskjellige interkommunale

samarbeidsformer som eksisterer i regionen. Vedkommende mente at lokalpolitikerne har arvet samarbeidene, og at samarbeidene lever sitt eget liv, og at de på mange måter er fredet. Han sa:

«Kommunereformen har gjort at de nå ser at det er behov for en gjennomgang av samarbeidene. -Vi må sikre politisk styring! ».

Informant nr. 2 hadde gode erfaringer med samarbeidet om intensjonsavtalene, og var opptatt av at de hadde hatt gode samtaler med felles målsetting. Han mente samtalene hadde ført dem nærmere hverandre, og at de hadde fått et bedre naboskap i løpet av våren 2015. Om interkommunalt samarbeid sa han:

«Vi vil ikke kutte i samarbeidet nå, selv om det ikke ble noen sammenslåing, men vi må ha en evaluering»

Informanten gir uttrykk for en avventende holdning, utsagnet kunne kanskje likegodt vært kategorisert som «exit»? Det er helhetsinntrykket i intervjuet hvor informanten omtaler samarbeid som positivt som gjør at vedkommende blir kategorisert som «voice».

Informanten nr. 6 gikk så langt som å hevde at kommunereformen viste at interkommunale samarbeid trengte en «restart». Et ønske om og gjenoppstarte tolker vi som et typisk pådriver utsagn:

«Reformen har vist at det trengs en «restart» av samarbeidene, jeg tror ikke at dette ville ha kommet uten reformen.»

Det ble gitt uttrykk for at kommunereformen hadde tydeliggjort behovet og nødvendigheten av interkommunalt samarbeid og det kan føre til tettere samarbeid. Eksempler på «voice» utsagn som kan illustrerer dette er informant nr. 5, som sa at en følge av arbeidet med kommunereformen var at:

«Vi fikk synliggjort de små kommunenes utfordringer og sårbarhet. Dette tydeliggjorde behovet for det interkommunale samarbeidet. Vi så at vi må samarbeide tettere og at vi trenger interkommunale samarbeid på et nytt og høyere nivå.»

Noe av det samme kommer fram i utsagnet til informant nr. 10:

«De små kommunene sliter, f.eks. så må vi gjøre noe på en felles jordmortjeneste. At de små kommunene sliter kan føre til at de interkommunale samarbeidene vokser»

Informant nr. 7 tror sterkt på evaluering av samarbeidene og er positiv til hvordan de vil utvikle seg, informanten har utsagn som antyder ønske om utvikling og innovasjon:

«Tror ikke omfanget vil avta – tror samarbeidene vil bli strammet opp – kanskje de vil organisatorisk bli mer like, betalingsformene mer like. Kanskje enda mere samarbeid i region, men strammere og mer transparent, mer fokus på ressursbruk. Gjøre de mere funksjonelle og lettdrevne.»

Informant nr.1 er også opptatt av at evalueringen skal se på hvilke muligheter som ligger i å videreutvikle samarbeidene, vedkommende sier:

«I evalueringen som er planlagt – kjemper jeg for at det skal lages et materiale som legges fram for ordførere og at noe kan tilkjennegi hva som skal skje videre i det interkommunale samarbeidet. Det er egentlig ikke interessant det som har vært, men vi må bli enige om måten å jobbe på for å imøtekomme fremtidige utfordringer.»

Det kan se ut til at de var kategorisert i «voice» har en felles opplevelse at interkommunalt samarbeid er viktig. De gir uttrykk for at de små kommunene har et problem knyttet til tjenester og driftsoppgaver som kan løses ved samarbeid, de vil evaluere og for noen ses dette som en mulighet for videreutvikling av samarbeidene.

5.2.3. Loyalty – lojal mot det bestående

Som vi har beskrevet i 3.2.2. trekker Hirschman også inn en tredje faktor når han beskriver reaksjoner på endring- «Loyalty». Denne faktoren går på å være lojal mot det bestående, føle tilhørighet og eierskap og ikke minst dette med å ha håp og tro på forbedring. «Loyalty» faktoren slår i ulik grad inn når et medlem av en organisasjon skal velge mellom «exit» og

«voice». Vi har valgt å operasjonalisere denne faktoren ved å vurdere enkeltutsagn fra informantene.

