

Utvikling av interkommunalt samarbeid – arena for den politiske fornuft

SUNNIVA HELLAND

VEILEDER
Morten Øgård

Universitetet i Agder, 2018
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag



Forord

Denne Masteroppgaven er skrevet av Sunniva Helland som den avsluttende delen av studiet master i ledelse ved Universitetet i Agder. Oppgaven ble skrevet i løpet av tre semestre i perioden 2017-2018, og er en oppgave som teller 30 studiepoeng.

Motivasjon for temaet kom gjennom min egen arbeidserfaring i forhold til interkommunalt samarbeid, dette er helt klart et aktuelt og spennende tema i kommunesektoren, som berører mange. Jeg vil spent følge med på kommunenes utvikling fremover, og hvilke valg som blir gjort for fremtiden.

Først og fremst vil jeg takke alle som har stilt opp til intervju. Uten dere ville ikke dette vært mulig. Deres velvilje og engasjement for temaet var svært motiverende. Jeg håper at denne oppgaven kan være med å belyse temaet videre. En takk også til Lauvland og Goderstad som har utført et godt stykke arbeid i sin masteroppgave, som det var mulig å forske videre på.

Videre vil jeg takke min veileder Morten Øgård for å holde meg på riktig spor gjennom oppgaven, med gode innspill og veiledning underveis.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min familie for god støtte og tålmodighet. En spesiell takk til Knut for at jeg fikk muligheten til å gjennomføre studiet, på tross av alt som har skjedd på hjemmebane underveis. Til Hanne Trine som har lest korrektur og til Siri som har stilt opp som barnevakt.

Risør, desember 2018

Sammendrag

Denne oppgaven er utformet som et casestudie om videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i kommunene: Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli.

Generalistkommuneprinsippet sier at alle kommuner skal tilby de samme tjenestene, samtidig som de stadig får tilført nye oppgaver og mer ansvar. Dette gjør det at de små kommunene ikke klarer å håndtere alle oppgavene alene. Kommunereformen la føringer for at kommunene skulle slå seg sammen til store robuste enheter, på tross av dette har mange valgt å stå alene. Dette gjelder blant annet for de oppgitte kommunene.

Funn fra en masteroppgave skrevet i 2016 av Lauvland og Goderstad, viste at kommunereformen har gitt disse fem kommunene økt fokus på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Jeg ønsket å ta forskningen et steg videre og utviklet derfor denne tredelte problemstillingen:

1. Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder?
2. Hvilke holdninger/motivasjon til økt samarbeid finnes det politisk og administrativt?
3. Hvilke hindringer må overkommes for å få dette til?

For å kunne svare på problemstillingene har jeg gjennomført kvalitative intervjuer av ordførere og rådmenn i de respektive kommunene, og jeg har kartlagt det interkommunale samarbeidet som finnes. Videre har jeg brukt Bolman og Deal's fire fortolkningsrammer(2014) for å teoretisk forankre 9 hypoteser om hva som kan gjøre det vanskelig å få til samarbeid.

Gjennom empiriske data viser jeg at selv om kommunene sier at de vil/må samarbeide mer, så finnes det mange områder hvor det faktisk ikke er samarbeid. Det viser seg å være mange hindringer som gjør videreutviklingen av det interkommunale samarbeidet vanskelig.

Kommunene ønsker i utgangspunktet å være selvstendige organisasjoner. Motivasjonen for å velge interkommunale samarbeid er først og fremst at kommunene ikke makter å løse alle oppgavene alene. Interkommunale samarbeid fremheves da som den naturlige løsningen, for å bevare kommunenes grunnprinsipper om å ivareta alle, uavhengig av penger og status.

Innhold

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
1 Innledning og presentasjon av problemstilling.....	1
1.1 Tema	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Relevans.....	3
1.4 Gangen i oppgaven	4
2 Østre Agder regionen	7
2.1 Risør kommune.....	8
2.2 Tvedestrand kommune	9
2.3 Gjerstad kommune.....	11
2.4 Vegårshei kommune.....	12
2.5 Åmli kommune	13
3 Teoretiske perspektiver	15
3.1 Nettverk som organisasjonsform – koordineringsperspektivet	15
3.2 Offentlig administrasjonsperspektivet	16
3.3 Ulike typer interkommunalt samarbeid	19
3.4 Ulike organiseringsformer av samarbeidet.....	20
3.5 Effekter av samarbeid.....	22
3.6 Tidligere forskning på interkommunalt samarbeid i norske kommuner.....	24
4 Organisatoriske hindringer for samarbeid	27
4.1 Strukturell.....	27
4.2 Human resource	30
4.3 Politisk	32
4.4 Symbolsk	34
4.5 Oppsummering av perspektivene	34
4.6 Hypoteser	36
5 Metode	37
5.1 Forskningsdesign	37
5.1.2 Kvalitativ versus kvantitativ forskningsdesign.....	38
5.2 Hvem: Utvalg	39
5.3 Innsamling av data	40
5.3.1 Dokumentanalyse	40
5.3.2 Intervju.....	41
5.4 Analyse/Bearbeiding	42

5.5 Validitet og reliabilitet – Styrker og Svakheter	43
5.5.1 Intern gyldighet	45
5.5.2 Ekstern gyldighet.....	46
5.5.3 Reliabilitet	46
6 Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder?.....	48
6.1 Potensial	49
6.1.1 Administrasjon	51
6.1.2 Undervisning.....	52
6.1.3 Helse og sosial	52
6.1.4 Teknisk	53
6.1.5 Kultur, natur og næring.....	54
6.2 Nullpunksmåling	54
6.3 Hvor mener respondentene at det er potensial for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet?.....	56
6.3.1 Administrasjon	56
6.3.2 Undervisning.....	57
6.3.3 Helse og sosial	57
6.3.4 Teknisk	59
6.3.5 Kultur, natur og næring.....	59
6.4 Gjennomgang av mulighetsområdet.....	59
7 Hvilke holdninger/motivasjon til videreutvikling av samarbeid finnes det politisk og administrativt?.....	61
7.1 Interkommunalt samarbeid versus privatisering.....	65
7.2 Rekruttering.....	66
7.3 Uformelle samarbeid.....	67
7.4 Tillit	68
7.5 Er den gamle Østregionen (5k) lagt død?.....	69
7.6 Oppsummering av holdninger/motivasjon til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet.....	70
8 Hvilke hindringer må overkommes	73
8.1 Strukturelle hindringer.....	73
8.2 Human Resources hindringer	79
8.3 Politiske hindringer	82
8.4 Symbolske hindringer	86
8.5 Oppsummering - hva er det som gjør det vanskelig å samarbeide mer?	87
9 Veien videre.....	91
9.1 Utvikling av interkommunalt samarbeid – arena for den politiske fornuft.....	92
9.2 Kommunesammenslåing - ny kommunestruktur.....	93

10 Litteratur	95
Vedlegg 1	100

1 Innledning og presentasjon av problemstilling

1.1 Tema

I 2014 startet Solberg regjeringen kommunereformen «Nye oppgaver til større kommuner.» De ønsket kommunesammenslåinger for å få store robuste kommuner som kunne overta flere oppgaver og å gi et bedre og helhetlig tilbud til innbyggerne i hele Norge. Det ble lagt et frivillighetsprinsipp til grunn, der det i all hovedsak ble oppfordret til frivillige kommunesammenslåinger.

«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» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s 5).

I de små kommunene oppstår det ofte noen utfordringer som kan forklares som «Småkommunesyndromet». De er for små til å oppnå stordriftsfordeler, tjenestene pr. enhet blir derfor ofte dyre. Det kan være vanskelig å rekruttere og å beholde arbeidskraft, og det kan i noen tilfeller vise seg å gå ut over bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Små kommuner må kompensere for dette, og trenger derfor alternative strategier for å kunne løse oppgavene på en god måte.

Ved reformstart i juni 2014, var det 428 kommuner i Norge. 156 kommuner har hatt positivt vedtak om sammenslåing i kommunestyret. 119 kommuner er vedtatt slått sammen til 47 nye kommuner. Noe som vil gi et kommuneantall på 356 kommuner innen reformens slutt 1. januar 2020. En reduisering på 72 kommuner (Regjeringen, 2017). 01.07.2016 var fristen for kommunene til å gjøre vedtak om frivillig kommunesammenslåing. Kommunene Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli sa nei til kommunesammenslåing, og vedtok å stå alene. Gjerstad kommune var åpen for forhandlinger for sammenslåing med tilliggende kommuner, men avsluttet sammenslåingsprosessen da tilliggende kommuner ønsket å stå alene.

Kommunene i Østre Agder har sagt nei til kommunesammenslåing, så hva nå da? Hvordan vil disse småkommunene håndtere utfordringer som følger av «småkommunesyndromet», og hvordan vil de løse kommunenes komplekse hverdag på en tilfredsstillende måte? Til tross for «småkommunesyndromet» er det likevel slik at det er flere små kommuner som skårer bra på blant annet kommunebarometeret og innbyggerundersøkelser. Se blant annet på innbyggerundersøkelsen i 2010:

«Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har spurt drøyt 12.000 nordmenn hvor fornøyd eller misfornøyd de «alt i alt» er med de kommunale tjenestene. Omregnet til en tilfredshetskala fra 0 til 100 skårer kommuner med mindre enn 5000 innbyggere 69,4 poeng, mens de største bykommunene får en skår på 65,8 (Egeland, 2010).

Dette sier noe om at det finnes små kommuner som gjennomfører oppgavene sine på en god måte, som igjen gjør det interessant å se på alternative løsninger til kommunesammenslåing. Det finnes to andre strategier for å løse «småkommunesyndromet». Markedsstrategi, der kommunen konkurranseutsetter de oppgavene som er vanskelig for kommunen å håndtere alene. Eller samarbeidsstrategi, der interkommunale samarbeid kan brukes for å løse oppgavene sammen.

I en masteroppgave skrevet i 2016 om kommunene øst i Aust-Agder kom det frem at kommunereformen har gitt et økt fokus på interkommunalt samarbeid:

«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» (Lauvland, Goderstad, 2016, s. 57).

Kommunene har frem til nå brukt interkommunalt samarbeid for å kompensere for størrelse, og det ser ut til at de har «svart» på presset om sammenslåing, med økt fokus på videreutvikling av interkommunalt samarbeid. Jeg ønsker å bygge videre på dette funnet ved å studere *hvorfor* det har blitt økt fokus, hva er deres motivasjon for å velge denne strategien? Samtidig vil jeg se på mulighetsområdet som finnes og eventuelle hindringer for å få dette til. Samarbeider kommunene på alle områder kan man i prinsippet «like gjerne» slå seg sammen, så hvor langt er disse kommunene villige til å ta samarbeidet?

Kommunene står ovenfor endringer i samfunnet. En økonomisk «skvis» presser frem endring, uavhengig av om de har sagt nei til en frivillig kommunesammenslåing, eller ikke. Utfordringene må fremdeles løses på en eller annen måte. Kan økt fokus på interkommunale samarbeid være løsningen for disse kommunene?

1.2 Problemstilling

- 1. Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder?**
- 2. Hvilke holdninger/motivasjon til økt samarbeid finnes det politisk og administrativt?**
- 3. Hvilke hindringer må overkommes for å få dette til?**

1.3 Relevans

Kommunene får stadig tilført nye oppgaver og mer ansvar. Kommunene må derfor ta grep for å kunne håndtere den økte kompleksiteten. Staten har via kommunereformen prøvd å få kommunene til å slå seg sammen frivillig. På tross av kommunereformen er det mange som har valgt å stå alene. I den forbindelse er det viktig å tenke på hvordan disse kommunene skal utvikle seg. Alternativene til kommunesammenslåing er markedsstrategien og samarbeidsstrategien. Denne oppgaven er skrevet med fokus på samarbeidsstrategien.

Samarbeidsstrategien har gjort interkommunalt samarbeid til et høyaktuelt tema i kommunene i Norge, paradoksalt er det derfor at interkommunalt samarbeid både anses som en alternativ løsning til kommunesammenslåing og som et «bevis» på at vi trenger større kommuner. I Norge har vi lang tradisjon for interkommunalt samarbeid, selv om det er først på tidlig 2000-tallet at populariteten har skutt til værs, og omfanget er blitt så stort. I følge KS er det omtrent dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge, og hver kommune deltar i gjennomsnittlig 11 interkommunale samarbeid, (referer her til tall fra 2013). Om man hadde klart å kartlegge alle uformelle samarbeid i tillegg, ville tallene vært langt høyere. Med et så stort omfang av interkommunalt samarbeid, er det klart at dette er et viktig tema for kommunene. Det er heller ikke tvil om at det er mange kommuner som har valgt en samarbeidsstrategi for å løse oppgavene sine, men hvorfor har de valgt nettopp den

strategien? Motivasjonen for interkommunalt samarbeid fremfor de andre alternativene er det interessant å vite mer om.

Siden interkommunalt samarbeid er blitt et så aktuelt tema, er det også interessant å vite hva kommunene kan samarbeide om. Dette vil si noe om hvor bred løsning samarbeidsstrategien kan være, i forhold til kommunesammenslåing og markedsstrategien, som har sine egne handlingsrom. Hindringer for å få til interkommunalt samarbeid er også en viktig variabel i forhold til hvor god løsning samarbeidsstrategien vil være, og hvor vanskelig det vil være å gjennomføre den.

Variabelen «holdninger», er en subjektiv og personavhengig variabel. Hva er politikere og administrasjonens motivasjon for økt interkommunalt samarbeid. Dette vil si noe om det faktisk er samarbeidsstrategien de ønsker å satse på, og hvorfor de ønsker å satse. Holdningene til sentrale politikere og ledere har mye å si for tilnærmingen til økt interkommunalt samarbeid. Som det kommer frem i masteroppgaven til Lauvland og Goderstad (2016), har kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli selv sagt at de har fokus på videreutvikling av interkommunalt samarbeid. Det er interessant å bygge videre på dette funnet, ved å undersøke holdninger og motivasjon for valget, både administrativt og hos politikerne. Å forstå hvorfor kommunene ønsker å satse på samarbeidsstrategien fremfor de andre strategiene, vil kanskje hjelpe kommunene i arbeidet videre. Å forstå hvorfor kommunene velger å gå i en retning fremfor en annen vil være nyttig både for ansatte, innbyggere og samarbeidspartnere. Sier valget kanskje også noe om suksessraten til de interkommunale samarbeidene disse kommunenes allerede har?

1.4 Gangen i oppgaven

I kapittel 1. starter jeg denne oppgaven med en innledning og presentasjon av tema. Jeg gjør rede for bakgrunn og valg av problemstilling. Videre argumenterer jeg for relevans av temaet og mine valg i forhold til problemstilling og avgrensning. Kapittelet avsluttes med denne gjennomgangen for å gi leseren et innblikk i hvordan oppgaven er bygd opp.

Deretter går jeg over til kapittel 2. der jeg forteller om valgt case. Jeg beskriver Østre-Agder regionen og går kort inn på hver av de fem kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli.

I kapittel 3. vil jeg teoretisk forankre den avhengige variabelen min som er interkommunale nettverk/nettverkstilbøyelighet. For å gjøre rede for nettverksformen rent teoretisk tar jeg utgangspunkt i Walter Powels teori om nettverk som koordineringsperspektiv. Deretter har jeg en kort gjennomgang av reformutviklingen i det offentlig administrasjonsperspektivet der begrepene «Public Administration», «New Public Management» og «New Public Governance» står sentralt. Videre bruker jeg Øgård (2014) sin tilnærming for å sette New Public Governance inn i en kommunal kontekst, for deretter å gå mer i dybden på fenomenet «interkommunalt samarbeid». Både i form av ulike typer, ulike organiseringsformer og effekter av samarbeid. Til slutt i kapittel 3. gjør jeg rede for nettverksformen empirisk ved å vise til tidligere gjennomførte studier.

Så går jeg inn i kapittel 4. der jeg teoretisk forankrer de uavhengige variablene, som forklarer hva som gjør det vanskelig å få til å samarbeide. Denne sier noe om hva kommunene må overkomme for å få til et bredere interkommunalt samarbeid. For å få til denne forankringen har jeg brukt de fire fortolkningsrammene til Bolman & Deal (2014), det strukturelle-, human resource-, politiske- og symbolske perspektivet. Ut fra hver av disse perspektivene har jeg utarbeidet hypotese(r) omkring hvorfor samarbeid kan være vanskelig.

I kapittel 5, som dreier seg om metode, forklarer jeg nærmere om undersøkelsen min. Jeg bruker metodeteori for å underbygge valg jeg har gjort i forhold til design og metode. Jeg går nærmere inn på hvem jeg er interessert i å studere, hva jeg er interessert i å vite mer om og hvordan jeg gikk frem for å få inn dataene jeg trengte. Deretter bruker jeg dette kapitlet for å argumentere for styrker og svakheter i dataene mine, gyldighet og troverdighet.

Kapittel 6, 7 og 8 er analyse og drøfting av empirisk data. I kapittel 6 svarer jeg på problemstilling nr.1: Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene? I kapittel 7 vil jeg svare på problemstilling nr. 2: Hva sier dataene mine om hvilke holdninger og motivasjon til økt samarbeid det finnes politisk og administrativt? Deretter kommer kapittel 8 som svarer på hva dataene mine sier om problemstilling nr. 3: Hvilke hindringer må overkommes for å dette til. Etter hver av disse kapitlene har jeg en liten oppsummering av funnene som gjort i forhold til del-problemstillingene.

Avslutningsvis vil jeg i kapitel 9 si noe om hva jeg mener kan være veien videre for kommunene.

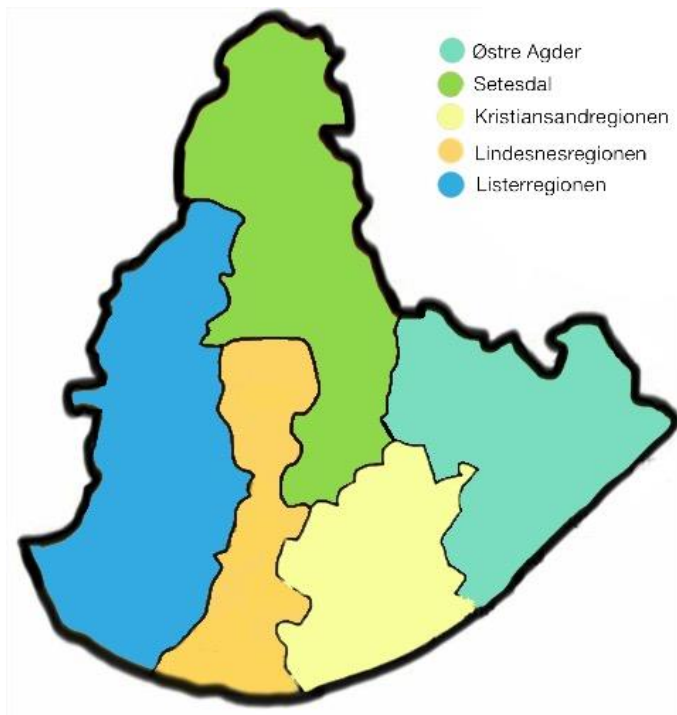
Kapitel 10. er en alfabetisk oversikt over litteratur jeg har benyttet meg av.

Helt til slutt er intervjuguiden vedlagt, denne vil gi leseren innblikk i hvordan undersøkelsen er gjennomført.

2 Østre Agder regionen

Østre Agder regionen er en av fem regioner i Agder. Regionen består av kommunene Arendal, Grimstad, Froland, Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. Historisk sett har kommunene innad i Østre Agder regionen ofte brukt to fordelinger i forhold til en del samarbeid. Arendal, Grimstad og Froland er en samarbeidsklynge, mens Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Åmli er en annen. Dette skillet ser vi nå er på vei til å viskes ut, blant annet i form av sammenslåingen mellom IKT-Agder og DDØ, som er de to grupperingenes interkommunale samarbeid på IKT. Dette kommer også klart frem i intervjuene underveis i mine undersøkelser. Alle kommunene inngår i Østre Agder regionråd, der formålet lyder som følger:

«Østre Agder er et samarbeidsforum for kommunene i regionen. Det skal bidra til å samordne regionens og kommunenes interesser overfor fylket, staten og andre organer på region-, fylkes og/eller riksplan. Samarbeidet skal arbeide for å styrke regionens infrastruktur og systematisk arbeide for at regionen velges som lokaliseringssted for offentlige og private virksomheter.» (Østre Agder Regionråd 2018).