Ved gjennomgang av intervjuene ser vi at det er flere av informantene som uttrykker lojalitet i forhold til interkommunalt samarbeid, uten at dette har vært den avgjørende faktoren for hvordan de er kategorisert. Årsaken til at dette ikke har vært avgjørende er at informantene gjennom intervjuet har kommet med flere «tydelige» «exit» eller «voice» utsagn. Dersom vi hadde laget et system for grad av «exit» eller «voice» ville denne faktoren fått en større betydning.

Bare uttalelsene fra en av informantene, mener vi viser at denne faktoren faktisk har hatt avgjørende betydning for kategoriseringen.

Informant 7 i tabellen sier at:

«Jeg støttet kommunereformen helt og fullt. Vi samarbeider om så mye at vi like godt kunne ha slått oss sammen. Litt dagen "derpå" - hva gjør vi nå? Klare oss aleine?

Denne informanten uttaler at vedkommende la ned svært mye arbeid i kommunereformen og intensjonsavtalen. Under hele prosessen var han tydelig på at han mente at kommunesammenslåing var den beste løsningen for kommunen hans. Han ønsket veldig en kommunesammenslåing, han mente oppriktig at dette er et mye bedre alternativ enn videreutvikling av interkommunalt samarbeid.

På bakgrunn av uttalelsene informanten kom med i starten av intervjuet, var han etter vår oppfatning langt på vei en «exit».

Senere i intervjuet er han tydelig på at han nå tar resultatet til etterretning ved å uttale:

«Nå når strukturen er avklart er vi klare til å ta fatt på utviklingsarbeidet. Begrenses til hva vi har kapasitet til. Tror ikke omfanget vil avta – tror samarbeidene vil bli strammet opp – kanskje de vil organisatorisk bli mer like, betalingsformene mer like. Kanskje enda mere samarbeid i region, men strammere og mer transparent, mer fokus på ressursbruk. Gjøre de mere funksjonelle og lettdrevne.»

Han gir et klart uttrykk for at han nå «bretter opp armene» og vil jobbe med interkommunalt samarbeid til beste for hans kommune og for regionen. Når det ikke ble kommunesammenslåing, er samarbeid løsningen. Han har nå håp og stor tro på forbedring.

5.3. Opplevelse av kommunereformen

I et av de siste møtene våren 2014 vedtar Stortinget kommuneproposisjonen for 2015. Det ble besluttet å sette i gang det som er blitt beskrevet som den potensielt største endringsprosessen i norsk offentlig sektor i moderne tid.

I august samme år sender kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner ut brev til landets 428 kommuner der de «inviteres» til å delta i prosesser hvor de skal avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Kommunene øst i Aust-Agder tok imot «invitasjonen» og det ble jobbet intenst høsten 2015 og våren 2016 med å få på plass intensjonsavtaler.

Alle de elleve informantene oppgir, uavhengig av om de er rådmenn eller ordfører, at de har vært mye involvert i, og at de har vært sentrale aktører i, arbeidet med kommunereformen i deres kommune.

I denne perioden hvor terrenget ble sondert, og det ble forhandlet, uttrykte informantene at de opplevde at de kom nærmere hverandre. De fikk også større forståelse for hverandres problemer og utfordringer. De ordførere og rådmenn som deltok i prosessen utviklet et fellesskap, og flere av dem fikk tro på en felles framtid. Alle ga uttrykk for at prosessen har vært lærerik.

Videre var det stor enighet blant informantene om at arbeidet med reformen har vært svært tid- og ressurskrevende. Typiske for slike utsagn er informant nr. 10 som uttrykte at:

«Mange ordførere og rådmenn er reformtrøtte. Reformen har tatt mye tid og energi»

Informant nr. 5 sa:

«Arbeidet med kommunereformen tok tid, det var forholdsvis altoppslukende i våres. Intensjonsavtalen og internutredningen var et omfattende arbeid»

Tilbakemeldingene på hvordan reformarbeidet ble opplevd var til dels sprikende. En av informantene kunne fortelle at vedkommende i utgangspunktet var svært skeptisk til hele reformen, men fulgte lojalt opp sentrale føringer og jobbet opp mot nabokommunene. Resultatet av dette arbeidet var at vedkommende, etter å ha vurdert ulemper opp mot fordeler, fant flest fordeler og endret syn. Informant nr. 4:

«Har jobbet mye med utvikling og var i utgangspunktet skeptisk til kommunereformen. Har endret syn og mener at de små kommunene ikke kan klare seg alene.»

En annen uttrykte at han opplevde at arbeidet med kommunereformen ble satt på agendaen altfor sent. Inntrykket var at nabokommunene lojalt fulgte opp sentrale føringer, og informant nr. 2 beskrev sin kommune som:

«En øy uten fastlandsforbindelse».

En tredje uttrykte at egen kommune hadde jobbet lojalt med reformen, men det ble likevel tidlig avklart at det ikke var noe flertall her for sammenslåing, informant nr. 9 uttrykte:

«...ikke engang Høyre ønsket sammenslåing».

Tilbakemeldingene vi fikk gjorde at vi også fikk inntrykk av at det var forskjell på hvordan reformprosessen ble opplevd fra administrativt ledelsesnivå og fra politisk nivå. Utsagn som underbygger dette er utsagnet til informant nr.7:

«Rådmennene hadde jobbet frem en enstemmig intensjonsavtale – uten at dette skapte nok begeistring i formannskap og kommunestyre». «Det var sterk motstand og som folkeavstemninger tilsa, var det ikke politisk vilje til å gjennomføre dette».

Det kom også fram at de som jobbet direkte med intensjonsavtalene ble mer samkjørte, men at det oppstod et gap i forhold til resten av kommunestyret som ikke var med i intensjonsarbeidet. Og som informant nr. 9 uttrykte det billedlig:

«I kommunestrukturarbeidet rykket ordførere og rådmenn fra resten av kommunestyret. Det var som et sykkelritt, hvor teten rykket fra og rådmennene rykket mest ifra».

To av informantene var svært kritiske til reformprosessen: «Mye burde ha vært gjort annerledes fra regjeringens side. Skal en oppnå noe må sentrale myndigheter gi tydelige forventninger». Det ble også hevdet at: «gulrøttene var tilstede, uten at det klarte å trumfe lokalpolitikken». Det var en klar oppfatning at regjeringen ikke ble opplevd som tydelig nok. Noen mente det ikke var nok press så lenge alt var frivillig. Og en var skikkelig oppgitt, og han uttalte: «Vi begynte med åtte kommuner, en etter en falt fra, til slutt satt vi igjen med to». Dette endte som kjent opp med null i løpet av våren 2016.

En uttalte at det nå var nå var blitt «reformtretthet», og en annen distanserte seg litt og sa: «De som har tro på sammenslåing, la nok mer arbeid i det enn jeg». Det ble også uttalt at: «Reformen er stein dau, det er snakk om en «reformkollaps», og vi er nå bak startstreken igjen». Det kom fram at noen puster lettet ut.

5.4. Oppsummering og konklusjon

Formålet med masteroppgaven var å se om kommunereformen har påvirket holdninger til eller synet på interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder. For å finne svaret på dette har vi intervjuet elleve sentrale aktører, rådmenn og ordførere, i disse kommunene.

Tilbakemeldingene vi har fått i intervjuene viser tydelig at kommunereformen har satt sine spor. Arbeidet med kommunereformen har gjort at aktørene i den enkelte kommune, og også sammen med aktørene i nabokommunene er blitt tvunget til å se på det interkommunale samarbeidet som de er en del av.