Figur 2.1 Kart over regionene i Aust- og Vest-Agder (Østre Agder Regionen 2017)

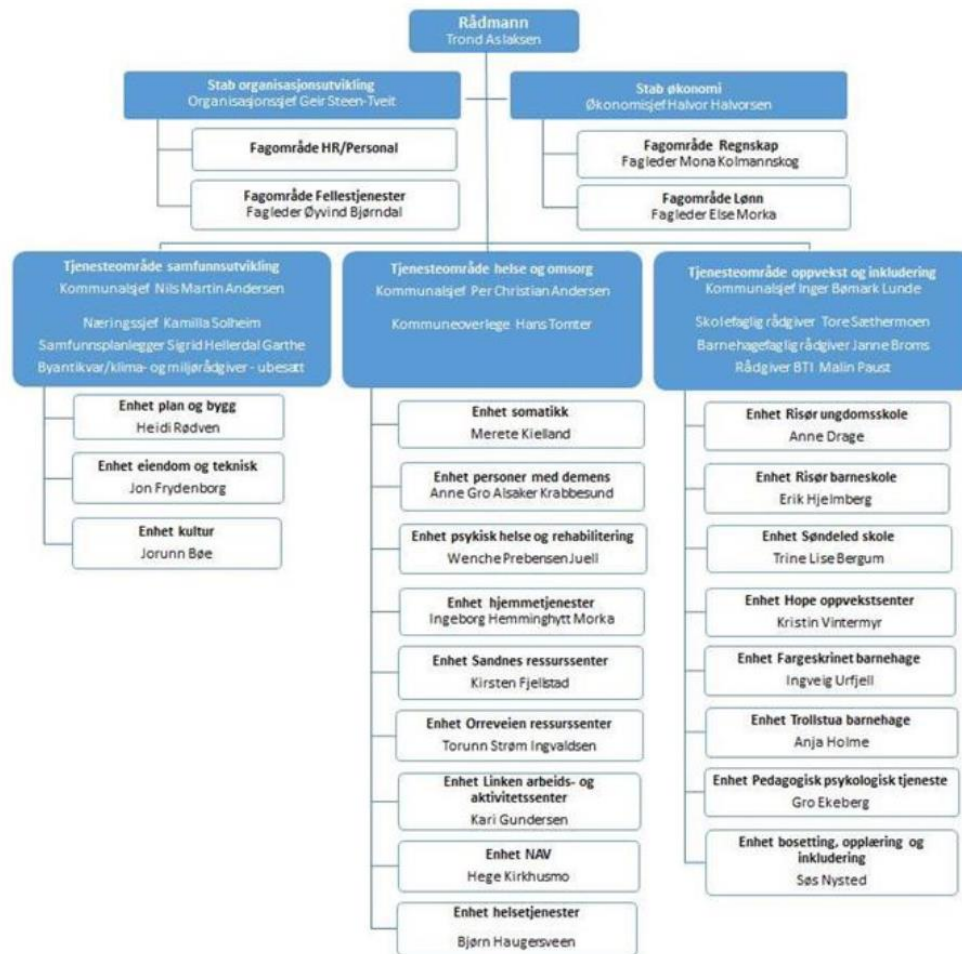
Jeg har valgt å begrense denne oppgaven til å dreie seg om kommunene helt øst i regionen, det vil si kommunene: Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Åmli. Disse fem

kommunene har flere innarbeidede interkommunale samarbeid, kommunene grenser til hverandre, og er nokså sammenlignbare. De er alle små kommuner, med under 7000 innbyggere. Disse kommunene har sagt nei til kommunesammenslåing (Gjerstad var åpen for forhandlinger), og ønsker ifølge dem selv å fokusere på videreutvikling av interkommunale samarbeid (Lauvland, Goderstad, 2016).

2.1 Risør kommune

Risør kommune har pr 31.12.2017, 6899 innbyggere. Kommunen er en populær ferieby, og befolkningen mangedobles i sommerhalvåret. Kommunen har på sine 193 km² både sjølinje, og skogområder. Av de fem kommunene jeg har valgt å fokusere på i denne oppgaven er Risør kommune interessant nok den minste i areal, men likevel den som har flest innbyggere. Politikk: Bystyret har 29 medlemmer. I inneværende periode er det Arbeiderpartiet som har flest representanter med sine 13 medlemmer. Øvrige partier er representert med 5 fra Høyre, 5 fra Venstre, 2 fra Fremskrittspartiet, 2 fra Kristelig Folkeparti, 1 fra Miljøpartiet De Grønne og 1 representant fra Senterpartiet. Formannskapet består av 2 representanter fra Ap, og 1 fra henholdsvis Frp, Høyre, KrF og Venstre.

I følge kommunenes nettsider har kommunen fra 01.01.2018 ny strukturell organisering. Denne organiseringen er såpass ny at det er usikkert om den vil gi noe uttelling i undersøkelsen om videreutvikling av interkommunalt samarbeid. Organiseringen har under rådmannen tre tjenesteområder som enhetene er underlagt, samt to stab-funksjoner. Det er 20 enheter i de tre tjenesteområdene, merkbart flere enn i de andre kommunene. I følge årsberetningen fra 2017 har kommunen omtrent 513 årsverk (Risør kommune, 2018).



Figur 2.2 Organisering i Risør kommune (Risør kommune, 2018).

For å bli bedre kjent med Risør kommune kan du sjekke ut kommunens nettside:

<http://www.risor.kommune.no/> eller årsberetningen fra 2017:

<https://www.risor.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-rapportering/regnskap-og-arsberetning/>

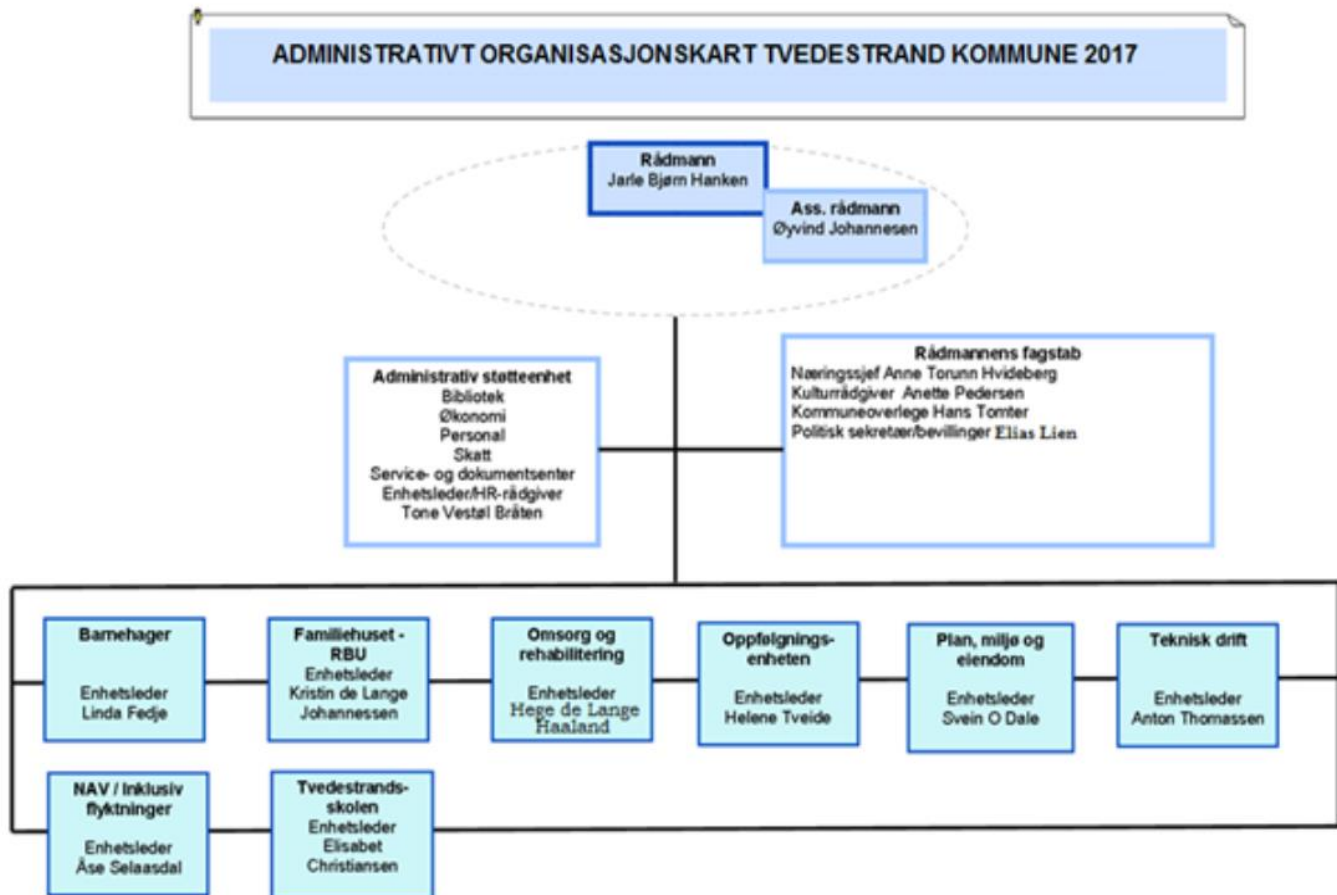
2.2 Tvedestrand kommune

Tvedestrand kommune har et areal på 215 km², og 6062 innbyggere (pr. 31.12.2017).

Kommunen er en kystby, og har flere bosatte øyer. Kommunen har også mange hytter, og er et yndet turistmål, noe som fører til stor befolkningsøkning i sommersesongen.

Politikk: Kommunestyret har 25 medlemmer, og har for tiden denne fordelingen: 7 representanter fra Tvedestrand tverrpolitiske parti, 2 fra venstre, 6 fra Arbeiderpartiet, 4 fra Senterpartiet, 3 fra Høyere, 1 fra Kristelig Folkeparti, 1 fra Miljøpartiet de grønne og en

representant er uavhengig. Formannskapet består av 2 representanter fra Tvedestrand tverrpolitiske parti, 2 fra AP, 1 fra venstre, 1 fra Krf, 1 fra SP, 1 fra høyere og en representant som er uavhengig. Kommunen er organisert med 8 enheter, pluss administrativ støtteenhet og rådmannens fagstab. I 2017 var det ifølge årsberetningen budsjettert med 444,4 årsverk (Tvedestrand kommune, 2018).



Figur 2.3 Organisasjonskart Tvedestrand kommune (Tvedestrand kommune, 2017).

For å bli bedre kjent med Tvedestrand kommune kan du sjekke ut kommunens nettside:

<http://www.tvedestrand.kommune.no/> eller årsberetningen for 2017:

<https://www.tvedestrand.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/arsberetning-regnskap-og-budsjettkontroll-tertialrapporter/arsberetning-og-regnskap/>

I løpet av perioden jeg har skrevet denne oppgaven har de også fornyet organisasjonskartet, og detaljert det ytterligere. Det nye organisasjonskartet finnes her:

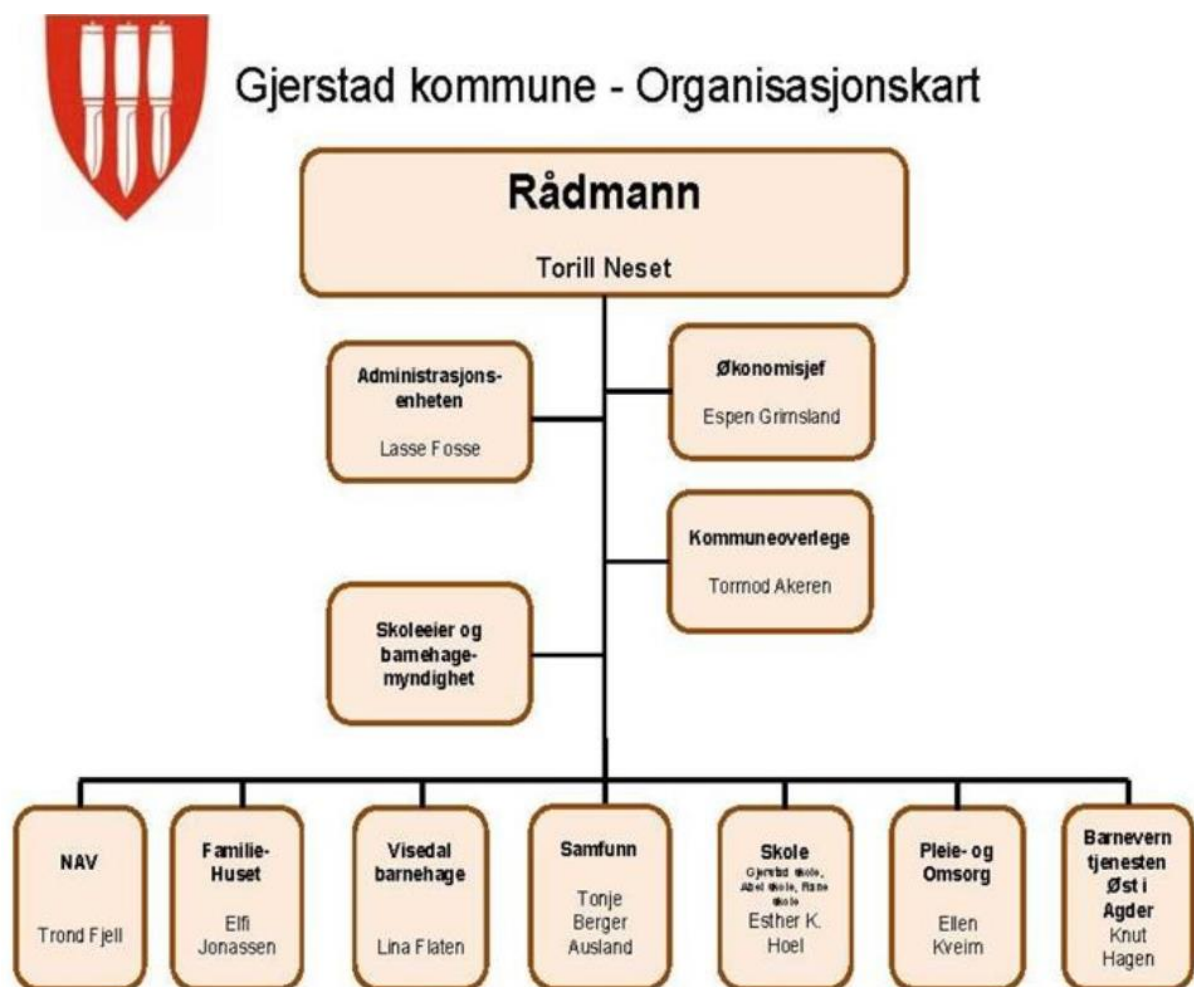
<https://www.tvedestrand.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/organisasjonskart/>

2.3 Gjerstad kommune

Gjerstad kommune har 2455 innbyggere (per 31.12.2017), fordelt på sine 322.1 km².

Kommunen har mye natur, og hovedsakelig to hovedområder, ett i «øvre bygda», og et ved Brokelandsheia. Gjerstad kommune skal, ifølge dem selv, være en inkluderende og god kommune å bo i for alle innbyggerne.

Politikk: Kommunestyret i Gjerstad består for tiden av 17 folkevalgte, Arbeiderpartiet har flest representanter med sine 6, Senterpartiet har 5, Høyre har 4, Fremskrittspartiet har 1 og Kristelig Folkeparti har 1 representant. Formannskapet består av 2 representanter fra Ap, 3 fra Sp og 2 representanter fra Høyre. Kommunen er organisert med 7 enheter underlagt rådmannen, i tillegg til støttefunksjonene. Per 01.12.2017 har kommunen 262 ansatte fordelt på 208 årsverk (Gjerstad kommune 2018).



Figur 2.4 Gjerstad kommune organisasjonskart (Gjerstad kommune 2018).

For å bli bedre kjent med Gjerstad kommune kan du sjekke ut kommunens nettside:

<http://www.gjerstad.kommune.no/> eller årsmeldingen fra 2017:

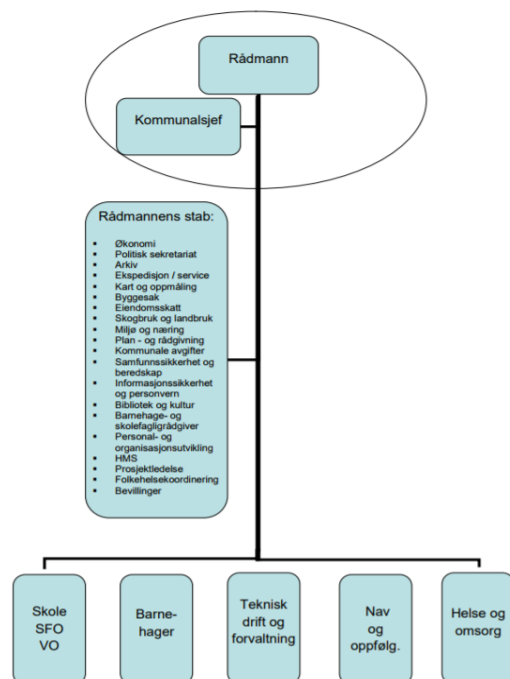
<https://www.gjerstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-planer-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-rapportering/arsmeldinger-og-regnskap/>

2.4 Vegårshei kommune

Vegårshei er en kommune på 322.6 km², med 2084 innbyggere (pr. 31.12.2017). Kommunen er organisert med 7 enheter inkludert rådmann og kommunalsjef, som sammen kalles rådmannsteam. Kommunen har ifølge årsberetningen fra 2017, 241 ansatte fordelt på ca. 168 årsverk. Kommunen beskriver seg selv med at de har et levende og inkluderende lokalsamfunn, med følgende kjerneverdier:

- **Gjensidig tillit og respekt** er utgangspunkt for all samhandling.
- **Ansvar** for enkeltmennesket og et inkluderende fellesskap
- **Dialog** er grunnlaget for beslutninger.
- **Kunnskap** er nøkkelen til gode løsninger.
- **Trivsel og glede** er utgangspunkt for vekst og utvikling

ADMINISTRATIVT ORGANISASJONSKART PR. 01.01.18



Figur 2.5 Organisasjonskart Vegårshei kommune (Vegårshei kommune, 2018).

Politikk: Kommunestyret består av 21 representanter. Arbeiderpartiet og Kristelig folkeparti har begge flest representanter med sine 6 representanter hver, Senterpartiet har 5, Høyre har 3 og Fremskrittspartiet har 1 representant. Formannskapet har 7 medlemmer. I perioden 2015-19 er de fordelt slik; 1 representant fra Høyre, 2 fra Krf, 1 fra Sp, og 3 representanter fra Ap (Vegårshei kommune 2018).

For å bli bedre kjent med Vegårshei kommune kan du sjekke ut kommunens nettside:

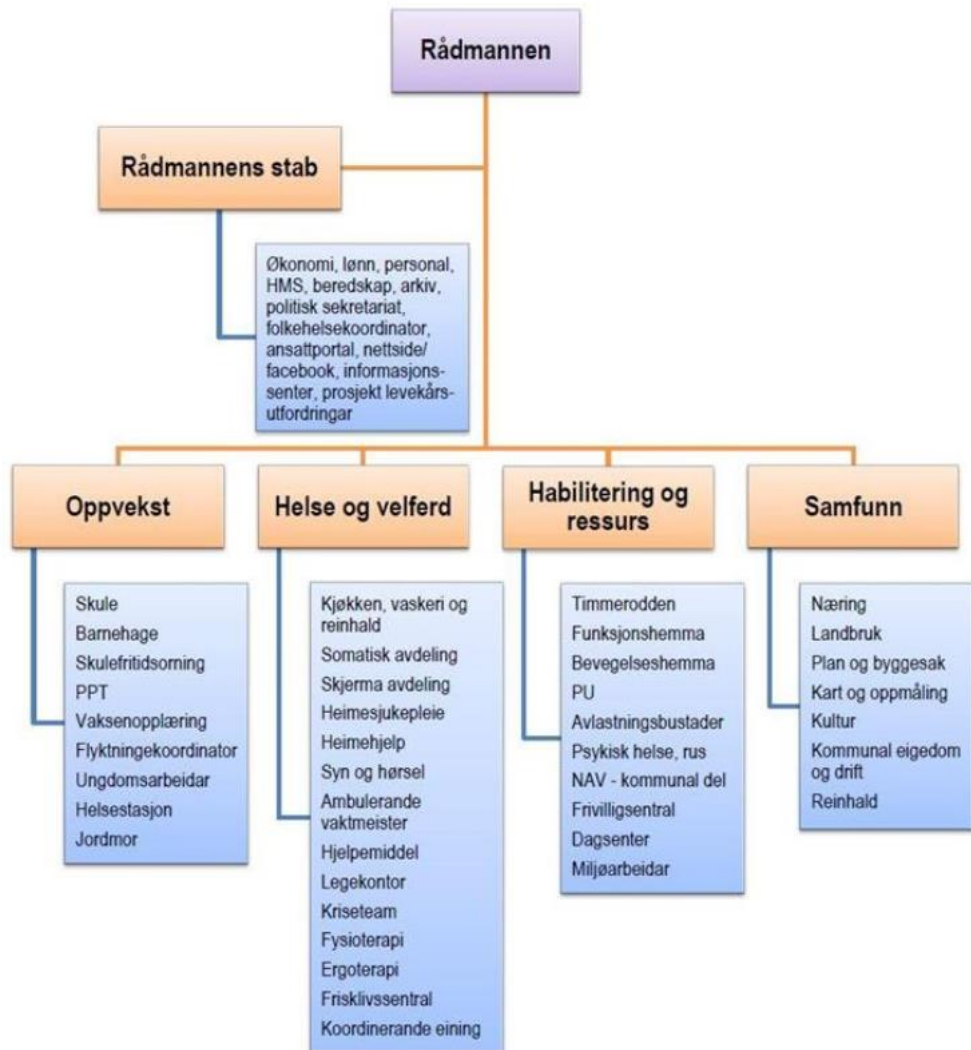
<http://www.vegarshei.kommune.no/> eller årsberetningen fra 2017:

<https://www.vegarshei.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/reguleringsplaner-planarbeid-og-kommuneplan/kommuneplan-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-styringskort/arsmelding-og-regnskap/>

2.5 Åmli kommune

Åmli kommune er den største av de fem kommunene i areal, med sine 1,131 km². Det er samtidig den kommunen med færrest innbyggere, 1850 per 31.12.2017. Åmli er en innenlands kommune, og blir beskrevet som en skogsbygd. Kommunen har som den eneste av de fem gitte kommunene nynorsk som målform. Kommunen er på flere områder den som skiller seg mest fra de fire andre. Åmli er organisert med 5 enheter inkludert rådmannens stab. Årsverk i kommunen er (per 31.12.2017) 161.