Med henvisnings til Regjeringens innvendinger mot interkommunalt samarbeid ser vi at våre informanter deler seg. På den ene siden ser vi at ordførerne vi har intervjuet bekymrer seg for demokratiutfordringen, herunder utfordringer med politisk styring og kontroll av samarbeidene. Videre er de også bekymret for om det er mulig å finne frem til rettferdige finansieringsmåter og økonomisk fordeling. På den andre siden uttrykker rådmennene at de hører Regjeringens betenkeligheter, men ser ikke på disse som uløselige utfordringer. De har en pragmatisk tilnærming ved at de ser at de må levere tjenester nå – de kan ikke vente. Nå som kommunestrukturen er avklart er en videreutvikling av det interkommunale samarbeidet det eneste alternativet.

Arbeidet med kommunereformen og utarbeidelse av intensjonsavtaler har gjort at informantene er blitt godt kjent med hverandre, og de har lært mye om sine nabokommuner. Det er enighet om at dette er et utmerket utgangspunkt for å lære enda mere om hverandre og at det så raskt som mulig gjennomføres en evaluering av samarbeidene – før en tar ett steg videre.

Det er satt ned en gruppe med sentrale aktører, både politiske og administrative, til å gjennomføre evalueringen. Målet deres er å evaluere det interkommunale samarbeidet i Østre Agder. Gruppa skal se på ivaretagelsen av den enkelte kommunens behov for tjenesteyting og tjenestesamarbeid, og om samarbeidet bidrar til positiv samfunnsutvikling og posisjonering for hele regionen.

Gjennom intervjuene av ordfører og rådmenn i kommunene øst i Aust-Agder ser vi at kommunereformen har gjort at det har blitt økt fokus på videreutvikling av interkommunale samarbeid i regionen gjennom evaluering og læring. Vi ser ingen tegn på nedbygging.

Med dette som bakteppe tyder det på at kommunale nettverkssamarbeid vil være viktige også i fremtiden ved tjenesteleveranser til kommunenes innbyggere. Evalueringen kommunene har igangsatt øst i Aust-Agder kan karakteriseres som en konsolideringsstrategi med tanke på neste utviklingssteg.

Ordførerne og rådmennene vi har intervjuet uttrykker samstemt at reformen har kostet svært mye av tid og ressurser. Vi har ikke spurt dem om de synes resultatet de sitter igjen med, står i stil med ressursinnsatsen. Dagspressen spekulerer i hvor mye reformen faktisk har kostet –

Dagbladet antyder en kvart milliard (Dagbladet, 2016). Hvis resultatet av kommunereformen ellers i landet blir om lag som her øst i Aust-Agder, blir det en kostbar måte å finne ut at videreutvikling av interkommunalt samarbeid er et alternativ til kommunesammenslåing.

6. Sammenligning med andre funn og veien videre

6.1. Sammenligning med andre funn

Som vi var inne på i kapittel 4.2. er det så vidt vi kan se forsket lite på holdninger til interkommunalt samarbeid i lys av kommunereformen. I masteroppgaven ««Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikerne skal skje i Vest-Finnmark?» (Vaseli, 2015) av Johan Marin Vaseli er hovedfunnet at halvparten av respondentene stiller seg positive til en endring av kommunestruktur i forhold til egen kommune. Her er ikke sammenligningsgrunnlag. Men et annet funn han gjør i sin holdningsundersøkelse er at like mange mener at en økende grad av interkommunalt samarbeid er et godt alternativ til kommunesammenslåing.

Hovedfunnet i vår undersøkelse er at kommunereformen har gjort at det er blitt økt fokus på interkommunalt samarbeid, og at det nå er ønske og vilje til å gjennomføre en evaluering med hensikt å videreutvikle samarbeidene. Dette samsvarer godt med resultatet til Vaseli. Informantene i vår undersøkelse har tatt til etterretning at det ikke blir noen kommunesammenslåing nå. De vurderer interkommunale samarbeid som veien å gå for å skape et bedre tjenestetilbud til innbyggerne, herunder bygge gode fagmiljøer.