Politikk: Kommunestyret har 17 medlemmer der Arbeiderpartiet har 7, Senterpartiet har 6, Høyre har 2 og Kristelig Folkeparti har 2 representanter. Formannskapet består av 7 medlemmer. 3 representanter fra Ap, 3 fra Sp og 1 representant som representerer både Høyre og Krf (Åmli kommune, 2018).



Figur 2.6 Organisasjonskart Åmli kommune (Åmli kommune, 2018).

For å bli bedre kjent med Åmli kommune kan du sjekke ut kommunens nettside:

<http://www.amli.kommune.no/> eller årsmeldingen fra 2017:

<https://www.amli.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokument/arsrapport-arsmelding-rekneskap/>

3 Teoretiske perspektiver

3.1 Nettverk som organisasjonsform – koordineringsperspektivet

Nettverksperspektivet spinner ut av det brede organisasjonssosiologiske utgangspunkt for å forstå hvordan adferd i, rundt og mellom organisasjoner kan styres og koordineres.

Tradisjonelt sett så har en innen organisasjonsteorifeltet og samfunnsteorier mer generelt, skilt mellom det som blir beskrevet som hierarkisk form for koordinering og det vi kaller for markedsbasert koordinering. Denne todelingen dominerte faget helt opp til 80-tallet, der en begynte å utfordre disse to måtene gjennom det de kalte for samarbeid- eller nettverkløsninger. Denne utfordringslinjen ble skriftliggjort ved hjelp av Walter Powels kjente artikkel fra 1990, *Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization*. Powel sier det er tre ulike former for koordinering som kan anvendes med tanke på å organisere arbeidet i organisasjoner. Hans argument kan spissformuleres gjennom følgende tabell:

Nøkkelfaktorer	Former		
	Hierarki	Marked	Nettverk
Normative grunnlag	Ansettelsesforhold	Kontrakt	Komplementære styrker
Kommunikasjonsform	Rutiner	Priser	Relasjon
Metoder for konfliktløsning	Administrativ styring – Tilsyn	Prutting – Domstol for håndhevelse	Norm for gjensidighet – Hensyn til omdømme
Grad av fleksibilitet	Lav	Høy	Medium
Grav av forpliktelse	Medium til høy	Lav	Medium til høy
Tone/klima	Formell/byråkratisk	Presisjon/punktlighet og/eller mistanke	Gjensidig nytte
Aktørenes preferanser/valg	Avhengig	Uavhengig	Gjensidig avhengig av hverandre

Tabell 3.1 Nøkkelfaktorer (Powel, 1990 s. 300).

I tabellen ser vi alle de tre koordineringsperspektivene med sine nøkkelfaktorer. Det som først og fremst skiller nettverksperspektivet fra de andre er tankegangen om samarbeid og gjensidighet. Nettverksperspektivet bygger på gjensidighet til hverandre. Det er snakk om å bygge relasjoner for gjensidig nytte av hverandre, komplementere hverandres styrker og «spille hverandre gode». Man inngår samarbeid, men man er ikke bundet utover de samarbeidene og avtalene organisasjonene inngår. Det vil si at man inngår uformelle og langvarige relasjoner basert på tillit.

I det hierarkiske koordineringsperspektivet er det en mer formell holdning, der ansettelsesforhold er grunnlaget, og styring skjer via rutiner. Man kan sammenligne det hierarkiske perspektivet med et formelt ekteskap med liten grad av fleksibilitet.

I markedskordineringsperspektivet er det et eksternt fokus der det er kontrakter som legger grunnlaget. Pris og pruting er nøkkelen for å kommunisere og forhandle. Her kan organisasjonene kjøpe og selge tjenester som det passer dem. Relasjonene er kortvarige og fleksibiliteten er høy.

Hva slags organisasjon og hvordan marked man operere i, har mye å si for hvordan man på best måte kan koordinere menneskelig samhandling i organisasjonen. Tradisjonelt sett har offentlig forvaltning blitt styrt via det hierarkiske koordineringsperspektivet, mens det private «business» markedet har basert seg på markedskordineringsperspektivet. Det kan argumenteres for at nettverk er en mellomløsning som er vokst frem på bakgrunn av kompleksitet, og det faktum at skille mellom privat og offentlig ikke lenger er så tydelige, da man i flere tilfeller er gjensidig avhengig av hverandre.

3.2 Offentlig administrasjonsperspektivet

Nettverksfenomenet som Powel beskriver i sin artikkel har et klassisk organisasjonsteoretisk sosiologisk perspektiv. Dette influerte tankegangen for det vi kan kalle det offentlige administrasjonsperspektivet, og det satt i gang en omfattende forskning innen offentlig administrasjon. Hovedinndelingen denne forskningen gjorde i den offentlige sektoren var begynnelsen på det vi nå kaller Public Administrasjon, New Public Management og New Public Governance:

Public Administration (heretter forkortet PA): Representerer troen på Max Weber's rasjonelle byråkrati, der koordinering og styring skjer gjennom autoritet og makt, ved hjelp av hierarki og regler, etablerte normer og rutiner - i en ovenfra og ned modell.

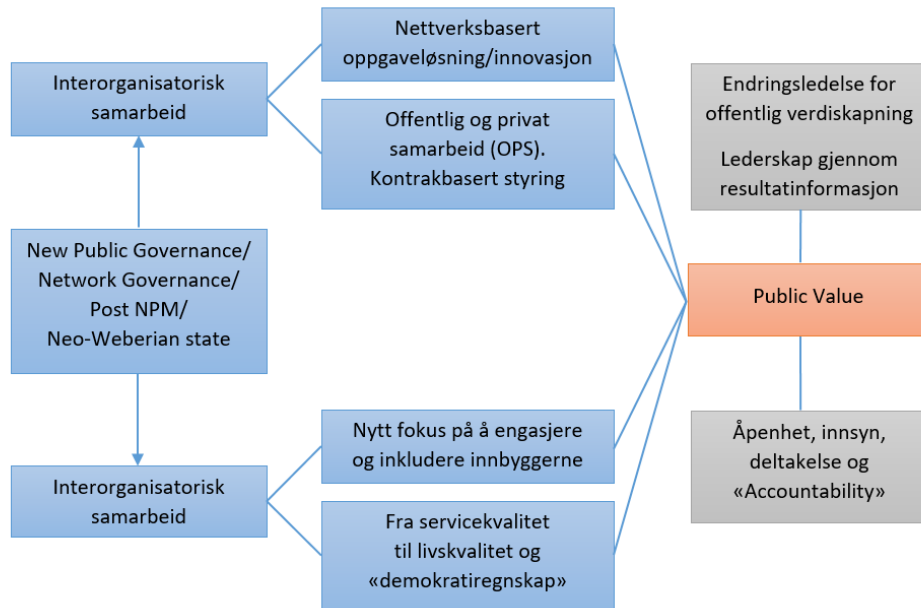
New Public Management (heretter forkortet NPM): Har en markedsorientering, og et resultatenhetsprinsipp. Tanken bak er at offentlig sektor er tjent med å organisere seg mer likt det private markedet. Koordinering og styring skjer på det åpne markedet via tilbud og etterspørsel, man konkurrerer og forhandler, men kan også styre ved hjelp av markedsrett og informasjon.

New Public Governance (heretter forkortet NPG): Har en samarbeidsorientering, der forholdet mellom partene er viktig. Koordinering og påvirkning av adferd skjer via gjensidig samarbeid og tillit. Styringen er grenseoverskridende og skjer mellom ulike aktører.

Hvordan kommunene organiseres, og hvordan de jobber for å løse oppgaver har de siste tiårene endret seg. Samarbeid og nettverk er blitt en viktig del av offentlig sektor, noe som igjen krever nye metoder for styring, og NPG har vokst frem som den moderne organisasjonsform. For å gi en forklaring på utvikling, og hvorfor nettverk har blitt en populær løsning i offentlig forvaltning, vil jeg kort gjennomgå reformutviklingen i offentlig forvaltning, fra PA → NPM → NPG. Jeg vil i tillegg bruke Øgård (2014) sin modell for å sette NPG i en kommunal kontekst.

I følge Osborne kan det vurderes slik at NPM er en forbigående fase i evolusjonen, fra den tradisjonelle PA til den nye NPG. Både PA og NPM feiler når det gjelder å møte dagens komplekse utfordringer i offentlig forvaltning. Public Governance kan sies å være et produkt av, og et svar på, den økende kompleksiteten i den offentlige problemløsingen og tjenesteproduksjonen, som offentlig forvaltning står ovenfor i dag. Flere av disse utfordringene har oppstått som følge av NPM sitt interne fokus (Osborne 2010). Samtidig kan det argumenteres for at disse reformutviklingene bygger noe på hverandre, og derfor sameksisterer. I en undersøkelse gjort i de nordiske landene i 98/99 og 08/09, med formål å belyse NPM-orientert og NPG-orientert forvaltningspolitikk, kom det frem at kommunene ikke har rendyrkede utviklingsspor, men at det finnes innslag fra både NPM og NPG. Det vil si at det ser ut til at NPM og NPG forsterker hverandre og sameksisterer, der man bruker det beste fra begge (Øgård, 2014, s 93-109). I denne oppgaven vil jeg teoretisk forankre min nettverkstilnærming i et governance begrep.

Det er gjort mye forskning på begrepet governance. Det er forsket på ulike skoler og forskningsretninger. De fem retningene innen public governance er: socio-political governance, public policy governance, administrative governance, contract governance og network governance. De ulike teoretiske perspektivene gir samlet sett en forståelse av begrepet NPG (Osborne, 2010). For å belyse min problemstilling fokuserer jeg på network governance, men for å gi et klart bilde av begrepet NPG, og hvordan NPG kan forstås i en kommunal kontekst viser jeg til Øgård sin modell:



Figur 3.1 Utviklingspolitikkenes dynamikk innenfor rammen av NPG (Øgård 2014, s 102).

Her ser vi to hovedspor:

1. Interorganisatorisk samarbeid: læring på tvers av sektorer, innovasjon, helhetlig problemløsning, partnerskap, interorganisatoriske relasjoner, nettverk og synergier. «Samarbeid er nødvendig for å løse de komplekse problemene samfunnet står ovenfor i dag».
2. Demokrati og lokalsamfunnsfokus: «nedenfra og opp», levende demokrati, åpenhet, innsyn, deltakelse

Sporene leder til public value: Offentlig sektor er til for menneskene. Kommunene skal gi tjenester til menneskene som bor i kommunen og det er viktig med et felles verdiskapningsfokus.

«Kjernen i public value-tenkingen er å dyrke fram et refleksivt lederskap med det for øye å skape nye verdier i form av ressurser som kanaliseres gjennom demokratisk styrte organisasjoner» (Øgård, 2014, s104).

3.3 Ulike typer interkommunalt samarbeid

Hva er så betegnelsen på interkommunalt samarbeid?:

«Interkommunalt betyr at det er noe som finner sted mellom kommuner, til forskjell fra noe som skjer innenfor de formelle rammene til den enkelt kommune. Vanligvis vil dette defineres som at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller utfordring.» (Jacobsen 2014, s 15).

For å bedre forstå interkommunalt samarbeid, vil jeg presentere de ulike typene som finnes. Klijn (2008) skiller mellom tre typer interkommunalt samarbeid. Politikknnettverk, produksjonsnettverk og styringsnettverk. I tillegg er læringsnettverk en fjerde type samarbeid som er utbredt i kommune Norge. Det interkommunale samarbeidet i Norge, kan ifølge Jacobsen (2013) hovedsakelig deles i to typer. Styringsnettverk og produksjonsnettverk, der den vanligste formen for samarbeid er produksjonsnettverk. Produksjonsnettverk er samarbeid som er organisert for å løse en oppgave, som regel tjenesteyting. Dette i motsetning til de andre typene samarbeid, der det er påvirkning, koordinering og læring som er målet med samarbeidet. Produksjonsnettverk er dermed den eneste typen samarbeid som har som mandat å faktisk utfører oppgaver og tjenester (Jacobsen 2013).

Interkommunalt samarbeid er lovregulert, og kommunene må holde seg innenfor lovverket når det gjelder hvordan og hva de samarbeider om. I 1921 ble kommuneloven §27 innført, denne åpnet for å delegere myndighet:

Kommuneloven §27, første ledd: «To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver.» (Kommuneloven, 1992, § 27).

I ettertid har kommuneloven blitt endret, og nye paragrafer er kommet til for å regulere interkommunalt samarbeid. Det ble i år 2000 også innført en egen lov om interkommunale selskaper.

3.4 Ulike organiseringsformer av samarbeidet

Jeg vil gjenbruke Jacobsens (2014) tilnærming for å beskrive ulike organiseringsformer av et interkommunalt samarbeid:

Samarbeid etter kommuneloven §27:

- Samarbeidet skal ha et styre, der alle deltakerkommunene er representert.
- Private og statlige aktører kan ikke delta.
- Samarbeidet skal være basert på vedtekter.
- Paragrafen inneholder ett sett absolutte (minste)krav, men åpner for stor mulighet for lokale variasjoner.
- Samarbeidet kan ha både en daglig leder og en administrasjon.
- Det er ikke regulert hvorvidt samarbeid etter denne modellen er klassifisert som selvstendig rettssubjekt, eller ikke.
- Fungerer ifølge Jacobsen (2010) som en «restkategori» der andre former for samarbeid ikke er hensiktsmessig.

Samarbeid organisert som et aksjeselskap (AS):

- Følger aksjeloven.
- Eierne er kun ansvarlig for innskutt egenkapital.
- Alltid selvstendig rettssubjekt.
- Private aktører kan delta i samarbeidet.
- Skal registreres i enhetsregisteret i Brønnøysund.
- I utgangspunktet enkel å kartlegge, men store variasjoner i andel aksjer som er kommune eid.

Samarbeid organisert som interkommunale selskaper (IKS):

- Lov om interkommunale selskap trådte i kraft i 2000.
- Myntet på samarbeid av «forretningsmessig karakter».
- Private og statlige organer kan ikke delta.
- Eierne står ubegrenset ansvarlig for selskapets forpliktelser.
- Registrert i enhetsregisteret og foretaksregisteret.

Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §28-1B:

- Åpner for at kommunene kan delegere ansvar for en av sine kjerneoppgaver til en annen kommune.
- Rådmannen i en kommune kan delegere deler av sin myndighet til rådmannen i en annen kommune.
- En kommune får ansvaret og blir derfor vertskommune, mens de andre kommunene blir samarbeidskommuner.
- Forholdene mellom vertskommunen og samarbeidskommunene reguleres i en avtale.
- Vanskelig å kartlegge grunnet uklare begrepskiller.

Vertskommunesamarbeid med politisk nemnd, etter kommuneloven §28-1C:

- Samarbeidskommunene oppretter en felles politisk nemnd.
- «Prinsipielle oppgaver» som skal behandles politisk, kan bare overføres til vertskommune samarbeid med politisk nemnd.
- Den politiske nemnda kan imidlertid delegere myndighet videre til rådmannen i vertskommunen.
- Samarbeid etter denne modellen er relativt lett å kartlegge.

Samkommune, etter kommuneloven §28-2A-V:

- Videreutvikling av vertskommunesamarbeidet med politisk nemnd.
- Kommuner kan inngå avtale om å delegerer flere kjerneoppgaver til et samkommunestyre, (et slags kommunestyre, der kommunestyrene i deltakerkommunene velger representanter, leder og nestleder, som igjen ansetter en administrasjonssjef).
- Selvstendig rettssubjekt.
- Mest omfattende formen for interkommunalt samarbeid.
- Veldig få tilfeller av denne typen samarbeid gjør den lett å kartlegge.

Samarbeid uten organisatorisk overbygg, også beskrevet som avtalebasert samarbeid:

Dette er en form for samarbeid der det ikke er opprettet et organ som det kan delegeres myndighet til. Denne typen samarbeid er ikke registreringspliktig, og er i mange tilfeller uformelle treffplasser. Dette gjør at denne typen samarbeid er vanskelig å kartlegge. Denne

typen samarbeid er derfor utelatt i kartleggingen av mulighetsområdet og beskrives videre i oppgaven som uformelle samarbeid.

Stiftelser: Denne formen for samarbeid er veldig annerledes enn øvrige typer samarbeid, og styres av stiftelsesloven. Stiftelser er selveiende, og kan ikke styres av kommunene. Denne organisasjonsformen er så spesiell at det ikke kan ansees som et reelt alternativ for interkommunalt samarbeid, og er derfor utelatt i denne oppgaven (Jacobsen, 2014 s. 83-96).

3.5 Effekter av samarbeid

Alle tiltak har både intenderte (ønskede) og ikke intenderte (ofte uønskede) effekter. For å se hva motivasjonen for interkommunalt samarbeid er, må vi se på effektene som ligger bak. De intenderte, ønskede effektene, vil kunne brukes som argumenter *for* interkommunalt samarbeid, mens de ikke intenderte, uønskede effektene, kan brukes som argumenter mot interkommunalt samarbeid:

Intenderte effekter av samarbeid:

- Økonomisk effektivitet:
 - Stordriftsfordeler – Samarbeid er en mellomløsning mellom marked og hierarki (det vil si at man ved bruk av nettverk kan realisere stordriftsfordeler med liten transaksjonskostnad).
- Kvalitet og robusthet:
 - Større fagmiljø.
 - Kan løse rekrutteringsproblem.
 - Større organisasjoner er bedre rustet til å håndtere svingninger (saker hopper seg opp i perioder, sykdom, ferie ++).
- Læring:
 - Bedre informasjonsflyt = bedre læring.
- Løse grenseoverskridende «onde» problemer:
 - Samfunnet har blitt mer mangfoldig, dynamisk og komplekst – trenger nettverk (innsats fra flere) for å løse såkalte «onde» problemer.
- Makt og innflytelse:
 - Sterkere og mer tydelig stemme ovenfor eksterne aktører, blant annet staten.

- Legitimitet:
 - Institusjonelt perspektiv: Alle organisasjoner får press på seg av omgivelsene rundt.
 - Nettverk anses som positivt (normer og verdier, hvordan bør en moderne organisasjon se ut, alternativ til kommunesammenslåing, nettverk og samarbeid er positivt ladet ord som oppfattes som positivt).