Vaseli peker på at betenkelighetene politikerne i Vest-Finnmark har til videreutvikling av interkommunalt samarbeid, går på faren med at det kan være vanskelig å ansvarliggjøre politikerne ved slikt samarbeid. Denne betenkeligheten har vi sett i vår undersøkelse. Ordførerne vi har intervjuet uttrykker at de ser utfordringer med hensyn til styring og kontroll av de interkommunale samarbeidene.

6.2. Fase to i interkommunale samarbeid

Vår undersøkelse viser at ordførere og rådmenn i kommunene Åmli, Vegårshei, Gjerstad, Tvedestrand, Risør, Tvedestrand og Arendal har mistet troen på at det i nær framtid kommer til å bli en endring i kommunestrukturen i regionen. De har ikke tro på at Stortinget, når kommunestrukturen skal behandles våren 2017, kommer til å vedta en tvangssammenslåing. Flere av de som er intervjuet trekker fram det faktum at 2017 er et valgår, de tror neppe regjeringen vil foreslå tvang.

Samtidig viser undersøkelsen at denne erkjennelsen har skapt bevegelse i det interkommunale samarbeidet dem imellom. Et evalueringsarbeid er allerede igangsatt. For å forberede et mandat og en tidsplan for evalueringen har det vært nedsatt en arbeidsgruppe bestående av ordførerne Per Kristian Lunden (Risør), Kjetil Glimsdal (Grimstad, Kirsten Helen Myren (Vegårshei), rådmennene Jarle Bjørn Hanken (Tvedestrand), Cristina Ødegård (Åmli) og Harald Danielsen (Arendal). Målet deres er å evaluere det interkommunale samarbeidet i Østre Agder, der en særlig ser på om det ivaretar den enkelte kommunens behov for tjenesteyting og tjenestesamarbeid, og om samarbeidet bidrar til positiv samfunnsutvikling og posisjonering for hele regionen. Evalueringsprosessen skal bidra til å styrke eierskapet til Østre Agder i hvert enkelt kommunestyre/bystyre.

Kanskje vi kan se for oss en fase 2 i det interkommunale samarbeidet? Hvor evalueringen fører til en videreutvikling av interkommunalt samarbeid? Vi har i konklusjonen slått fast at nettverk er kommet for å bli.

Dette er i tråd med utviklingen blant annet i Danmark hvor det interkommunale samarbeidet til tross for de nye og store kommunene er intensivert (Aftenposten, 2015). Dette gjelder eksempelvis områder som turisme, miljøregulering og infrastruktur. Antagelsen om at interkommunalt samarbeid ville falle bort med kommunereformen har dermed ikke holdt stikk. Kommunene samarbeider ikke bare mer enn før, kommunene er også blitt mer ambisiøse samarbeidspartnere. Kanskje skjer det samme i Norge?

Hvis kommunene øst i Aust-Agder ønsker å utvikle interkommunale samarbeid må de ha fokus på det som gir samarbeidet legitimitet:

- Tjenesteproduksjon
- Beslutningseffektivitet
- Demokratisk innflytelse
- Åpenhet
- Etterprøvbarhet

De fleste kommunepolitikere opplever at kommuner lever i et press mellom innbyggernes stadig høyere forventninger og på den andre siden knappe offentlige ressurser.

Kanskje er det lurt å se til forskerne Sørensen, Torfing og Røiseland, som skriver om en hurtig framvoksende reformtrend: Samskapelse, eller som det heter på engelsk co-creation. Kanskje dette bærer i seg en løsning til en ny og bedre hverdag for både politikere, rådmenn, ansatte og innbyggere (Kommunal rapport, 2015) ?

Samskapelse handler om å lære sammen, mobilisere kompetanser, ideer, engasjement og virkelyst blant medarbeidere, innbyggere, lokale virksomheter og foreningsliv i løsning av felles oppgaver, problemer og utfordringer.

Kjernen i samskapelse er å få offentlige og private aktører til å arbeide sammen og dele kunnskap og ressurser med hverandre, og på den måten lage en bedre, mer effektiv og mer demokratisk offentlig sektor.