Ikke-intenderte effekter av samarbeid:

- Transaksjonskostnad:
 - Interkommunalt samarbeid vil kunne medføre betydelige transaksjonskostnader.
 - Etablere, styring, rapportering og overvåking.
 - Grad av tillit vil i stor grad påvirke transaksjonskostnadene.
- Fragmentering:
 - Flere egne enheter på siden av kommunestrukturen. – Vanskelig å holde oversikt.
 - Beslutningsprosesser blir mer sammensatte – flere nivåer, indirekte styring.
 - Øke uklarheten til, og minske innsikten for innbyggerne.
- Ansvarsforvitring:
 - Større avstander mellom representanter og administrasjon, og større avstander mellom velger (innbyggere) og representant (folkevalgte).
 - Svakere informasjonstilgang.
 - Politikere får svekket styringsmulighet.
 - Vanskelig å vite hvem som kan holdes ansvarlig.
 - Flere autonome «eiere» av nettverket.
- Uthuling:
 - Svekking av demokratiet.
 - Tid og ressurser frigjøres, disse kan dermed brukes på viktigere oppgaver.
 - Ekstraarenaer opprettes, der folkevalgte kan løse problemer som ikke er løselig innenfor rammene i egen kommune.
- Elitedannelse:
 - Skape et skille mellom ulike typer politikere (Heltid/deltid politikere).

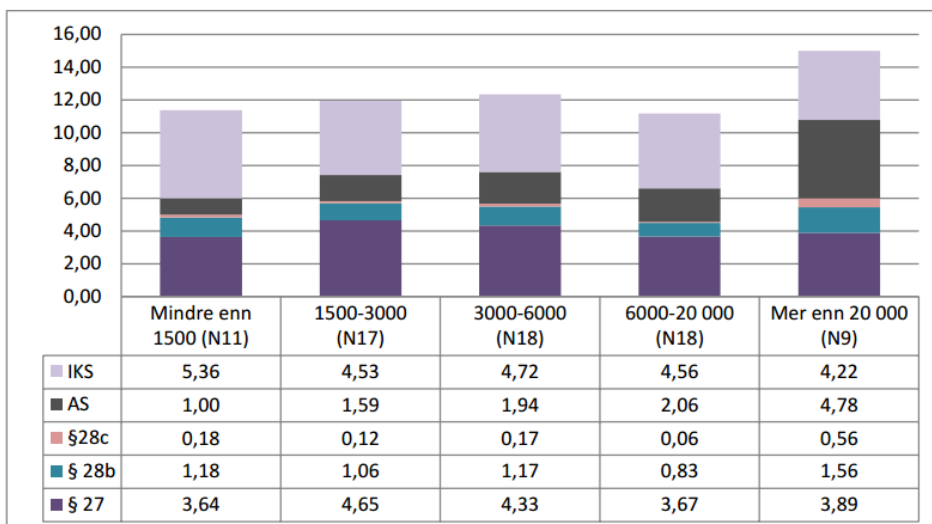
- Styreplassene går til de mest sentrale politikerne. Som igjen leder til tung forankring.

(Jacobsen 2014).

3.6 Tidligere forskning på interkommunalt samarbeid i norske kommuner

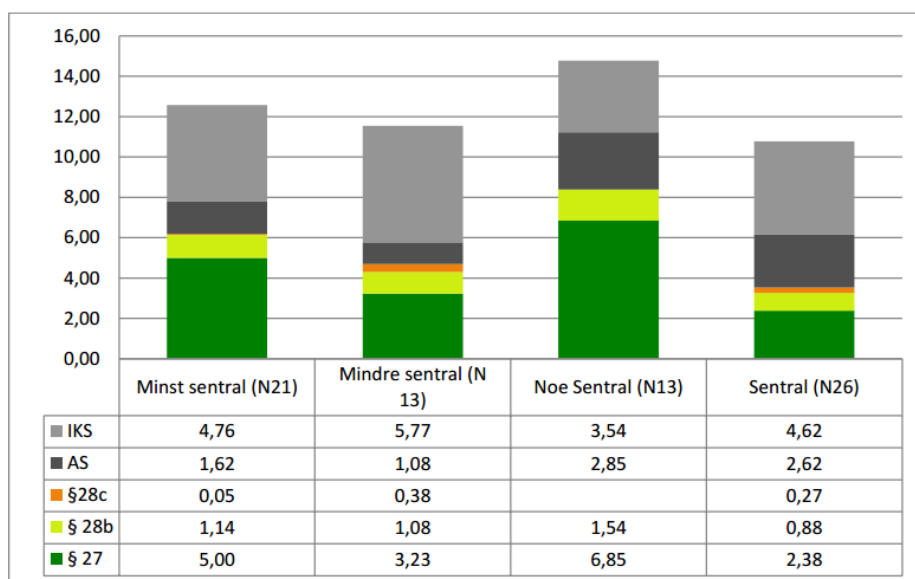
Interkommunalt samarbeid er komplisert. Det er gjort en rekke forskning på interkommunalt samarbeid, Jacobsen mfl. (2010), Leknes mfl. (2013) og Brantzæg & Sanda (2003), for å nevne noen av de nyeste og mest omfattende rapportene. Likevel er det slik at det ikke finnes noen eksakte tall på hvor mange interkommunale samarbeid det finnes på landsbasis, eller hva det samarbeides om. Det er vanskelig å kartlegge antall samarbeid, finne et mønster over hvem som samarbeider og suksessfaktorene. Antall kommuner i samarbeidet, størrelse på kommunene, form for organisering, sentralitetsnivå, hvilke oppgaver samarbeidet skal løse og hvilke sektor samarbeidet er innenfor, er blant variablene som påvirker suksessraten. Her skulle man tro at det erfaringsmessig er kommet frem et mønster over hva som kjennetegner de vellykkede interkommunale samarbeidene, men slik er det nødvendigvis ikke.

Antakelser om at det er de små kommunene som trenger mest interkommunalt samarbeid, blir utfordret i rapporten «Interkommunalt samarbeid, konsekvenser for norske kommuner.» (Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. 2013). Her ser vi at det er de største kommunene som har flest interkommunale samarbeid, og at det er kommunene med 6.000 - 20.000 innbyggere som deltar i færrest. Noe som er et paradoks i forhold til småkommuneutfordringene, og det såkalte «småkommunesyndromet» der løsningen ofte er bruk av interkommunalt samarbeid.



Figur 3.2 Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og kommunestørrelse (Leknes et. al. 2013, s 59).

Sentralitetsnivå til kommunene er en annen variabel som har noen antakelser knyttet til seg. Antakelsene er at det er de små, perifere kommunene som har størst behov for interkommunalt samarbeid. Dette stemmer heller ikke overens med funn i samme rapport, der standardisert sentralitetsnivå er brukt om en variabel. Av figuren under ser vi at det er kommuner med sentralitetsnivå 2. som samarbeider mest. Altså ikke de to laveste nivåene, slik som man først ville antatt.



Figur 3.3 Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og sentralitetsnivå (Leknes et al. 2013, s 57).

Nivå 3(sentral)	Nivå 2(noe)	Nivå 1(mindre)	Nivå 0(minst)
Befolkningstyngdepunktet ligger innen 75 minutters reisetid (90 minutter for Oslo) fra et tettsted med minimum 50.000 innbyggere.	Maksimalt 60 minutters reisetid til et tettsted med minimum 15.000 innbyggere.	Maksimalt 45 minutters reisetid til et tettsted med minimum 5.000 innbyggere.	Når ingen av øvrige kriterier oppfylles

Tabell 3.2 Standardisert sentralitetsnivå.

Det vi kan legge i disse funnene er at det ikke nødvendigvis er klare linjer på hvem som samarbeider, om hva, på hvilken måte. Det ser ikke ut til å være en rasjonell avgjørelse der det finnes et svar på hvem som bør samarbeide, tvert imot ser dette ut til å være personavhengig, situasjon avhengig, og rett og slett dreie seg om politikk.

4 Organisatoriske hindringer for samarbeid

Hvilke organisatoriske hindringer må så overkommes for å få til videreutvikling av interkommunalt samarbeid? Det kan være mange ulike forklaringer på hvorfor det kan være vanskelig å få til interkommunalt samarbeid, disse kan beskrives med utgangspunkt i Bolman og Deal's fire ulike perspektiver på organisasjoner:

1. Den strukturelle rammen.
2. Human resource rammen.
3. Den politiske rammen.
4. Den symbolske rammen.

Disse fire rammene, er perspektiver som gjør det mulig å se på organisasjonen med ulike «briller». På den måten kan man få frem ulike sider av samme organisasjon. Perspektivene representerer forskjellige måter å forstå livet på arbeidsplassen. Hindringer for å samarbeide kan oppstå i ulike deler av organisasjonen, og de ulike perspektivene kan gi ulik forklaring på hvorfor det kan være vanskelig å få til interkommunalt samarbeid.

4.1 Strukturell

Den strukturelle rammen sier noe om hvordan organisasjonen er bygd opp, og har en grunntanke om at organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål i en rasjonell verden. Regler, hierarki, formelle relasjoner og organisasjonens arkitektur setter rammene. Max Weber er en av opphavspersonene til strukturteoriene, som allerede på 1900-tallet skapte en byråkratisk modell for struktur.

Grunnantakelser om organisasjonen som ligger til grunn for den strukturelle rammen:

- Organisasjonen eksisterer for å nå fastsatte mål.
- Organisasjonen øker sin effektivitet/yteevne gjennom spesialisering og hensiktsmessig arbeidsdeling.
- Hensiktsmessig former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og enheter fungerer godt sammen.
- Fungerer best når personlige preferanser og press utenfra kontrolleres ved rasjonell styring.

- Strukturer er effektive når de passer til de forholdene organisasjonen til enhver tid befinner seg i.
- Strukturelle mangler og svakheter går utover yteevnen, men kan rettes opp gjennom problemløsning og omstrukturering.

De strukturelle formene kan sees på som organisasjonens skjelett, som både kan understøtte og begrense organisasjonens måloppnåelse. Det finnes utallige forskjellige strukturer, og det er omgivelsene og hvordan organisasjonen ser ut som bestemmer hvordan struktur som passer, det er ikke slik at det finnes en fasit som er lønnsom for alle. Press fra omgivelsene som følge av for eksempel globalisering, konkurranse, teknologi, kundeforventinger, og bevegelser i arbeidsstokken har fått organisasjonene til å tenke nytt når det gjelder struktur. Struktur trenger ikke nødvendigvis å være rigid, struktur kan også være flytende, der fleksibilitet, medvirkning og kvalitetsytelse er lagt vekt på.

Ved anvendelse av den strukturelle rammen er det den sosiale konteksten organisasjonen befinner seg i, og ikke enkeltpersoner som står i fokus ved valg av organisering. Klare, godt forståtte mål, roller og relasjoner er avgjørende. For å utforme organisasjonen strukturelt er det to spørsmål som må besvares: Hvordan skal arbeidet fordeles (differensiering), og hvordan skal den enkeltes innsats koordineres etter at ansvaret er fordelt (integrering)? Arbeidet i kommunene fordeles ved hjelp av ulike stillinger, som legger føringer i form av stillingsbeskrivelser, prosedyrer, rutiner, protokoller og/eller regler. Deretter samordnes stillingene i ulike grupperinger, avhengig av hvordan det er hensiktsmessig å gruppere dem (basert på kunnskap/ferdigheter, arbeidstid, produkt, kunder/klienter, sted eller prosess). Organisasjoner må ha både vertikal og horisontal samordning, for å binde de forskjellige elementene sammen igjen. Optimal fordeling mellom disse avhenger av problemene organisasjonen står ovenfor.

Tabellen under oppsummerer alternativene ved differensiering og integrering:

Arbeidsdeling: Alternativer for differensiering:	
	Funksjon (kunnskap/ferdigheter)
	Tid
	Produkt
	Kunder/klienter
	Geografisk plassering
	Prosess
Samordning: Alternativer for integrasjon:	
Vertikalt	Myndighet
	Regler og rutiner
	Planleggings- og kontrollsystemer
Horisontalt	Møter
	Prosjektgrupper
	Stillinger med samordningsansvar
	Matrisestrukturer
	Nettverk

Tabell 4.1 Muligheter ved utforming av struktur (Bolman & Deal 2014, s 85).

Differensiering i interkommunalt samarbeid: Spesialisering kontra helhetlig hensyn vil være viktig å ta stilling til i forhold til grupperingen (differensieringen). Ved interkommunalt samarbeid kan man skape mer spesialisering, enn i de små kommunene alene. Det er i mange tilfeller veldig få, eller kun en av hver stilling, man får ikke et sterkt fagmiljø og det blir lite fokus på spesialisering. Dette vil kunne gjennomføres i mye større grad i et interkommunalt samarbeid. Samtidig vil hensynet til kontroll, samhandling og et helhetlig tilbud til innbyggerne i kommunene da kanskje bli nedprioritert, i form av at noen tjenester sentraliseres en annen plass. Det helhetlige tjenestetilbudet kan da bli vanskeligere å følge opp.

Indre og ytre forandringer fører til at strukturen før eller senere må tilpasses. Ved omstrukturering må de naturlige spenningene mellom konkurrerende interessenter tas hensyn til. Toppleder ønsker sentralisering, mellomleder vil beskytte og fremme sin egen enhets interesser, støttestaben ønsker mer samarbeid og den operative kjernen ønsker å styre mer selv. I tillegg til de interne forhandlingene er det de eksterne omgivelsene, og hvor godt tilpasset strukturen er denne, som vil ha noe å si på hvor god strukturen er. Omstrukturering vil føre til endring. På kort sikt vil en slik endring nesten alltid medføre forvirring og motstand, og ting går dårligere før det går bedre. Hvor bra løsningen blir til slutt avhenger av hvor godt den nye strukturen er tilpasset omgivelsene (Bolman & Deal 2014, s67-141).

Hindringer for å få til å samarbeid kan komme til uttrykk i at organisasjonen ikke har god nok strategi eller plan for å lykkes med samarbeidet.

Hypotese 1: Kommunenes komplekse strukturer er for rigide, og lite tilpasningsdyktige.

Dette gjør muligheten for økt samarbeid vanskelig.

Hypotese 2: Ved interkommunalt samarbeid kan det være vanskeligere å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud for kommunenes innbyggere (fragmentering).

Hypotese 3: Interkommunalt samarbeid gjør at innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar reduseres/vanskeliggjøres, dette begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen.

4.2 Human resource

Human resource rammen bygger på organisasjonen og dens krav, opp mot enkeltmenneskene og deres behov. Hva gjør disse med, og for hverandre, og hvordan kan de forenes?

Organisasjonen består av individer, behov, følelser, talent og begrensinger hos de ansatte.

Human resource rammen legger til grunn en gjensidig avhengighet der menneskene i organisasjonen skal få dekket sine behov, samtidig som dette gagnar organisasjonen.

Grunnantakelser om organisasjonen som ligger til grunn for human resource rammen:

- Organisasjonen eksisterer for å oppfylle menneskelige behov - ikke omvendt.
- Menneskene og organisasjonen trenger hverandre.
- Når systemnivå og individnivå er dårlig tilpasset hverandre vil den ene, eller begge parter lide.
- En god tilpasning gagnar både den enkelte og organisasjonen.

Viser til en gammel formel av Maier (1955): **Ytelse = evne x motivasjon** (Maier 1955, referert til i Bolman & Deal 2014, s 149). Dette er en formel som er viktig sett i lys av denne rammen. Men hva er det egentlig som motiverer mennesker? Penger er en motivasjon som for mange veier tungt i forhold til sitt arbeid, men det finnes så mye annet som motiverer oss. Flere har forsket på dette med motivasjon, og tabellen under oppsummerer flere innfallsvinkler fra ulike forskere:

Forfatter(e)	Behov/motiver
Maslow (1943, 1954)	Behovshierarki (fysiologisk behov, trygghetsbehov, behov for kjærlighet og samhörighet, behov for aktelse, behov for selvrealisering).
Herzber, Mausner og Snyderman (1959), Herzber (1966)	To-faktorteorien: Motivasjonsfaktorer/faktorer som skaper tilfredshet: prestasjon, anerkjennelse, arbeidet i seg selv, ansvar, avansement, betaling for arbeidet.
McClelland (1961)	Tre behov: å prestere noe, å ha makt, å ha relasjoner til andre.
Hackman og Oldham (1980)	Tre kritiske psykiske tilstander: meningsfylt arbeid, ansvar for arbeidsresultater, kunnskap om hva det fører til.
Lawrence og Nohria (2002)	Fire drivkrefter: D1 (skaffe seg ting, erfaringer og opplevelser som bedrer ens status i forhold til andre), D2 (knytte til seg andre i gjensidig gunstige, langsiktige relasjoner), D3 (lære om og forstå seg selv og verden omkring en), D4 (forsvare seg selv og sine kjære, sine overbevisninger og sine ressurser).
Pink (2009)	Tre drivkrefter: autonomi (mennesker ønsker å ha kontroll over sitt eget arbeid), kompetanse (mennesker ønsker å bli dyktigere i det de gjør), mening og formål (mennesker ønsker å inngå i noe som er større enn dem selv).

Tabell 4.2 Motivasjonsmodeller (Bolman & Deal 2014, s 150).

Menneskene trenger organisasjonen, og organisasjonen trenger menneskene, en gjensidig avhengighet. Men det er ikke alltid behovene er på linje med hverandre. Når tilpasningene dem imellom er dårlige er dette til ulempe for en eller begge parter. Motiverte ansatte er humankapital og et konkurransefortrinn (Bolman & Deal 2014, s 143-214).

Hvorfor er interkommunalt samarbeid vanskelig, sett i lys av human resource rammen?

Hindringer for å få til samarbeid kan komme av mangel på kunnskap og ferdigheter blant de ansatte. De ansatte er ikke motivert, de er redde for endring, og at endring i verste fall kan føre til at de mister jobben. Følelsen av å miste tilhørighet til sin kommune, og sine kolleger kan også være skremmende i en samarbeidssetting over kommunegrensene. Trygghetsbehovet står her sentralt.

Hypotese 4: De ansatte er ikke motivert for økt samarbeid, de er redde for endring.

Hypotese 5: Manglende mobilisering og fokus på nye muligheter for ansatte ved samarbeidsordninger gjør at det er liten vilje blant ansatte til å være pådrivere i denne typen prosesser

4.3 Politisk

Den politiske rammen sier noe om politikken i organisasjonen. Organisasjonen fremstår som en turbulent arena for en stadig kamp mellom de individuelle interesser, fellesskapets interesser og organisasjonens interesser. Det dreier seg om kjøpslåing, forhandling, å ta beslutninger, og hvordan en skal fordele knappe ressurser. Makt blir derfor den viktigste ressursen. Den politiske striden intensiveres når ressursene er knappe.

Grunnantakelser om organisasjonen som ligger til grunn for den politiske rammen:

- Organisasjoner er koalisjoner av ulike individer og interessegrupper.
- Koalisjonsmedlemmene har ulike verdier, overbevisninger, kunnskaper, interesser og virkelighetsoppfatning.
- De fleste viktige beslutningene angår fordeling av knappe ressurser – hvem skal få hva.
- Ressursknapphet og varige motsetninger gjør konflikter sentralt, og makt til den viktigste ressursen.
- Beslutninger og mål bestemmes via kjøpslåing og forhandling mellom de ulike interessegruppene, som alle kjemper for sine egne interesser.

En koalisjon dannes fordi medlemmene trenger hverandre, men ofte er bare deler av interessefeltet felles, derfor trengs makt for å få oppfylt flere av sine interesser. Makthavere kan både være den autoritære lederen, men også konkurrerende grupper innad i

organisasjonen som gjennom å snakke for/opp sine ønsker, mobiliserer makt for å få det som de vil.

Lederens oppgaver sett i den politiske rammen:

1. Å stille opp handlingsplaner: Erklæring om interesser en akter å forfølge, og hvordan man skal få det til. Handlingsplanen må stake ut kursen og ivareta interessene til de viktigste interessentene.
2. Å kartlegge det politiske terrenget: Kommunikasjonskanaler, påvirkningsagenter, mulighet for mobilisering, foregripe andres forventede strategier.
3. Å bygge nettverk og koalisjoner, handler om å skape relasjoner: Hvem er potensielle samarbeidspartnere, hvem er potensielle motstandere, bygge relasjoner til motstanderne.
4. Kjøpslåing og forhandling: Kjøpslåing vil alltid finne sted når flere parter med både felles og individuelle interesser sammen har behov for å komme frem til en enighet. Hvor bra denne prosessen gjennomføres kan ha mye å si for resultatet av forhandlingene. Kan man komme frem til en vinn-vinn situasjon?

(Bolman & Deal 2014, s 215-276).

Hindringer for å få til samarbeid kan komme til uttrykk gjennom politiske problemer.

Kommunene kan være for dårlige til å kjøpslå og forhandle seg frem til gode avtaler med hverandre. Forhandlingsprosessen blir for dårlig gjennomført, og partene blir ikke enige om en god samarbeidsløsning.

Hypotese 6: Interne interesser er splittet, det gjør det vanskelig å komme til enighet gjennom forhandlingene rundt spørsmålet omkring økt samarbeid, på tvers av kommunene.

Som tidligere nevnt finnes det ikke noen klare retningslinjer for hva som kjennetegner et vellykket interkommunalt samarbeid. Hvem som bør samarbeide om hvilke oppgaver ser ut til å dreie seg om personlige preferanser og politikk.

Hypotese 7: Sterke personlige meninger/interesser kan komme i veien for å få til vellykkede interkommunale samarbeid.

Hypotese 8: Frykt for tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse i de politiske prosessene gjør at politiske aktører ikke fremmer økt samarbeid.

4.4 Symbolsk

Den symbolske rammen innbefatter blant annet begrepene: myter, visjoner, verdier, helter, historier, ritualer, seremonier, humor og lek. Sammen skaper disse en egenartet kultur for hver enkelt organisasjon.

Grunnantakelser om organisasjonen som ligger til grunn for den symbolske rammen:

- Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.
- Mennesker opplever situasjoner forskjellig, dermed finnes det mange fortolkninger på en og samme hendelse.
- Symboler brukes for å fjerne forvirring og forankre egen tro og forhåpning.
- Hendelser/prosesser er viktige først og fremst for hva de uttrykker, ikke hva de bringer.
- Kulturen er superlimet i organisasjonen.

Bruk av symboler er en måte å formidle organisasjonens kultur. En kultur bygger på felles oppfatninger som forenes over tid, den kan derfor ikke endres over natten. Kultur kan beskrives som «måten vi gjør ting på hos oss». Alle nye medlemmer i organisasjonen må innlemmes i kulturen (Bolman & Deal, 2014. s 277-339).

Hindringer for samarbeid kan være vanskeligheter med å forene de ulike kommunenes kultur. Å slå sammen kulturer er vanskeligere enn den strukturelle endringen i et interkommunalt samarbeid. Det finnes kanskje ikke en tradisjon for å samarbeide, og det kan være vanskelig å endre den forutinntatte holdningen. Ulike oppfatninger og forståelser kan være til hinder for et vellykket samarbeid. Menneskene i organisasjonene assosierer seg med sin kommunes visjon og verdier, når flere kommuner skal gå sammen i et interkommunalt samarbeid blir det snakk om å forene kulturene. Nye visjoner og verdier må legges til grunn for en ny samlende kultur.

Hypotese 9: Ulike kulturer gjør det vanskelig å øke samarbeidet mellom de ulike kommunene.

4.5 Oppsummering av perspektivene

Tabellen under viser en oppsummering av de ulike fortolkningsrammene. Og vi ser de ulike perspektivene beskrives ved bruk av metaforene fabrikk/maskin, familie, jungel og karneval/tempel/teater. Disse metaforene gir et godt bilde av fortolkningsrammene. De fire

fortolkningsrammene vil kunne brukes til å forklare hva som er organisatoriske hindringer, og hvorfor det kan være vanskelig å få til interkommunalt samarbeid. Jeg vil bruke disse perspektivene/rammene for å forankre den uavhengige variabelen «hindringer for samarbeid». Den strukturelle rammen beskrives som en fabrikk eller maskin der blant annet regler og roller er sentrale begreper, den strukturelle rammen kan beskrives som den tradisjonelle måten å se organisasjonen på.

Human resource rammen beskrives med metaforen familie. Menneskene står i fokus, og deres behov og ferdigheter er avgjørende for hvordan organisasjonen gjør det.

Den politiske rammen beskrives som en jungel. Makt er viktig og «den sterkeste» overlever. Det er snakk om konflikter, makt og konkurranse.

Den symbolske rammen kan beskrives både som karneval, tempel og teater. Kulturen står helt sentralt, og holdninger, verdier, visjoner og symboler inngår i denne.

Fortolkningsramme				
	Strukturell	Human resource	Politisk	Symbolsk
Metafor for organisasjonen	Fabrikk eller maskin	Familie	Jungel	Karneval, tempel, teater
Sentrale begreper	Regler, roller, mål, politikk, teknologi, omgivelser	Behov, ferdigheter, relasjoner	Makt, konflikt, konkurranse, politikk	Kultur, mening, metaforer, ritual, seremoni, historier, helter
Bilde av ledelse	Sosial arkitektur	Myndiggjøring	Å være frontfigur; å ha «politisk teft»	Inspirasjon
Grunnleggende ledelsesutfordringer	Å forme strukturen etter oppgaver, teknologi og omgivelser	Å tilpasse organisasjonens og medlemmenes behov til hverandre	Å utvikle et maktgrunnlag og bestemme hva som må gjøres	Å skape tro, skjønnhet og mening

Tabell 4.2 De fire fortolkningsrammene (Bolman & Deal 2014, s 43).

4.6 Hypoteser

Med utgangspunkt i de fire perspektivene over, har jeg utviklet følgende hypotesestruktur:

Perspektiv	Hypotese
Strukturell	<p>Hypotese 1: Kommunenes komplekse strukturer er for rigide, og lite tilpasningsdyktige. Dette gjør muligheten for økt samarbeid vanskelig.</p> <p>Hypotese 2: Ved interkommunalt samarbeid kan det være vanskeligere å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud for kommunenes innbyggere (fragmentering).</p> <p>Hypotese 3: Interkommunalt samarbeid gjør at innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar reduseres/vanskeliggjøres, dette begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen.</p>
Human resource	<p>Hypotese 4: De ansatte er ikke motivert for økt samarbeid, de er redde for endring.</p> <p>Hypotese 5: Manglende mobilisering og fokus på nye muligheter for ansatte ved samarbeidsordninger gjør at det er liten vilje blant ansatte til å være pådrivere i denne typen prosesser</p>
Politisk	<p>Hypotese 6: Interne interesser er splittet, det gjør det vanskelig å komme til enighet gjennom forhandlingene rundt spørsmålet omkring økt samarbeid, på tvers av kommunene.</p> <p>Hypotese 7: Sterke personlige meninger/interesser kan komme i veien for å få til vellykkede interkommunale samarbeid.</p> <p>Hypotese 8: Frykt for tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse i de politiske prosessene gjør at politiske aktører ikke fremmer økt samarbeid.</p>
Symbolsk	<p>Hypotese 9: Ulike kulturer gjør det vanskelig å øke samarbeidet mellom de ulike kommunene.</p>

Tabell 4.3 Hypotesestruktur

Disse hypotesene er antakelser om hvorfor det kan være vanskelig for kommunene å samarbeide. Hypotesene er tilknyttet Bolman og Deal's fire ulike perspektiver. Dette er hypoteser jeg vil teste ved hjelp av undersøkelsene i denne oppgaven.

5 Metode

Hensikten med vitenskapelig forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å få til dette må det brukes en strategi for hvordan forskeren skal gå frem, det er denne strategien som er metoden. Innsamling, behandling og presentasjon av data foregår systematisk og skiller seg på den måten fra «hverdagslivets forskning» (Jacobsen 2015, s 13-15).

Ut ifra temaet jeg ønsket å vite mer om utarbeidet jeg problemstillinger som skulle kunne gi et klarere bilde av temaet mitt. I dette kapitlet vil jeg presentere den metodiske tilnærmingen jeg har brukt for å belyse oppgavens problemstillinger. Metodene som er brukt er valgt på bakgrunn av deres egenskaper til å kunne belyse problemstillingene på best mulig måte. Når det gjelder metodeteori har jeg tatt utgangspunkt i Dag Ingvard Jacobsens innføring i samfunnsvitenskapelig metode (2015).

5.1 Forskningsdesign

Jeg ønsket å studere lokale forhold, og valgte derfor å utforme oppgaven min som et casestudie. Det finnes ulike meninger om hva casestudier innebærer. Felles for dem alle er definisjonen om at casestudie er en inngående studie av en eller få undersøkelsesenheter. Hva er så en undersøkelsesenhet? En undersøkelsesenhet kan være alt i fra enkeltindivider til grupper av mennesker, til alle i en organisasjon, kommune eller land. I casestudier er det derimot vanlig å ha undersøkelsesenheter på mellomnivå. I denne oppgaven var det muligheter, holdninger og hindringer til interkommunalt samarbeid i de fem kommunene jeg var interessert i å vite mer om, dermed blir undersøkelsesenhetene de fem kommunene: Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli. For å kunne utdype casestudien godt nok, er det fordelaktig å ikke ha for mange undersøkelsesenheter, dette er en av grunnene til avgrensingen som ble gjort i forhold til å bruke et utvalg av kommuner i Østre Agder regionen fremfor å studere alle 8 kommunene.

Fenomenet interkommunalt samarbeid vet vi mye om, problemstillingen min er derfor klar. I den tre-delte problemstillingen har jeg først beskrevet hvordan en tilstand ser ut (hva samarbeides det om i dag og hvilke holdninger/motivasjon for interkommunalt samarbeid

finnes det). Deretter har jeg prøvd å komme med en forklaring på hvorfor det kan være vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Det vil si at jeg har både en beskrivende og en forklarende problemstilling.

5.1.2 Kvalitativ versus kvantitativ forskningsdesign

Metodisk forskning har i utgangspunktet to tilnærminger, kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ metode er egnet for å ta for seg ekstensive undersøkelser med mange enheter. Den kan beskrives ved at man forsker «bredt», spørsmålene er relativt lukkede og standardiserte og forskeren vil ofte i stor grad sitte igjen med standardisert informasjon i form av tall. Ved kvantitativt forskningsdesign foregår datainnsamling nesten alltid ved hjelp av spørreskjemaer. I kvantitative tilnærminger må forskeren på forhånd legge en del sterke føringer, for å i det hele tatt kunne utarbeide et spørreskjema. Dermed er det forskeren som avgjør hvilke informasjon som er relevant, og ikke respondentene. Kvantitativ tilnærming kan bli virkelighetsfjern da det er forskernes ord og tilnærming som blir brukt. Til gjengjeld er kvantitativ metode en effektiv tilnærming for å få inn og sammenligne mye standardisert data.

Kvalitativ metode er egnet for å ta for seg intensive undersøkelser med få enheter, her er det «dybden» vi er interessert i. Ved et kvalitativt forskningsdesign foregår som oftest undersøkelsene i form av intervjuer, men det kan også brukes observasjon og dokumentundersøkelse. Undersøkelsene har ofte en åpenhet ved seg og legger til rette for at det er respondenten som avgjør hvilke informasjon som er relevant å gi, og ikke forskeren som bestemmer dette på forhånd. Respondentene får svare med egne ord, noe som gir et virkelighetsnært resultat og et nyansert virkelighetsbilde. Ulemper med en undersøkelse med kvalitativt design er at det ofte bare er mulig å få til med få respondenter fordi det er ressurskrevende. Dette fører ofte til problemer med ekstern gyldighet. Samtidig kan kompleksiteten bli for mye, slik at forskeren ikke klarer å fange opp alle detaljer og nyanser.

Det er ikke slik at dette er helt enten eller. Kvalitative undersøkelser kan gjøres mer standardiserte ved hjelp av å strukturere intervjuene, og kvantitative undersøkelser kan gjøres mer utdypende ved å også stille åpne spørsmål i spørreskjemaene. Dermed kan man velge å gå for en metode som samtidig er kvalitativ og kvantitativ. I noen tilfeller er det også aktuelt å

ha både et kvalitativt og kvantitativt undersøkelsesdesign for å belyse problemstillingen på best mulig måte (Jacobsen 2015).

For å belyse mine problemstillinger passet det best med et kvalitativt forskningsdesign. Denne tilnærmingen ga mulighet til å studere flere nyanser og var et naturlig valg som følge av at dette er et casestudie der jeg ønsket å studere fenomenet i dybden og ikke i bredden.

Kvalitativ metode gir fyldige data som kan nyansere holdninger, motivasjon og muligheter.

For å gjøre datamaterialet mitt håndterbart har jeg ved hjelp av en intervjuguide¹ valgt å strukturere intervjuene i moderat grad. Jeg syntes at forskningsdesignet jeg valgte fungerte godt for mine undersøkelser, og intervjuguiden gjorde datamaterialet mitt håndterbart i forhold til dataanalyse.

5.2 Hvem: Utvalg

For å belyse problemstillingen var jeg interessert i å vite mer om hvilke holdninger/motivasjon politikere og ansatte i kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli har i forhold til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Videre var jeg interessert i å vite hva de anser som hindringer for å få dette til.

Politikere: Det finnes mange politikere i de fem kommunene. Både aktive, mindre aktive, og ikke-aktive. Å favne alle politikerne ville vært vanskelig, og ikke forenelig med min ressurskapasitet. Siden politikermassen er såpass varierende ville det heller ikke vært gunstig for resultatet i undersøkelsen å ha et utvalg bestående av alle politikerne i kommunen. Jeg ønsket respondenter som i stor grad var involvert i arbeidet og avgjørelsene vedrørende interkommunalt samarbeid. For å kartlegge politikernes holdninger har jeg begrenset utvalget til å gjelde ordførerne som er politikerne med mest «tyngde».

Ansatte i kommunene: For å kartlegge den administrative siden og deres holdninger, måtte jeg igjen gjøre en avgrensning. Valget falt på å fokusere på rådmennene i de fem kommunene. Denne avgrensningen ble gjort av ressursmessige årsaker. Valget falt på rådmennene som er

¹ Se vedlegg 1

øverste administrative ledere. Deres holdninger og ikke minst oppfatning av eventuelle hindringer vil være av stor betydning.

En annen begrunnelse for valget mitt er at både ordførerne og rådmennene er respondenter i masteroppgaven til Lauvland og Goderstad (2016), som har funn jeg bygger videre på i denne oppgaven.

Respondentene gav meg inntrykk av at oppgaven hadde et aktuelt og viktig tema, og de ønsket å stille opp, dette gjorde meg mer selvsikker på at jeg hadde fått tak i de rette respondenter til denne undersøkelsen. Det var kun en av respondentene ikke hadde anledning til å delta innen de tidsrammene som var satt for prosjektet. Respondenten gav positivt svar til å delta litt for seint i forhold til tidsfrister for innlevering av oppgaven.

5.3 Innsamling av data

For å kunne belyse problemstillingene trengte jeg data om

- interkommunalt samarbeid generelt
- interkommunalt samarbeid nasjonalt
- de interkommunale samarbeidene som allerede eksisterte i kommunene
- holdninger og motivasjon til videreutvikling av interkommunalt samarbeid
- hindringer som kan gjøre det vanskelig å få til samarbeid

Typen data jeg har samlet inn i denne oppgaven er kvalitativ data i form av ord og meninger. Det har dukket opp flere utfordringer underveis. Endring av personvernloven og nye meldeskjemaer hos Norsk senter for forskningsdata var for meg en uforutsett hindring som gjorde at jeg måtte starte prosessen med å melde prosjektet mitt på nytt, og at jeg fikk lenger ventetid. Underveis i oppgaveskrivingen skjedde det også stadig endringer hos kommunene, blant annet så byttet alle kommunene hjemmesideløsninger underveis i prosjektet. En del data jeg hadde brukt fra kommunenes hjemmesider måtte derfor finnes og linkes på nytt.

5.3.1 Dokumentanalyse

Det første jeg gjorde var å kartlegge mulighetsområdet, dette gjorde jeg ved å analysere offentlige dokumenter. Jeg trengte å vite hva kommunene samarbeider om i dag, kontra hva andre kommuner samarbeider om. På den måten kunne jeg kartlegge potensialet.

For å kartlegge de fem kommunenes samarbeid har jeg brukt rapporten: «Samarbeid på tvers i Østre Agder, oversikt over interkommunalt samarbeid mellom to eller flere av kommunene Arendal, Froland, Åmli, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Risør» (Østre Agder samarbeidet, 2009). Det interkommunale samarbeidet kan ha endret seg mye siden publiseringen i 2009, derfor har jeg kontrollert rapporten opp mot kommunenes hjemmesider. En utfordring her var at kommunenes hjemmesider var noe mangelfulle. I tillegg så byttet alle kommunene til ny hjemmesideløsning midt oppe i mine undersøkelser. Jeg brukte derfor flere kanaler for å kvalitetssikre mine funn om det interkommunale samarbeid. Blant annet rapporten «Eierskap og samarbeidsløsninger i Vegårshei kommune» (Vegårshei kommune, 2016), jeg snakket med noen ansatte i kommunene, og jeg klarert usikre momenter med rådmennene og ordførerne under intervjuene.

Deretter har jeg kartlagt hva det er mulig å samarbeide om. I prinsippet er det mulig å samarbeide om de fleste oppgavene kommunen har, på en eller annen måte. For å få et sammenligningsgrunnlag på hva kommuner på landsbasis samarbeider om har jeg tatt utgangspunkt i rapporten «Interkommunalt samarbeid, konsekvenser, muligheter og utfordringer (Leknes et al. 2013).

5.3.2 Intervju

Jeg ville undersøke holdninger og motivasjon for videreutvikling av interkommunalt samarbeid, samt eventuelle hindringer som måtte overkommes for å få dette til. Før gjennomføring av intervjuene sendte jeg på forhånd et informasjonsskriv om oppgaven og dens hensikt. Dette ble gjort for å tilrettelegge for godt forberedte respondenter som kunne gi svar av høy kvalitet. Respondentene er lovet konfidensialitet og ingen vil bli nevnt med navn eller kommunetilhørighet. Det eneste skille jeg har valgt å bruke er skille mellom deres rolle som ordfører eller rådmann. I intervjuene brukte jeg funnene om mulighetsområdet aktivt, både for å selv ha en oversikt over samarbeidene, men også for å utfordre respondentene på forskjellige mulighetsområder. Intervjuene ga derfor et mer nyansert bilde av mulighetsområdet. Intervjuene ble gjennomført som strukturert intervju der det i forkant ble laget en standard intervjuguide med moderat strukturingsgrad. Denne var lik for alle respondentene, men ble ikke fulgt slavisk.

I intervjuene ble det tydelig for meg at dette er ressurssterke mennesker som kan mye om teamet, og alle satte sitt personlige preg på intervjuet. Respondentene svarte på ulike måter, og noen var mer selvgående enn andre. Jeg ble nok flinkere til å håndtere dette ved å stille de «riktige» oppfølgingsspørsmålene underveis i prosessen.

For å tilrettelegge for en trygg tilværelse for respondentene, å få de fordelene det bringer med seg har jeg etterstrebet å få til personlig intervju på respondentenes kontor. Det var noen utfordringer i forhold til å få planlagt tidspunkt med respondentene, dette er travle mennesker med hektisk arbeidshverdag. Som følge av dette ble to intervju gjennomført som telefonintervju. Ingen observasjonsnotater over kroppsspråk eller lignende ble gjort under noen av intervjuene, derfor har jeg behandlet disse som likeverdige intervjuer. Det ene telefonintervjuet ble gjennomført uten lydopptak grunnet dårlig akustikk i rommet som ikke lot seg kombinere med respondentens telefonforbindelse fra bilen. Dette ble håndtert ved å notere underveis i intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført høst/vinter 2018.

5.4 Analyse/Bearbeiding

Det første som gjøres i en slik analyse er å prøve å redusere kompleksiteten, slik at dataene kan sammenstilles. På den måten kan vi påpeke mønstre, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. De sentrale detaljene skal trekkes frem for å kunne gi en ny innsikt i en situasjon eller til ett fenomen (Jacobsen 2015, s 197).

Alle intervjuene er tatt opp på tape og skriftliggjort i etterkant ved det jeg vil kalle en «semi-transkribering». Av ressursmessige årsaker er ikke intervjuene transkribert ordrett. Alle relevante svar er skrevet ned, samt en presisering av hva respondentene la vekt på selv, og hva som ble sagt på etterspørsel fra intervjuer. Det faktum at intervjuene var strukturerte etter en intervjuguide som la noen føringer i forhold til temaer og spørsmål, gjorde at datamaterialet var mulig å sammenligne til en viss grad. Derfor ble det laget en datamatrix som ble brukt for å analysere svarene fra respondentene opp mot hverandre. Datamatriksen består av respondentene på den horisontale linjen og temaene/spørsmålene i den vertikale linjen i

matrisen. På denne måten kunne svarene fra respondentene innen samme tema/spørsmål sammenlignes med hverandre.

Som tidligere nevnt er dette en konfidensiell undersøkelse, men det er åpent at det er ordførerne og rådmennene i de aktuelle kommunene som er respondenter. Siden det er snakk om mennesker i en type stilling det bare finnes en av i hver kommune, la dette et ekstra press på meg som forsker. Jeg måtte sørge for å omskrive funn på en måte som gjorde at innspill fra respondentene ikke kunne tilknyttes en spesifikk kommune. På bakgrunn av at respondentene er offentlige personer med sine særegenheter var det viktig å ikke la disse særegenhetene skinne igjennom å gjøre det åpenlyst hvem som sa hva.