Sørensen og Torfing hevder at slike nye måter å styre på, de kaller det:

«styringsinnovasjoner» er en viktig forutsetning for mange andre typer innovasjoner i offentlig sektor. Det er bare gjennom samarbeid med andre samfunnsaktører at myndighetene klarer å løse kompliserte og pressende samfunnsproblemer, såkalte: «wicked problems» (Koppenjan og Klijn, 2004). Men slike samarbeidsstrukturer kommer ikke av seg selv – de forutsetter bevisst og systematisk styring fra offentlige myndigheters side (Sørensen & Torfing, 2010, s. 12, 16).

Det er ikke gitt at valgte politikere skal beslutte alt, men det er bare valgte politikere som kan beslutte hvem som skal beslutte. Det er derfor viktig å slå ring rundt valgte politikeres rett – og reelle mulighet – til å velge hvordan en konkret oppgave skal løses. Dersom en oppgave skal løses gjennom samarbeid med andre, må det være fordi valgte politikere har bestemt det (Sørensen, 2002; Røiseland og Vabo, 2012).

6.3. Videre forskning

I vår undersøkelse har vi intervjuet et relativt lite utvalg, representanter fra en liten klynge av kommuner helt øst i Agder – regionen. Noen kan kanskje studere dette i andre klynger av kommuner? Se om det er forskjeller mellom klyngene her på Sørlandet eller ellers i landet i hvordan de har opplevd kommunereformen, og hvilken effekt reformen har hatt på interkommunalt samarbeid? Det kunne ha vært interessant å se en mer omfattende undersøkelse på hvordan de interkommunale samarbeidene fungerer i Agder regionen.

Hvordan disse styres og hvordan disse oppgavene deles mellom politisk og administrativt nivå.

I den internasjonale faglitteraturen er det skrevet mye om styring av nettverk, der begrepene Transparency (åpenhet) og Accountability (etterrettelighet) får en sentral plass. En del av denne litteraturen knyttes mot begrepet «meta-governance» (Sørensen, 2006; Haveri mfl., 2009), andre deler omtaler «network management» (Kickert, Klijn og Koppenjan, 1997), og andre tar i bruk analytiske begreper og kategorier hentet fra klassisk styringslitteratur (Baker og Stoker, 2011; Vabo og Røiseland, 2012). Denne litteraturen kunne vært utgangspunkt en videre analyse i studier av nettverk.

7. Referanseliste

Bøker:

Dowding, K. (2001, March 15.). Explaining Urban Regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, ss. 7-19.

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms*. Cambridge: Harvard University Press.

Jakobsen, D. (2009). *Perspektiver på kommunenorge. En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge: Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jakobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm Akademiske.

Klijn, E. (2008). Policy and implementation networks: Managing complex interactions. I E. H. Cropper, *Handbook of Inter Organizational Relations* (ss. 118-146). Oxford: Oxford University Press.

Klijn, E. H. (2012, January 15.). Governance network theory: past, present and future, Policy and Politics. *Policy and Politics*, ss. 187-206.

Kickert W. J.M., Klijn, E. H. & Koppenjan, J.F. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Richmond: Ergodebooks

Røiseland, A. (2013). *Med lov skal landet byggjast - men det var da? Innovative kommuner s. 189 - 203*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Salamon, Lester M. (2002). *Tools of Governments*. New York: Oxford University Press.

Store norske leksikon (2013), hentet fra: https://snl.no/Lokalforvaltning_i_Norge

Sørensen, E. (2015). *Collaborative Innovation and Governance Capacity*. I M. & Logde, *The Problem - solving Capacity of the Modern State* (ss. 238-254). Oxford: OXFORD.

Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance*. Oxford: OXFORD.

Collaborative Innovation and Governance Capacity. I M. & Logde, *The Problem - solving Capacity of the Modern State* (ss. 238-254). Oxford: OXFORD.

Sørensen, E & Torfing, J., (2005) *Netværksstyring- fra government til governance*.