5.5 Validitet og reliabilitet – Styrker og Svakheter

Det finnes flere sider av virkeligheten. Ved hjelp av forskning i en oppgave som denne kan man bare finne en virkelighet, men det betyr ikke at det ikke finnes andre virkeligheter der ute, som også er sanne. Forskning er ikke nøytral, fordi man gjør valg underveis, og man velger å forske på en side av sannheten. Valgene man tar gjør at en ikke får frem en nøytral sannhet. Valg av perspektiv bestemmer hva slags type data man finner, og dermed også hvordan sannhet man finner. Jeg har i denne oppgaven tatt valg og gjort avgrensninger som har påvirket resultatet. Disse valgene har jeg vært åpen om og jeg har prøvd å reflektere over hvilke konsekvenser disse har gitt.

Jeg har hatt ressursmessige begrensninger og har derfor ikke fått den dybden man kunne fått i dataene ved å gå ut både bredere og dypere i forhold til respondenter. Jeg har et begrenset utvalget, og har derfor kun data fra rådmennene på den administrative siden, og ordførere på den politiske siden. Dette er en svakhet i dataene mine. Det ville tilført oppgaven mer dybde og belyst flere funn, dersom ansattes, innbyggernes og andre interessenters perspektiv hadde blitt inkludert i tillegg. Selv om utvalget er noe begrenset, er det likevel en styrke at respondentene har såpass sentrale roller i kommunene og at undersøkelsen er gjennomført i fem sammenlignbare kommuner.

Det faktum at denne oppgaven bygger videre på funn gjort av andre (Lauvland og Goderstad, 2016) har styrket mine data. Jeg vet fra før at kommunene har økt fokus på interkommunalt samarbeid, og det er derfor ikke slik at jeg har forsket på noe som er et lite kjent, eller et

uaktuelt fenomen for kommunene. Det faktum at jeg bruker samme respondenter har gitt meg mulighet til å etterprøve dette funnet fra Lauvland og Goderstad, og jeg vil etter innsamling av mine data stille meg bak deres funn fra 2016.

Jeg har prøvd å gjøre noe med svakheten i mine data ved å utarbeide en intervjuguide for å legge noen føringer for den kvalitative undersøkelsen. Ved å legge føringer for intervjuene, vil det være lettere å få sammenlignbare svar fra respondentene, og det vil være til hjelp i forhold til å kunne håndtere datamaterialet i etterkant. Jeg valgte en middels struktureringsgrad i intervjuet, (se vedlagt intervjuguide).

Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i de fem kommunene: Risør, Tvedestrand, Gjerstad Vegårshei og Åmli. Denne avgrensningen er gjort av ressursmessige årsaker, samtidig var dette en naturlig avgrensning på bakgrunn av sammenlignbare kommuner. I intervjuene kommer det i midlertidig frem fra flere av respondentene at hele regionsamarbeidet, Østre-agderregionen (8K) står sterkt, «vi er ikke en region i regionen». Noe som også kommer til uttrykk gjennom sammenslåingen av ikt-samarbeidene Den Digitale Østregionen og IKT-Agder. Alle eventuelle nye samarbeid løftes i regionrådet, slik at alle 8 kommunene kan være med. Det at kommunene Arendal, Froland og Grimstad er utelatt fra denne oppgaven kan derfor være svekkende for totalbilde av situasjonen.

«To attain absolute validity and reliability is an impossible goal for any research model» (Le Compte & Goetz, 1982 s 55).

Validitet og reliabilitet kan også oversettes til gyldighet og troverdighet. Det er viktig å stille seg en del spørsmål underveis for å være sikker på at valgene man tar og hvordan man gjennomfører undersøkelsen, gir troverdige data og funn.

«Grunnlaget for forskning er at informasjon samles inn på en måte som gjør den relevant og til å stole på. Dette krever igjen at informasjonsinnsamlingen følger ett sett kriterier, slik at gyldighet og troverdighet kan etterprøves og diskuteres» (Jacobsen 2015, s 13).

5.5.1 Intern gyldighet

Intern gyldighet handler om hvorvidt beskrivelsene er sanne og om sammenhenger er reelle. Er det samsvar mellom virkeligheten og den beskrivelsen forskeren har av virkeligheten? Det første spørsmålet man kan stille seg er om man kan være sikker på at respondentene har fortalt sannheten i intervjuene. I noen tilfeller vil respondenter ikke ønske å fortelle hele sannheten, de «pynter» på sannheten, eller de kan rett og slett ikke kan nok om fenomenet til å gi et nyansert svar på spørsmål de blir stilt. Dette fører oss rett inn i neste mulige feilkilde; har forskeren fått tak i riktige respondenter? Deretter kan det stilles spørsmål ved respondentene nærhet til fenomenet, og evne til å gi fra seg riktig informasjon (Jacobsen s 227-231).

Det kan være et dilemma at respondentene ønsker å opptre på en «riktig sosial måte» og dermed gir svar ut ifra hvordan de ønsker å fremstå, fremfor hva de egentlig mener. Dette mener jeg ikke er tilfelle i denne undersøkelsen. Det er helt åpenbart at det er uenigheter når det kommer til interkommunale samarbeid. Det er ingen som sitter med et fasitsvar på hva som er best, og det er forskning og tungtveiende argumenter for flere ulike synspunkt. Det er ikke «tabu» å mene det ene eller det andre. Det er derfor heller ingen grunn til å unnlate noe eller å «pynte på sannheten». Jeg mener jeg har fått tak i riktige respondenter til denne undersøkelsen, og at de sørger for en god intern gyldighet. Dette er personer som kan mye om fenomenet og forholder seg til interkommunale samarbeid i hverdagen, på daglig basis. De er fra ulike kommuner og har med dette ulike interesser og motiver. Dette er også offentlige personer som gjentatte ganger har blitt utfordret til å si, mene og stemme over dette i ulike sammenhenger. Det at respondentene i tillegg er lovet konfidensialitet i forhold til hvem som sier hva mener jeg er med på å fjerne den eventuelle siste barrieren for å si det de faktisk mener. Dette er personer som kan ha makt og myndighet til å påvirke det interkommunale samarbeid dit de vil, og er derfor erfaringsmessig ikke de som holder tilbake sine meninger. Likevel kan det jo alltid være noe som foregår i bakgrunnen som respondentene ikke ønsker at skal komme frem, så muligheten for at noen holder noe tilbake vil alltid være der. Når det gjelder holdninger og motivasjon for interkommunalt samarbeid har mesteparten av dataene kommet uoppfordret fra respondentene. Det at respondentene ved flere anledninger har tatt opp de samme temaene mener jeg gir økt gyldighet til dataene. Når det gjelder mulighetsrom

og hindringer er intervjuene noe mer strukturert, samtidig som jeg også her har lagt vekt på de momentene som respondentene uoppfordret har tatt opp.

5.5.2 Ekstern gyldighet

Interkommunalt samarbeid er vanskelig å forske på, det er ulik formalitet, og i mange tilfeller er de personavhengige. Det er ikke registreringsplikt på alle samarbeidstypene og det finnes store lokale variasjoner. Det finnes så mange lokale variasjoner at kommunene selv ikke har oversikt. Dette har jeg prøvd å håndtere ved å bruke en casestudie, som er spesielt egnet til å gi dype forklaringer og detaljerte beskrivelser av virkeligheten. Dette er spesielt viktig der det kan finnes mye lokale variasjoner. Casestudier er gode på å beskrive hvordan hendelser påvirker hverandre og hvordan spesielle resultater «produseres». En svakhet ved casestudier er at det er vanskelig å generalisere funn. Data fra funn i et case kan ikke nødvendigvis overføre til et annet case og undersøkelsen får derfor ikke ekstern gyldighet. Lokale forhold kan ha innvirkning på resultater, og det må derfor settes spørsmåltegn ved funnene som blir gjort i forhold til lokale forhold. For å forbedre gyldigheten har jeg valgt å bruke 5 undersøkelsesenheter, som da altså er 5 ulike kommuner. Det er mye mulig at funn fra denne undersøkelsen kan være gjeldende for andre tilsvarende kommuner, men det er slett ikke sikkert. Funn gjort i denne undersøkelsen har derfor ikke en ekstern overførbar gyldighet.

5.5.3 Reliabilitet

Reliabilitet handler om målesikkerhet og i hvilke grad en studie kan etterprøves. Dersom samme undersøkelse hadde vært gjennomført av andre bør resultatene være tilnærmet like. Jeg har gjennomgående prøvd å være ryddig og strukturert i mitt arbeid. Intervjuguiden vil gi et inntrykk av intervjusettingen, og de spørsmålene/temaene som ble gjennomgått. Jeg har brukt mange sitater i oppgaven for å understreke det respondentene faktisk har sagt i intervjuene.

Det faktum at det kun er jeg som student som har hatt tilgang til lydopptak og notater, gjør det vanskelig å måle reliabiliteten i den forstand at ingen annen forsker kan analysere de samme dataene. Det har jeg prøvd å kompensere for ved å være så åpen som mulig gjennom hele prosessen. Det er åpent hvem forskeren er, hvem som er respondenter, hvilke teorier som ligger til grunn og hvilke metoder som ble brukt ved innsamling av data. Dette styrker

reliabiliteten i den for stand at det vil være mulig for en annen forsker å etterprøve undersøkelsen.

6 Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder?

Dette er det første av i alt tre kapitler der jeg skal analysere empirisk data. I dette kapitlet vil jeg prøve å svare på første del av problemstillingen: Hva er mulighetsområdet for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene øst i Aust-Agder? Jeg vil presentere resultatet av gjennomgangen av hva de fem kommunene samarbeider om i dag, og hvilke mulighetsrom som finnes for videre samarbeid. Hvor har kommunene et ubenyttet potensial? Hva kommunene samarbeider om i dag kommer til uttrykk i en tabell med avkrysning for de ulike oppgavene. På bakgrunn av tidligere funn om at kommunene ønsker å videreutvikle det interkommunalsamarbeidet mener jeg dette er en interessant gjennomgang.

Oversikten over hva kommunene samarbeider om i dag er laget med hjelp av en rapport om interkommunalt samarbeid, utarbeidet av regionsamarbeidet Østre Agder (2009). Det interkommunale samarbeidet kan ha endret seg mye siden publiseringen av denne rapporten i 2009, derfor har jeg kontrollert samarbeidene opp mot kommunenes hjemmesider. Jeg har i tillegg vært i kontakt med noen ansatte i de ulike kommunene for å utdype noen av samarbeidene. Det viser seg at kommunene har en bred delingskultur, og det finnes mange uformelle fagnettverk. Formålet med disse er blant annet faglige diskusjoner, løfte frem felles utfordringer, informasjonsutveksling, utviklingsarbeid, kursing, samarbeidsarenaer og erfaringsutveksling. Noen av samarbeidene er gode og lønnsomme for kommunene, mens andre kanskje ikke har like stor nytteverdi. Jeg mener at det i noen tilfeller kan late til at de uformelle samarbeidene yter såpass godt at det ikke nødvendigvis er så mye å hente på å innføre formelle samarbeid. Dette underbygges av at respondentene i flere tilfeller ikke gir uttrykk for forskjell på formelle og uformelle samarbeid. Disse uformelle samarbeidene (samarbeid uten organisatorisk overbygg) er vanskelige å kartlegge, og er derfor holdt utenfor i denne sammenheng, men disse kan definitivt ha noe å si for potensialet for økt gevinst ved inngåelse av formelle interkommunale samarbeid.

For å kunne se hva mulighetsrommet er, har jeg sammenlignet de fem kommunenes interkommunale samarbeid opp mot hva andre kommuner samarbeider om. For å få et sammenligningsgrunnlag har jeg tatt utgangspunkt i, og brukt samme inndeling av mulighetsområdet som rapporten til Leknes mfl. (2013). Av ressursmessige årsaker er stiftelser og samvirke foretak(SA) utelatt, og alle aksjeselskap er tatt med i oversikten, uavhengig av kapitalstørrelse for kommunene.

Kartleggingen av de interkommunale samarbeidene i rapporten til Leknes mfl. er basert på disse fremgangsmåtene:

- § 27 samarbeid - her tar rapporten utgangspunkt i kartleggingen gjort av Jacobsen (2010). Dataene er blitt gjort tilgjengelig, og er videre bearbeidet og supplert. Jacobsen har operert med et gitt utvalg av kommuner, Leknes mfl. har supplert med data fra noen flere kommuner. Som tidligere nevnt er samarbeid etter kommuneloven §27 vanskelig å kartlegge, grunnet store variasjoner og ingen krav til registrering i Brønnøysundregister. Datakildene samlet sett vil ifølge Leknes mfl. være av den grad at det er grunn til å anta at kartleggingen gir et treffende bilde av oppgaver og omfang sammenlignet med andre samarbeidsformer.
- §28 b og §28 c samarbeid - rapporten tar utgangspunkt i Tjerbo (2009). Leknes mfl. har i tillegg prøvd å supplere, men kartleggingen av denne typen samarbeid har vist seg vanskelig.
- IKS'er – foretaksregisteret.
- As'er - aksjeselskap registrert av SSB der kommunen(e) eier mer enn 2/3 av aksjene.
- Stiftelser er holdt utenfor.

I tillegg vil jeg sammenligne det interkommunale samarbeidet med funnene fra en noenlunde fersk landsomfattende undersøkelse kalt nullpunkts målingen.

6.1 Potensial

Tabell 6.1 viser kartleggingen av interkommunalt samarbeid i de fem kommunene, sett opp mot resultater fra Leknes mfl. (2013). Som vi ser av tabellen samarbeider kommunene om mange ting, men selv i områdene med mye interkommunalt samarbeid, finnes det fremdeles et ubenyttet potensial.

Sektor	Oppgave	Leknes mfl.	Risør	Tv.strand	Gjerstad	Vegårshei	Åmli
	Regionråd	78	X	X	X	X	X
	Økonomi	7	0	0	0	0	0
Administrasjon	Revisjon	32	X	X	X	X	X
	Skatt/Kemner	16	X	X	X	X	X
	Innkjøp	12	X	X	X	X	X
	IKT	19	X	X	X	X	X
	Tilsyn	4	0	0	0	0	0
	Arkiv	11	X	X	X	X	X
	Kontrollutvalg m.m.	34	X	X	X	X	X
Undervisning	PPT	20	X	X	X	X	0
	Barnehage	0	0	0	X	X	X
	Spes. Undervisning	9	0	0	0	0	0
	FoU	7	0	0	0	0	0
	Voksenopplæring	15	0	0	0	0	0
Helse og sosial	Lege-/tannlegetjeneste	5	X	X	0	0	0
	Legevakt/alarmsentral	22	X	X	X	X	X
	Rehabilitering	2	0	0	0	0	0
	NAV	9	0	0	0	0	0
	Barnevern	28	X	X	X	X	X
	Krisesenter	14	X	X	X	X	X
	Sosialhjelp	1	0	0	0	0	0
	Arbeidstrening/Introduksjonsprogram	43	X	X	X	X	0
	Omsorgstj./psykiatri	8	X	X	X	X	X
Teknisk	Beredskap	13	X	X	X	X	X
	Brann	32	X	X	X	X	X
	Planlegging og byggesak	14	0	0	0	0	0
	Renovasjon	51	X	X	X	X	X
	Vann og avløp	32	X	X	X	X	X
	Bomstasjon	7	0	0	0	0	0
	Energi	38	X	X	X	X	X
	Friluftsråd	14	X	X	X	X	X
	Havnevirksomhet	14	0	0	0	0	0
	Idrett	8	0	0	0	0	0
Kultur, natur og Næring	Jord- og skogbruksforvaltning.	16	X	X	X	X	0
	Kulturhus/-skole /kino	17	X	X	X	X	0
	Næringsutvikling	33	X	X	X	X	X
	Media / kommunikasjon	10	0	0	0	0	0
	Museum / kirke	14	X	X	X	X	X
	Reiseliv	7	X	X	X	X	X
	Samferdsel	34	X	X	X	X	X
	Sum ²	750	26/40	26/40	26/40	26/40	22/40

Tabell 6.1 Interkommunalt samarbeid i de fem kommunene, og tall på interkommunalt samarbeid fra kartleggingen til Leknes mfl. (2013).

² X indikerer at det finnes ett eller flere samarbeid i kategorien. På bakgrunn av kompleksiteten og den vanskelige jobben det er å kartlegge alle interkommunale samarbeid innenfor kriteriene mine i et gitt tidsrom, har jeg valgt å ikke tallfeste de interkommunale samarbeidene. Det er ikke min intensjon å lage en fullstendig kartlegging av alle interkommunale samarbeid, heller ikke hvordan samarbeidene bør organiseres eller hvordan man skal klare å hente ut gevinst. Min intensjon er å finne ut av hvor kommunene kan ha ubenyttet potensial. Den fullstendige kartleggingen og hvordan nye samarbeid eventuelt burde organiseres og gevinstrealiseres overlater jeg til videre forskning.

Tallene hentet fra Leknes mfl. er absolutte tall. Fordelingen på de forskjellige oppgavene er gjort av de 750 samarbeidene de har kartlagt. I kommunene Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Åmli har jeg krysset av oppgavene de samarbeider om, uavhengig om de har ett eller flere samarbeid innen samme oppgave. Samtidig finnes det også noen interkommunale samarbeid som ikke lar seg plassere i tabellen på grunn av inndeling og manglende fornuftig plassering. Deriblant veterinærvakt, arbeidsgiverkontroll og opplæringskontor. For å få et mer nyansert bilde, kunne inndelingen av oppgavene vært mer detaljert. Kommunene gjennomfører mange flere oppgaver enn de som kommer frem i tabellen, men en mer detaljert inndeling ville også krevd mer av kartleggingen. Samarbeidene som er kartlagt har ulike deltaker, både innen disse fem kommunene i Østre-Agder regionen og andre kommuner utenfor. Åmli er den av de fem kommunene som samarbeider mest utenfor Østre-Agder regionen. Antall oppgaver det samarbeides om er relativt likt for de respektive kommunene. Åmli ligger noe lavere med 22 av 40, mens de fire andre kommunene ligger likt med 26 av 40 samarbeidsoppgaver. Det jeg prøver å lese ut av tabellen er hvor kommunene kan ha et potensial for mer interkommunalt samarbeid.

6.1.1 Administrasjon

I sektoren administrasjon samarbeides det masse, kommunene mangler bare to av oppgavene i tabellen innen sektoren, dette er økonomi og tilsyn. Om vi hadde detaljert oversikten over tjenesten ytterligere ville vi sett at det ikke finnes samarbeid på lønn, regnskap eller personal. Man kan argumentere for at økonomi er et felt der kommunene kan ha en del variasjoner. Alle har sin egen økonomi og prioriteringer, som igjen tilsier at økonomi kan være et område det kan være vanskelig å samarbeide om. Jeg vil argumentere for at det motsatte gjelder oppgavene; lønn, regnskap og personal. Dette er oppgaver som i all hovedsak styres av lovverk som er like for alle. Kommunene er relativt små, og det er derfor snakk om små ressurser på hver oppgave. Kommunene har få personer på hver oppgave og i noen tilfeller er det kun snakk om en person, noe som gjør tjenestene sårbare. Ved langtidsfravær av nøkkelpersoner vil kommunene være lamslåtte. Kommunene har uformelle nettverk på fagområdene lønn og personal, men ingen formalisert samarbeid. Kommunene bruker samme fagsystemer, men har mange lokale variasjoner i oppsett og bruk (her vil det nok på sikt skje en endring grunnet sammenslåing av DDØ og IKT-Agder, og nye fagprogrammer som følge av dette). Ved formalisert interkommunalt samarbeid her kunne kommunene blitt mer robuste og fått større fagmiljøer. Tross alt må de samme oppgavene gjøres i hver kommune uavhengig

av størrelse, så her sitter det få personer som må kunne mye. Det samme kan gjelde for samarbeid om dokumentensenter og regnskap. Se blant annet på det interkommunale samarbeidet for to andre kommuner i Aust-Agder, Arendal og Grimstad. De inngikk i 2015 et interkommunalt samarbeid kalt AKST (Agder kommunale støttetjenester), der de slo i sammen og samlokaliserte tjenestene regnskap, arkiv/dokumentensenter og lønn, dette ble gjort med hensikt å redusere IKT kostander, gi stordriftsfordeler og mer robuste fagmiljøer. Gevinstrealisering er ikke blitt offentliggjort, så med lite fakta å henge erfaringen på kan det være vanskelig å bruke AKST som eksempel på hvor vellykket eller ikke et slikt samarbeid kan være, men potensialet og muligheten ligger der.

6.1.2 Undervisning

Med unntak av PPT for fire av kommunene, er det lite interkommunalt samarbeid å spore i rubrikken for undervisning. Gjerstad, Vegårshei og Åmli samarbeider noe innen barnehage og skole i form av at det er en ansatt som er barnehage- og skolefaglig rådgiver for alle tre kommunene. Andre formelle samarbeid har vært vanskelig å finne. Her kan det muligens finnes et potensial for videreutvikling.

Voksenopplæring er en oppgave det ved første øyekast ser ut til å være interkommunale samarbeid om i de fem kommunene, men ved nærmere ettersyn kommer det frem at kommunene kjøper tjenester fra Risør og eller Arendal voksenopplæring. Dette er snakk om ren kjøp og salg av tjenester og går ikke under interkommunalt samarbeid «paraplyen». Det later til at Risør kommune har satset på dette området, og bygd opp tjenesten slik at de har kapasitet til å selge tjenesten til omliggende kommuner, ville det vært mer riktig at kommunene her inngikk et samarbeid slik at alle har mulighet til å påvirke tjenesten? Kommunene har potensial til å tenke interkommunalt samarbeid her.

6.1.3 Helse og sosial

I helse og sosial sektoren samarbeides det relativt lite i de fem kommunene. De samarbeider om 5(4 for Åmli) av 9 oppgaver. De interkommunale samarbeidende er om oppgavene: legevakt, barnevern, krisesenter, arbeidstrening/introduksjons-program (utenom Åmli), omsorgstj./psykiatri. Gjerstad, Vegårshei og Åmli samarbeider om jordmortjenesten, mens alle kommunene inngår i interkommunalt samarbeid om felles samhandlingskoordinator og

felles e-helsekoordinator. Fremdeles er det mange andre oppgaver innen omsorgstj./psykiatri det ikke samarbeides om. Blant annet er det innen psykiatrifeltet flere kommuner som kjøper tjenester av private. Behovet er ikke stort nok til å kunne lage gode nok kommunale tjenester innenfor budsjettammen, så her kan det potensielt være mulighet for interkommunale samarbeid. Det er i noen tilfeller ikke ønskelig med for mye institusjonalisering og det kan være viktig å beholde tilhørighet til hjemkommunen for brukerne, dette kan være en utfordring, men i prinsippet har kommunene her et ubenyttet potensial. Det samme gjelder for kommunepsykolog, som det fra 2020 er nye krav om for kommunene. De små kommunene vil kanskje ikke ha mulighet til å ansette i full stilling, men ved et interkommunalt samarbeid kan man få til større stillinger og mer attraktive jobber. Kommuneoverlege er et annet eksempel der de små kommunene ofte ikke har mulighet til å ansette i full stilling. De ender da opp med en praktiserende lege, som kun er tilgjengelig for kommunen i små gitte tidsrom, her har Risør og Tvedestrand gått sammen om å ansette en kommuneoverlege. Det er meg bekjent ingen andre formelle interkommunale samarbeid om tjenestene; lege-/tannlegetjeneste, rehabilitering, NAV og sosialhjelp, så her kan det finnes muligheter for videreutvikling av samarbeidet.

6.1.4 Teknisk

I teknisk sektor er det krysset av i nesten alle rubrikkene, men det mangler samarbeid på planlegging og byggesak og bomstasjon. Per i dag har kommunene et samarbeid uten organisatorisk overheng på planlegging og byggesak. Samarbeidet dreier seg om felles innkjøp av utstyr til en utstyrspool, innkjøp av felles server og programvare (for vedlikehold av kartverk og føring av matrikkelen) og å styrke fagmiljøet i form av møter, felles kurs, samt å bruke hverandre til å diskutere ulike problemstillinger som dukker opp. Dette uformelle samarbeider later til å løse utfordringene kommunene har på dette området per dags dato. Om gevinstene ved å formalisere samarbeidet ytterligere er tilstede, eller vil dukke opp i takt med nye utfordringer, er uvisst. Det finnes mulig et videre potensial her.

6.1.5 Kultur, natur og næring

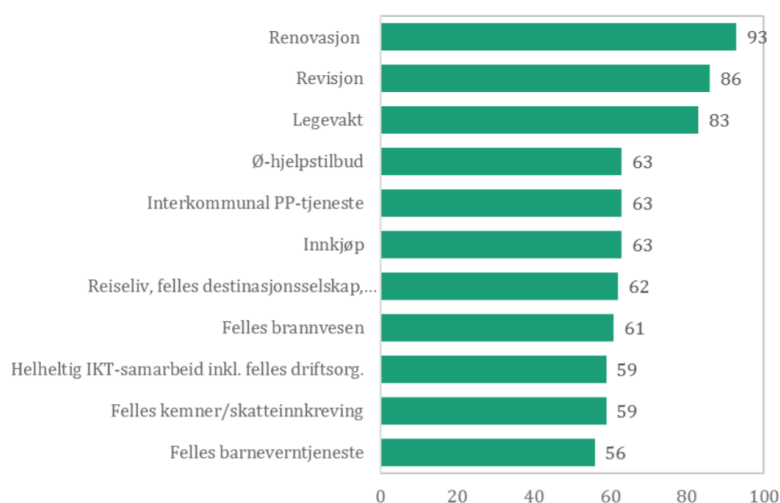
I denne sektoren samarbeides det mye i de fem kommunene. Næring og kultur skiller seg ut som områder det finnes flere interkommunale samarbeid om. Havnevirksomhet, idrett og media/kommunikasjon er de eneste oppgavene jeg ikke har funnet noe samarbeid om. Havnevirksomhet er bare aktuelt for kommunene Risør og Tvedestrand, og ikke for de tre andre som er innlandskommuner, så her er de jo naturlig at det er lite samarbeid å finne. Potensialet kan kanskje finnes i samarbeid om idrett? Eksempelvis store idrettsanlegg som flere kommuner kan bygge sammen, ulike idrettsarrangement og fritidsaktiviteter som kan drives på tvers av kommunegrenser. Her vil nok geografiske avstander spille en rolle, men like fullt kan det finnes et potensial her. Samarbeid om medier/kommunikasjon er bare å finne i uformelle former for disse kommunene, da blant annet i form av samarbeid om kommunenes hjemmesider, så her finnes det kanskje også et videre potensial.

6.2 Nullpunksmåling

Om vi sporer over til Nullpunksmålingen (Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R. J. & Vinsand G. 2017), vil vi se noen av de samme tendensene som hos Leknes mfl. (2013). Prosjektet ble utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med formål å legge grunnlag for at det i ettertid skulle kunne evalueres om, eller i hvor stor grad, kommunereformen oppnådde sine mål. Denne rapporten handler om å gi et situasjonsbilde, og tallene i forhold til interkommunale samarbeid er hentet fra rådmannundersøkelsen i 2016. I denne rapporten er interkommunale samarbeid uten organisatorisk overbygg tatt med (se forklaring side 17). Tallene vil derfor ikke være 100 % sammenlignbare med figur 6.1, der interkommunale samarbeid uten organisatorisk overbygg ikke er tatt med. Det tatt i betraktning vil rapporten likevel kunne bidra med å nyansere bilde av interkommunalt samarbeid på landsbasis. De har i denne rapporten kommet frem til at det er systematiske variasjoner mellom store og små kommuner i hvilke oppgaver det samarbeides om. Store kommuner samarbeider mer innen teknisk sektor, mens de små kommunene oftere samarbeider mer om IKT, PPT og helse- og sosialtjenester som f.eks. øyeblikkelighjelpstilbud, jordmortjeneste, barnevern og tjenester fra NAV. Hovedmønsteret gjør seg gjeldene både for de nasjonale og kommunevise kartleggingene som er blitt gjennomført i forbindelse med Nullpunksmålingen.

Som vi ser i de fem aktuelle kommunene så samarbeides det meget godt også i teknisk sektor, selv om kommunene er små. Så på dette feltet gjør kanskje disse kommunene det bedre enn andre sammenlignbare kommuner i forhold til størrelse. Videre så finnes det interkommunalt samarbeid om de fleste oppgaver som nevnes som de vanligste å samarbeide om for små kommuner. Både IKT, PPT (med unntak av Åmli), og flere helse og sosialtjenester som legevakt, barnevern mfl. Kommunene samarbeider derimot ikke om tjenester fra NAV, dette er interessant i forhold til funn om at NAV-tjenester oftere samarbeides om i små kommuner. Likevel er det slik at i funnene til Leknes mfl.(2013) ser det ikke ut til å være så mange formelle interkommunale samarbeid om tjenester fra NAV, kun 9 av 750. Hvor vanlig det egentlig er med interkommunalt samarbeid om tjenester fra NAV kan på bakgrunn av disse litt sprikende funnene diskuteres. Mulig det er flere interkommunale samarbeid uten organisatoriske overbygg som trekker opp andelen samarbeid i nullpunktsmålingen? Uansett så finnes det ikke interkommunalt samarbeid om tjenester fra NAV i de fem kommunene, og det kan finnes et potensial her.

Figuren nedenfor viser oppgavene som kan klassifiseres som hyppige samarbeidsområder, der over 50 % av kommunene i den nasjonale undersøkelsen inngår i et samarbeid. Her scorer alle de fem kommunene med unntak av Åmli «full pott», der har jeg ikke funnet interkommunalt samarbeid om PP-tjenesten. Dvs. at kommunene samarbeider om alle oppgaver som minst 50 % av landsgjennomsnittet samarbeider om. Det vi leser ut av dette er at de aktuelle kommunene samarbeider like mye eller mer enn landsgjennomsnittet. Videre viser nullpunktsmålingen en raskt synkende trend av antall kommuner som samarbeider om resterende oppgaver, dette ser vi igjen i tallene fra Leknes (2013).



Figur 6.1 Prosentandel av kommuner i undersøkelsen (N=206) som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. (>50%) (Borge mfl. 2017, s 92).

6.3 Hvor mener respondentene at det er potensial for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet?

I intervjuene ble respondentene utfordret til å si noe om hvor de mener det finnes potensial for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Jeg har sammenfattet innspillene, og lagt vekt på de tjenestene som skiller seg ut. Jeg har ikke etterspurt potensialet for hver enkelt oppgave, så det har i første omgang vært opp til respondentene selv å legge føringer for hvor de tenker det er et potensial. Det var litt lunken tilbakemelding på dette spørsmålet, og med noen unntak måtte det oppfølgingsspørsmål til for å lede respondentene inn på de ulike sektorene.

Ett innspill som gikk igjen hos flere var at de så for seg at det kan være lurt å samarbeid om de oppgavene kommunene har få ressurser til, og der det ofte bare er en til to ansatte. Når det er så få ressurser som jobber med oppgaven blir tjenesten svært sårbar ved f. eks sykdom eller oppsigelse. Et annet moment som gikk igjen hos flere av respondentene var at de naturlig nok så potensial til samarbeid om de tjeneste de ikke klarer å få til alene. Det var også flere som så potensial til stordriftsfordeler ved interkommunalt samarbeid. Alle respondentene har i løpet av sitt intervjuet gitt uttrykk for at de ser at det stadig har blitt, og at det stadig blir mer og mer interkommunalt samarbeid. Dette underbygger at det finnes potensial for, og vilje til, videreutvikling av samarbeidet. Dette er i tråd med funn fra Goderstad og Lauvland (2016). Viser til tre utsagn fra ulike respondenter:

«Nesten alle nye pålegg vi får må vi løse gjennom interkommunalt samarbeid. Vi ser ikke omfanget av det enda.»

«Det er viktig fremover å tenke på alle virksomhetsområdene våre, og vurdere om det ville vært smart å samarbeide på disse områdene»

«Vi var tydelige på at vi ikke ønsker kommunesammenslåing, og var da klar over at for å løse oppgavene som ligger foran oss, så må det bli mer samarbeid»

6.3.1 Administrasjon

Den tjenesten som helt tydelig ble nevnt flest ganger uoppfordret, uavhengig av sektor, var dette med lønn og administrative/merkantile støttetjenester. Med støttetjenester menes arkiv,

sentralbord, økonomi og personal. Selv om det er mulig at respondentene har vektlagt litt forskjellige oppgaver når de sier støttetjenester, er lønn en oppgave som alle utenom en respondent nevnte uoppfordret. Skjenkebevilgning og jurist er andre tjenester som ble nevnt som tjenester med potensial for samarbeid.

6.3.2 Undervisning

På barnehage og skole er det bred enighet om at det lite aktuelt med videreutvikling av det formelle samarbeidet. Det er bare en respondent som på konkret spørsmål om samarbeid om tjenesten sier at samarbeid kan være aktuelt, uten å ha konkrete tanker om det. Samarbeid om PPT (som i dag finnes blant fire av de fem kommunene), samarbeid på fagnivå, blant annet i form av skoleledernetverk og felles kompetansebygging i regi av Østre-Agderregionen og ulike prosjekter (mobbeprosjekt, leseprosjekt) later til å være så langt kommunen ønsker å strekke seg. Skoler og barnehager er stort sett sterke enheter i kommunene. Slik jeg tolker det er det masse samarbeid her, men de fleste er uten «organisatorisk overheng», som er den definisjonen jeg bruker på uformelle samarbeid. Respondentene ser lite potensial i å videreutvikle det interkommunale samarbeidet når det gjelder den ordinære driften. Når det gjelder voksenopplæring er ikke respondentene like tydelige. Det viser seg at det er en usikkerhet rundt dette om voksenopplæring i flere av kommunene. Per i dag inngår alle de fem kommunene i et kjøp og salg forhold med andre kommuner enn sin egen, dette gjør de uten å egentlig ha en konkret tanke om hvorfor de har ett kjøp og salg forhold fremfor et interkommunalt samarbeid. Flere av respondentene svarer altså at de har et interkommunalt samarbeid om tjenesten, selv om de strengt tatt ikke har et formelt samarbeid. Potensialet for samarbeid på voksenopplæring er helt klart tilstede, og det virker som at direkte spørsmål rundt dette gir respondentene noe å tenke over.

6.3.3 Helse og sosial

Det samarbeides noe på området og e-helse blir trukket frem av flere av respondentene. Det samme gjør velferdsteknologi og samhandlingsreformen. Det vises litt lunken vilje til samarbeid om den tradisjonelle driften, og en av respondentene utaler dette slik:

«Den mer tradisjonelle driften ligger et stykke unna (..) er nok noe av det siste som går inn i samarbeidet».

Samarbeid rundt de tyngste brukerne i kommunen i forhold til psykiatri og rus blir nevnt av to av respondentene som et potensial. Den ene respondenten sier det er et potensialet i å:

«Se på muligheten for å etablere samarbeid rundt de brukerne som hver og en av oss har få av, og som det er dyrt å gi et godt tilbud til. Tenker da på rus, psykiatri og psykisk utviklingshemmede. Det er stor variasjon blant brukerne – enkeltindivider med helt ulike behov. For å lage samlinger av brukere med likere behov er vi avhengig av å se over kommunegrensene»

Samtidig kommer samme respondent med argument for at det kan bli vanskelig i forhold til regelverket å flytte brukerne ut av kommunen. Dette blir bekreftet av en annen respondent som sier dette om potensialet for videre samarbeid rundt samme typen oppgaver:

«Er kanskje smart å gå interkommunalt, men vil da stange i regelverk. Psykisk utviklingshemmede skal selv kunne velge hvilken kommune de bor i. Vi kan ikke tvinge noen til å flytte til nabokommunen.»

Tre av respondentene sier at de heller ville vurdert å trekke seg ut av eller endre allerede innarbeidede samarbeid. Kommunal øyeblikkelig hjelp er det flere som vil endre på. Per i dag er dette et interkommunalt samarbeid mellom alle 8 kommunene i Østre-Agder regionen. Samarbeidet koster relativt mye for de små kommunene, men de ligger langt unna lokaliseringen i Arendal og tilbudet blir derfor ikke så flittig brukt. Her sier noen av respondentene at de vurderer det til at det vil være bedre for sin kommune å ha et interkommunalt samarbeid med noen få kommuner som ligger nærmere, altså de ønsker å trekke seg ut av et interkommunalt samarbeid, for å lage et interkommunalt samarbeid med færre kommuner.

Kommunepsykolog, som det blir nye krav om for kommunene fra 2020, er det mange av respondentene som ser et potensial i. Det er kun en respondent som helt tydelig viser at den ikke ser ett potensial her, og begrunner dette med hensynet til den som blir ansatt som psykolog.

6.3.4 Teknisk

Her ser noen av respondentene potensial ved plan og byggesak, parkering og kart og oppmåling. Plan blir nevnt som et aktuelt samarbeid som kan gi en bedre kvalitet i tjenesten, der ett felles plankontor med sterkere fagmiljø har muligheter for å arbeide mer helhetlig slik at planarbeidet for alle kommunene vil henge sammen. Det kan virke som om tjenester i den tekniske sektoren ikke er tjenestene det er mest press på i forhold til interkommunale samarbeid, og mulighetene her er lite utforsket. Dette har en av respondentene merket seg, og uttaler at det kanskje nettopp derfor ligger et større potensial her enn på andre områder, det er korte avstander og det er mulig å drifte for hverandre, ha bakvakter for hverandre og det er mulig å drifte større miljøer. Videre gir respondenten uttrykk for at det nok vil være størst gevinst for de aller minste kommunene, der det er vanskelig å ha kompetanse på alle felt.

6.3.5 Kultur, natur og næring

Det finnes i dag flere samarbeid innen jord- og skogbruksforvaltning i de fem kommunene, likevel er det to respondenter fra to forskjellige kommuner som ser potensialet i å videreutvikle dette samarbeidet. På næringsfronten har Østre-Agder regionen (8k) et samarbeid det har vært mye fokus på i det siste. Flere av respondentene gir uttrykk for at dette samarbeidet har vært vanskelig å få til, og de har «slitt med å finne formen», dette argumenterer en av respondentene for at kan skyldes at kommunene er forskjellige. Hele Østre-Agder regionen har hatt økt fokus på nettopp dette samarbeidet. Videre er det ingen flere oppgaver som blir trukket frem spesielt i forhold til videreutvikling av samarbeid.

6.4 Gjennomgang av mulighetsområdet

Empirisk data viser at det finnes ubenyttet potensial for mer interkommunalt samarbeid for kommunene, i alle sektorene. Kommunene har dårlig kapasitet og det later til at nye pålegg fra staten kan være vanskelig å gjennomføre alene, så fortløpende vil nye oppgaver potensielt åpne for mer interkommunalt samarbeid. Det som ble mest vektlagt av respondentene i mine undersøkelser er potensialet for samarbeid om administrative støttetjenester, lønn, personal, arkiv, sentralbord m. m. Samarbeid om den ordinære driften av skole og helsetjenester er det som later til å ligge lengst unna, og har et lite potensial. Voksenopplæring foregår som kjøp og salg av tjenester i dag, her finnes det muligheter for samarbeid. Det finnes også et potensial for samarbeid om tjenesten kommunepsykolog, og innen teknisk sektor. Jeg mener at det kan

være spennende å utforske samarbeid innen teknisk sektor, tenker da blant annet på plan og byggesak, kart og oppmåling. Jeg vil presisere at selv om det finnes potensial for videreutvikling betyr ikke det at en eventuell videre satsning er uproblematisk. Det kan være utfordringer og høye kostnader knyttet til videreutvikling. Selv om respondentene har gitt uttrykk for oppgaver de mener det finnes potensial for samarbeid om, blir også flere hindringer nevnt i forhold til de samme oppgavene. Det er heller ikke sikkert at interkommunalt samarbeid er lønnsomt for enhver oppgave, selv om potensialet finnes. I tillegg er det slik at det kan ligge et stort potensial i å videreutvikle og utvide samarbeid som allerede finnes, samtidig som det kan finnes potensial i å inngå samarbeid om oppgaver som ikke spesifikt har blitt nevnt innenfor de ulike sektorene. Hindringer for å få til videreutviklingen av det interkommunale samarbeidet blir grundigere gjennomgått i kapitel 8.

Nedenfor følger et sammendrag over de oppgavene det kan være et potensial for videreutvikling av samarbeid om:

- Administrasjon: Lønn, økonomi, sentralbord, arkiv, regnskap, personal, tilsyn, skjenkebevilgning og jurist.
- Undervisning: Voksenopplæring, spes. Undervisning, FoU.
- Helse og sosial: Videreutvikle samarbeid innen omsorgtjenester/psykiatri, heldøgnsstilbud, kommunepsykolog, Lege-/tannlegetjeneste, Rehabilitering, NAV og sosialhjelp.
- Teknisk: Plan og byggesak + kart og oppmåling.
- Kultur, natur og næring: havnevirksomhet, idrett og media/kommunikasjoner + videreutvikle dagens ulike samarbeid om land- og skogbruksforvaltning.