Roskilde:Roskilde Universitetsforlag

Vabo S. I. & Røiseland A., (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Artikler i aviser, tidsskrifter og nettsider:

Aftenpostens redaksjon. (2016, Juni 16.). *Aftenposten.no*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Kort-sagt-17-juni-508400b.html>

Aftenpostens redaksjon. (2015, 08.04.) *Aftenposten.no*. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Kronikk-Seks-gevinster-ved-dansk-kommunereform-43528b.html>

Dagbladet redaksjon (2016, 18.05). *Dagbladet.no*. Hentet fra: http://www.dagbladet.no/2016/05/18/nyheter/kommunereform/politikk/jan_tore_sanner/kommuneokonomi/44141428/

Jensen, S. (2015, August 31.). *DN.no*. Hentet fra <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/08/31/2149/Kommunesammensling/lsning-sker-problem>

Vabo, S. (2016, Juni 20.). *Aftenposten.no*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Akademikere-bor-bidra-i-offentlige-utvalg--Signy-Irene-Vabo-535420b.html>

Østerud, Ø. (2016, Juni 6.). *Debatten om kommunestruktur er en konkurranse mellom glansbilder*. Hentet fra Aftenposten.no: <http://www.aftenposten.no/viten/Uviten-Debatten-om-kommunestruktur-er-en-konkurranse-mellom-glansbilder-286092b.html>

Andre utredninger og rapporter:

Blåka, S. T. (2012). *Kommunalorganisering 2012 Redegjørelse for kommunal regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR- Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Brantzæg, B. S. (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Bø: Telemarkforskning.

Difi-Rapport 2015:19, *Grunnopplæring, helse og omsorg og miljø*. Hentet fra: <http://www.kommunalteknikk.no/har-det-blitt-mer-statlig-styring-av-kommunene.5816405-40825.html>

Econ-Rapport (2006), *2006 -057 interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Oslo: Econ Analyse-

Hansen, S.R. (2013). *Å stemme med føttene – unge voksne spanjoler forståelse av migrasjon som politisk handling.(Mastergradsavhandling, UIO)*. Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/38286/SIGRID-R--HANSEN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jacobsen, D.I. , m.fl. (2010). *Evaluering av interkommunalet samarbeid etter kommunelovens § 27- omfang, organisering og virkemåte*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.

Kommunal Rapport (2015) *Samskapelse, eller mer ostehøvel og fettsuging?* Hentet fra: http://kommunal-rapport.no/debatt/samskapelse_eller_mer_ostehovel_og_fettsuging

Leknes, E. m. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser for norske kommuner*. Stavanger: Rapport IRIS -2013/008.

NOU 1974:14. (u.d.). *Tallaksen-utvalgets innstilling*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

NOU 1992:15. (u.d.). *Christiansen-utvalget; Kommune. og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo: Kommunaldepartementet, Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2005:6. (2005) *Samspill og tillit — Om staten og lokaldemokratiet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-06/id390194/>

Meld. St. 14 (2014-2015). (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner 2015*. Oslo: Kommunal- og administrasjonsdepartementet.

Prop. 95 S (2013–2014), *Kommuneproposisjonen 2015*. hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/sec1>

Regjeringen

Regjeringen (2016.11.01.). *Økonomiske virkemidler*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/Ovrige-tiltak/id759720/>

Regjeringen (2016. 31.08). *Kommunereformen – status og muligheter for kommuner som er på vei mot sammenslåing* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/kommunalnytt/2016/kommunalnytt-nr.-7-2016/kommunereformen--status-og-muligheter-for-kommuner-som-er-pa-vei-mot-sammenslaing/id2509947/>

Regjeringen (2014, 12.03.), *Sluttrapport*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

Schei komiteen. (1952). *Om en revisjon av den kommunale inndelingen m.v.: prinsipielle retningslinjer: innstilling II. Innstillinger og betenkninger fra kongelige og parlamentarisk kommisjoner, departementale komiteer mm.* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsmelding nr. 32. (1994 - 1995). *Kommune- og fylkesinndelingen*. Oslo: Stortinget.

Vaboutvalget. (2014, desember 1). Regjeringen.no. Hentet fra
https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf

Vaseli, J.M (2015). *«Alle» vil slå sammen kommunene, men hva ønsker kommunepolitikerne skal skje i Vest-Finnmark? En holdningsundersøkelse blant kommunepolitikere og ordførere i Vest-Finnmark om en ny kommunestruktur og hvilke alternativer som finnes.*

(Mastergradsavhandling, UIT). Hentet fra:

<http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/7920/thesis.pdf;sequence=2>

INTERVJUGUIDE

Bakgrunn for intervjuet (momenter som vi vil orientere om innledningsvis)

- Bakgrunnen for intervjuet er en masteroppgave på Universitetet i Agder (masterstudium i ledelse) med fokus på styring og samarbeid i offentlig sektor. Vi skal gjennomføre en såkalt kvalitativ studie med fokus på interkommunalt samarbeid og kommunereform. Vi vil undersøke om kommunereformen har påvirket det interkommunale samarbeidet ved hjelp av intervjuer av sentrale aktører i kommunene Øst i Agder.
- Masteroppgaven har ikke fokus på endret kommunestruktur eller for eller mot interkommunalt samarbeid, men vil se på mulige endringer i holdninger til eller syn på interkommunale samarbeid.
- Vi ønsker å få frem intervjuobjektene sine personlige oppfatninger og deres opplevelser av hvordan det interkommunale samarbeidet i østregionen er blitt påvirket av kommunereformen.
- Svarene, eller funnene, vil vi oppsummere og vurdere opp mot den kjente økonomen Albert Hirshmans teori, om hvordan medlemmer i organisasjoner reagerer på endring. (Hirshman deler reaksjonene inn i «exit», «voice» og «loyalty».)
- Selve intervjuet vil ta om lag en halv time, noe avhengig av hvor mye en har på hjertet.

Intervjuet

Spørsmålene følges opp med f.eks.; kan du utdype det, si litt mer om det, hva tenker du på da osv. «Egne stikkord» nedenfor er kun for eget bruk til videre koding.

Innledning – myk start

Hvor lenge har du vært i rollen?

Fortell kort om hvilke interkommunale samarbeid som din kommune har vært en del av.

Kan du si litt om hvordan du har vært involvert i/hvilken rolle du har i forhold til interkommunale samarbeid øst i Agder?

Til vår bearbeiding:

- *Hvilke IKS vektlegges?*
- *Er det forskjell mellom rådmenn og ordførere; hvor lenge i rollen, hvilke IKS som trekkes frem?*
- *Nevnes det noe om utvikling eller opplevd endring?*

Si litt om hvordan du har opplevd kommunereformen.

Til vår bearbeiding:

- *Nødvendig/unødvendig?*
- *Krise?*
- *Vendepunkt?*

Hovedspørsmål

(kommunene er den uavhengige variabelen og svarene som avdekker syn er avhengig variabel og kan her få tre utfall; exit, voice og loyalty)

Opplever du at kommunereformen har påvirket det interkommunale samarbeidet og utviklingen av dette i østre Agder – kan du si litt om hvordan?

Aktuelle stikkord til samtalen:

- Demokrati – transparent – medvirkning og kontroll
- Kvalitet på tjenester – hvilke oppgaver skal løses
- Kostnader
- Antall samarbeid
- Kompetanse – fagmiljø
- Robusthet

Til egen bearbeiding – «koding»:

- *Ja – stor påvirkning = alle tre*
- *Vi avventer – tror det blir kommunesammenslåing på sikt, må vente å se = loyalty*
- *Tvert imot – vist at IKS er viktigere enn noen gang pga kvalitet på tjenester osv = voice*
- *Ja – vi begynner å avvikle, ikke fremtidens arbeidsmåte, legger mindre ressurser i arbeidet med IKS, har nok med oss selv, «gratispassasjerproblemet» = exit*

Avsluttende spørsmål

Når det gjelder omfang og effekt - hva tror du vil være status i forhold til i dag når det gjelder interkommunalt samarbeid for din kommune to år fram i tid?

(koding jf. hovedspørsmål)

Er det noen moment som du ønsker å trekke fram tilslutt?

Takk for intervjuet!