7 Hvilke holdninger/motivasjon til videreutvikling av samarbeid finnes det politisk og administrativt?

Som forrige kapittel viser, finnes det et potensial for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. I dette kapitlet vil jeg belyse andre del av problemstillingen min: Hvilke holdninger/motivasjon til økt samarbeid finnes det politisk og administrativt? Hva er holdningene til rådmennene og ordførerne til interkommunalt samarbeid generelt, og hvilke motivasjoner har de for å velge å bruke nettverksstrategien for å løse kommunenes oppgaver? Jeg vil belyse problemstillingen ut ifra en kvalitativ analyse av intervjuene med respondentene. Respondentene har her svart på et åpent spørsmål, sammenstillingen av data er derfor gjort etter inndeling etter temaer.

En av respondentene gir uttrykk for at kommunereform prosessen i Østre-Agder (8k), helt i tråd med funn fra Goderstad og Lauvland (2016), har gitt økt fokus på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet:

«Når det ikke ble å gå videre med noen sammenslåinger var det sagt veldig tydelig, mest kanskje fra det politiske, at de skal videreutvikle det interkommunale. Det har vært et utgangspunkt for mange. Så er det da spørsmålet om politikerne mente det for å bortforklare eller hva, det er jo spennende å se da, over tid. Men det var veldig tydelig.»

En annen respondent underbygger dette:

«Interkommunale samarbeid er en nødvendig konsekvens, og det beste alternativet når det ikke ble kommunesammenslåing.»

Samtidig blir det i nesten samtlige intervjuer brukt negativt ladede ord om bruken av interkommunalt samarbeid. Uttrykk som «denne typen samarbeid tvinger seg frem», «vi har ikke noe særlig valg», «interkommunalt samarbeid har blitt en nødvendighet» og «vi må bruke interkommunalt samarbeid» gir grunnlag for hva respondentene tenker om bruk av interkommunalt samarbeid. Det er heller ikke noe særlig variasjon fra rådmennene til ordførerne rundt dette. En av respondentene uttrykker dette slik:

«Motivasjonen (for samarbeid) er mer at vi må enn at det er en bevisst strategi eller et bevisst ønske.»

Samtidig som det også har kommet utsagn som dette:

«For oppgaver kommunene ikke kan klare å løse alene, er interkommunalt samarbeid veldig viktig»

En av respondentene uttaler seg slik om det interkommunalt samarbeidet:

«Bryter med prinsippet om en kommunestruktur der politikerne blir valgt for å levere tjenester for sine innbyggere innenfor et geografisk område. Istedenfor så avgir de masse makt til interkommunale samarbeid og andre kommuner. Og er problematisk i så måte, men det er nødvendig for å kunne tilby tjenester med god kvalitet, og derfor så har det vokst frem i stor grad innenfor de alle fleste områder.»

En annen respondent underbygger denne uttalelsen:

«Jeg ser diskusjonen rundt det såkalte demokratiske underskuddet, men vi har ikke noe annen mulighet, og syntes at vi i de gitte rammene får dette til ganske bra.»

Det er også tydelig at vi straks er inne i temaet om kommunereformen og kommunesammenslåinger. En respondent uttaler seg slik:

«Jeg ser på interkommunalt samarbeid som en midlertidig løsning frem til Norge blir klar til å tenke at vi ikke kan holde på slik som i dag»

En annen respondent sier at:

«Regjeringen gjorde et forsøk med kommunereformen, men kommune-Norge er nå verre enn noen gang. Mange små kommuner består og noen store kommuner er blitt enda større. Kommunekartet og grunnlaget for generalistkommuneprinsippet er kanskje blitt verre.»

Videre i intervjuet uttrykker samme respondent seg slik:

«Interkommunalt samarbeid er på mange måter et svar på at kommunene er for små til å klare å håndtere prinsippet om generalistkommune. Kommunene erkjenner dette og er avhengige av interkommunalt samarbeid for å kunne levere de tjenestene de skal. (..) «Jeg mener vi må ha en ny kommunestrukturdebatt, eller så må man forlate prinsippet om generalistkommune.»

Kommunene som er objekter i denne oppgaven har sagt nei til kommunesammenslåing, og ønsket å stå alene. Kommunestruktur er derfor et tema jeg i utgangspunktet ikke har viet mye oppmerksomhet i mine undersøkelser, og jeg la «ballen død» tidlig i oppgaven. Likevel er dette helt tydelig et viktig tema for ordførere og rådmenn i disse kommunene, både for de som er imot kommunesammenslåing og de som er for kommunesammenslåing, for her er respondentene delt. Interkommunalt samarbeid og kommunestruktur ligger såpass tett knyttet til hverandre, og jeg oppdager at det er vanskelig å si noe om det ene uten å si noe om det andre. Faktisk var det bare en respondent som helt og holdent holdt seg unna kommunesammenslåing som et tema.

Det som er veldig interessant med tanke på denne negativiteten om interkommunalt samarbeid er at alle respondentene likevel er positive, eller svært positive til flere av samarbeidene som allerede er innarbeidet. Legevakt, krisesenter, avfallshåndtering og barnevern blir ofte nevnt som gode samarbeid med åpenbare fordeler for kommunene. Det kommer frem at det er dårlig kommuneøkonomi som presser kommunene. Det skinner igjennom at kommunene egentlig har et ønske om å løse de fleste oppgavene selv, men at dette ikke er mulig på grunn av kostandene. De er likevel bevisste på at enkelte oppgaver uansett ikke er mulig å løse alene, f.eks. legevakt og krisesenter. Når kommunene ikke klarer å håndtere de oppgavene de skal alene, tyr de til hverandre og interkommunale samarbeidsløsninger. En respondent uttrykker at interkommunale samarbeid er en naturlig del av det å drifte en liten eller mellomstor kommune. Videre uttrykker samme respondent seg slik:

«Det er vanskelig å bygge opp disse tjenestene selv. Da er interkommunale (samarbeid) den logiske løsningen, ikke det at det er problemfritt, det er ikke det det handler om. Men vi får det ikke til antakeligvis å lage det selv på en del områder. (..) du kan ønske det så mye du vil, det hjelper ikke, du får ikke det til.»

En annen respondent stiller dette spørsmålet:

«Det har vært en voldsom utvikling av interkommunalt samarbeid i Norge de senere årene, man lurer på i hvilken grad er det et bilde av utvikling, og i hvilken grad er det en konsekvens av at man ikke har våget å ta den store debatten om hvordan dette landet egentlig skal se ut?»

Videre uttrykker samme respondent følgende skepsis i forhold til utviklingen av det interkommunale samarbeidet:

«Det har gått litt for fort og litt for blindt de seinere årene, også er vi ikke helt sikre på konsekvensene av denne utviklingen, så jeg er litt betenkt på det. Jeg tror ikke det er bra på sikt å bygge en kommunestruktur som er så fraksjonert som det den nå blir. (..) Jeg blir bekymret når jeg ser hvor komplekst og vanskelig det blir»

Det er bred enighet blant respondentene om at så lenge vi har den kommunestrukturen vi har i dag, så vil det bli mer interkommunale samarbeid. Videre er det flere som argumenterer for at det finnes en grense for hvor mye kommunene kan samarbeide om. Det er politiske vedtak som sier at kommunene skal stå alene, så det er hele tiden en avveining av hvor mye er nok, og hvor mye er for mye. En respondent utaler dette slik:

«(..)går en grense på hvor mye man kan samarbeide om – da vil neste steg være at man like gjerne kan slå kommunene sammen.»

En annen respondent uttrykker videre en skepsis i forhold til andres agenda og bakenforliggende årsaker til ønske om mer samarbeid:

«For min del handler det om at vi skal klare å stå som egen kommune, men jeg frykter at strategien til mange andre er at bare vi får samarbeidet mer, så slår vi oss sammen til slutt.»

7.1 Interkommunalt samarbeid versus privatisering

Videre later det til at respondentene straks blir mer vennlig innstilte til interkommunalt samarbeid når mulige andre løsninger blir brakt på banen. Det er bred enighet om at privatisering er en dårligere løsning enn interkommunale samarbeid, på flere områder. En respondent gir uttrykk for dette slik:

«Jeg er ikke tilhenger av privatisering. Jeg ser at vi ved interkommunale samarbeid løser ting som ellers ville stått i fare for å bli privatisert. (..) Det er viktig at vi beholder kompetansen og tjenestene i det offentlige, og ikke lar folk som skal tjene penger på det å ta ut utbytte av virksomheten.»

En annen respondent underbygger dette slik:

«Jeg har problemer med å se på en rekke områder at det er så mye mer effektivt å kjøre det via det private. Det ligger jo i sakens natur at de private skal ha en avkastning og det skal betales.»

Generelt later det til at det er enighet om at det å privatisere tjenester gir et ekstra fordyrende ledd og det er vanskelig å se for seg at det skal være en god økonomisk løsning. En av respondentene viser videre til satsningen på privatisering av en del barnehager. Dette ble gjort for å gjøre noe med kapasitetsproblemer i forhold til barnehageplasser. Det kom inn masse private aktører, og i dag ser man at disse aktørene tjener store penger på drift av barnehagene, det kan jo få en til å tenke seg litt om i forhold til å privatisere andre kommunale tjenester. I tillegg er flere av respondentene innom dette med tap av demokratisk styring i forhold til privatisering. En respondent uttrykker dette slik:

«Interkommunalt samarbeid fremfor privatisering fordi prinsippet om folkevalgt styre og demokrati der man kan bytte ut de folkevalgt hvert fjerde år bør holdes hellig. Vi må ikke slutte å tro på den demokratiske overbyggingen. Vi må ivareta demokratiet

som har en intensjon om å ivareta alle, uavhengig av posisjon og pengebok. Man er i større grad sikret et system der tjenestene er underlagt en demokratisk styring, som er åpen slik at media kan følge med. (...) Interkommunalt samarbeid gir fortsatt en form for demokratisk styring. Det er ikke realistisk å bruke privatisering som en strategi i særlig grad.»

Flere av respondentene påpeker at dette er et politisk spørsmål, og at det kanskje kan være uenigheter partiene imellom, men ettersom jeg kan forså er ikke privatisering en sak det blir kjempet for i kommunestyrene. En respondent har dette utsagnet:

«Etter kommunestrukturdebatten har ikke privatisering blitt en stort tema, er alltid samarbeid som sees på som svaret. De oppgavene vi samarbeider om er det kanskje ikke så naturlig å privatisere.»

Et annet hinder for privatisering er innkjøpsregler som sier noe om hvor ofte man må ut på anbud, dette er omfattende prosesser som krever mye tid og penger. Stort sett er det enighet om at det er bedre å løse oppgavene interkommunalt, men det er også en respondent som sier at dette ikke nødvendigvis er et bevisst valg, snarere har det blitt slik at interkommunalt samarbeid har blitt den naturlige løsningen, uten at privatisering egentlig blir tatt med i betraktningen.

7.2 Rekruttering

For de små kommunene kan det være vanskelig å fremstå som en attraktiv arbeidsplass. Ansatte ønsker gjerne større fagmiljø enn det kommunene kan klare å gi alene. Spesielt oppleves det vanskelig å rekruttere unge arbeidstakere. Som nyutdannet og med lite erfaring er det vanskelig å starte i en jobb der du praktisk talt er den eneste som gjør en type arbeidsoppgaver, der det ikke er noen å henvende seg til for veiledning. Mange av respondentene nevner dette med fagmiljø flere ganger i intervjuene, og det er tydelig at dette er et viktig argument for mer samarbeid. Det samme er det å kunne tilby 100 % stillinger. Folk ønsker en lønn de kan leve av, og det er mange som ønsker å jobbe i full stilling. I mange av kommunenes funksjoner vil behovet være mindre enn en 100 % stilling, og kommunen har ikke økonomi til å tilsette i full stilling. Satt på spissen så er det ikke nok med

at du ikke får et kollegialt fagmiljø, du får heller ikke muligheten til å jobbe fullt. Ved flere av kommunene finnes det i dag samarbeid basert på nettopp denne utfordringen.

Ved nye lovpålegg fra staten om f.eks. kommunepsykolog, ser flere av respondentene at kommunene er for små til å kunne tilby en 100 % stilling. En respondent uttrykker dette slik:

«For lite etterspørsel etter den typen tjenester som gjør det vanskelig å skulle klare å sysselsette i hel stilling, eksempelvis kommunepsykolog.»

Videre argumenterer samme respondent med at det ikke er nok psykologer i Norge til at alle kommuner kan få hver sin. Så her kan det finnes et potensial (selv om ikke alle respondentene er enige).

7.3 Uformelle samarbeid

I forhold til dette med fagmiljø er det verdt å nevne de uformelle nettverkene på fagnivå. Med felles fagsystem og samarbeid på fagnivå, vil de ansatte i større eller mindre grad få en opplevelse av et kollegialt fagmiljø. De fleste respondentene nevner disse uformelle samarbeidene i løpet av intervjuene. I noen grad later det til at respondentene ikke alltid skiller mellom de formelle og uformelle samarbeidene. Dette kan nok skyldes kompleksiteten og de mange måtene å drive med interkommunalt samarbeid på. Det kan stilles spørsmål ved om de uformelle samarbeidene noen ganger er til hinder for å inngå mer formaliserte samarbeid. Respondentene later til å jevnt over ha en annen holdning til det. En respondent uttrykker dette slik:

«Uformelle samarbeid er ikke til hinder for å videreutvikle det formelle samarbeidet, tvert imot. Ved å ha de samarbeidene som vi har så har vi opparbeidet oss en stor tillit og gode relasjoner til hverandre.»

En annen respondent underbygger dette slik:

«(..) vi har formalisert veldig mange av disse (uformelle samarbeid) og vi trenger noen av disse uformelle samarbeidene som handler om fag og praksis uten at det blir så formelt. Uformelle samarbeid kan være en ressurs dersom man skal vurdere å gjøre det mer formelt.»

Videre er det en respondent som uttrykker seg slik i forhold til uformelle versus formelle samarbeid:

«Uformelle samarbeid er ikke en erstatning for formelle samarbeid, men er en faglig styrke, når de fungerer.»

Videre nevnes det at de uformelle samarbeidene kan løse noen av utfordringene kommunene har, men at de også kan bli bedre. Jeg tolker det slik at når respondentene svarer på spørsmål i forhold til interkommunalt samarbeid svarer de generelt for interkommunalt samarbeid, uten et klart skille mellom den formelle og den uformelle siden av det. Denne tolkningen gjør jeg basert på at respondentene selv snakket om både formelle og uformelle samarbeid om hverandre, og sa ingenting om dette før de ble tatt opp av intervjuer.

7.4 Tillit

Flere av respondentene gir uttrykk for at dette med tillit mellom kommunene er viktig i forhold til det interkommunale samarbeidet. En ordfører uttrykker at det er et veldig godt samarbeid på ordførernivå i disse kommunene. De vet at de er avhengige av hverandre. Det gode samarbeidet kan i noen tilfeller, til en viss grad være en motivasjon i seg selv. En respondent uttrykker dette slik:

«Det at vi gjør mye sammen gjør at vi får tillit til hverandre, vi kjenner hverandre godt. Siden vi har jobbet mye sammen har vi en tillit og en samarbeidsform som kan overføres til å brukes ved andre sammenhenger, blant annet dette med vei nå. 8 kommuner går sammen om veiutbygging, siden vi har investert i samarbeid tidligere får vi nå til et godt samarbeid her.»

En annen respondent viser til samarbeid om fengselet i Froland som en suksesshistorie, og uttaler at:

«Ved å stå sammen kan vi få til ting i vår region. Jo mer vi jobber sammen og kan enes om ting før vi skal ta de store slagene mot andre, gjør at vi lettere kan kjøre på med full styrke samlet. Dette vil alltid være en styrke.»

En tredje respondent uttrykker seg slik om tillit:

«Ved å ha de samarbeidene vi har så har vi opparbeidet oss en stor tillit og gode relasjoner til hverandre. Det samme gjelder hele Agder, 30 kommuner. Vi kjenner hverandres plusser og minuser og vet hvor vi har hverandre, men om dette påvirker arbeidet og man får en agenda inni agendaen så er det veldig uheldig. Vi må spille med åpne kort i dette arbeidet slik at vi vet hvor vi har hverandre.»

En av respondentene gir uttrykk for at dette med tillit kan være viktig for å inngå gode samarbeid. Respondenten bruker dette argumentet videre inn mot ett tettere samarbeid mellom de fem «originale» kommunene:

«(..) det at vi er mer like og har allerede et godt innarbeidet samarbeid og tillit til hverandre vil kanskje bidra til at det er lettere å bygge opp ett tettere samarbeid her (mellom de fem kommunene), enn det er når vi f.eks. skal til Grimstad.»

Videre sier samme respondent:

«Hadde det bare vært oss fem hadde det kanskje vært lettere å fordele ting mellom oss, samtidig som vi innser at vi fem er for små til at alle samarbeid kunne fungert med bare oss fem.»

7.5 Er den gamle Østregionen (5k) lagt død?

Som beskrevet i delkapittelet over, er det i hvert fall en respondent som ser et potensial ved å beholde et tett samarbeid mellom den gamle Østregionen, samme respondent uttrykker seg slik:

«Før var det mer fokus på Østregionen, oss fem, men så har Østre-Agder (8k) blitt løftet høyt opp og det er nå veldig fokus på Østre-Agder regionen, så alt handler nå om oss 8. (..) vi fem burde kanskje hatt ett tettere samarbeid.»

Denne holdningen er det ikke så mange av respondentene som deler. En respondent gir uttrykk for at den gamle Østregionen (5k) ikke er et tema lengre:

«Vi (fem) er ikke en region i regionen, Alle nye oppgaver blir løftet i regionen, også kan de kommunene som ønsker være med i utredningen.»

Dette underbygges av en annen respondent:

*«Fremtiden ligger ikke i de fem, Arendal er nyttig og interessant å samarbeide med.
(..) Arendal og kommunene vest har flere arbeidsplasser»*

Selv om det bare er en respondent som helt tydelig uttaler et ønske om å beholde «gamle Østregionen» (5k) som en «samarbeidsklynge» er det flere respondenter som ser en utfordring i det å samarbeide med såpass mye større kommuner som f.eks. Arendal. En respondent uttrykker dette slik:

«Klart at Arendal kommune er såpass mye større enn oss at det kan være en kompliserende faktor, men de har også en annen slagkraft som gjør at de kan håndtere oppgaver vi ikke kan håndtere.»

En annen respondent uttrykker seg slik:

«Kan være utfordrende å samarbeide når noen kommuner er såpass mye større. Arendal opplever kanskje at de minste kommunene er en klamp om foten. Jeg syntes Arendal har oppført seg som stort sett fornuftig «storebror» Men på noen områder går det greit å samarbeide med bare noen. Det må være lov å ha forskjellige typer løsninger. De som måtte ønske kan henge seg på, vi kan ikke tvinge alle.»

Utfordringer rundt samarbeid mellom små og store kommuner kommer til uttrykk i kapittel 8.3, hypotese 6.

7.6 Oppsummering av holdninger/motivasjon til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet

Jeg vil si at funn fra Goderstad og Lauvland (2016) om at det har blitt økt fokus på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet for disse kommunene, i stor grad underbygges av mine undersøkelser. Det ble bestemt at kommunene ikke skulle inngå i noen

form for kommunesammenslåing, og det ble spesifisert at man da var nødt til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Det er ikke slik at man ser på interkommunalt samarbeid som uproblematisk, men gitt de rammene kommunene har, og valgene som ble gjort i forhold til kommunesammenslåing, har kommunene innsett at de trenger hjelp til å løse sine oppgaver, og ser på interkommunalt samarbeid som den beste løsningen. Grunnen til dette vil jeg prøve å oppsummere i dette kapitlet, og jeg vil underveis spesifisere noen funn.

Rådmennene er nok gjennomgående hakket mer pådrivere for interkommunale samarbeid, dette henger nok sammen med at de har mest innsikt i kommunenes tjenester og forholdet til økonomien oppi det, men skillet mellom dem og ordførerne er såpass lite at jeg har valgt å ikke bruke skillet aktivt.

Det jeg vil kalle hovedfunnet mitt i forhold til holdninger/motivasjon er at:

Kommunene ønsker å være selvstendige organisasjoner. De ønsker å løse oppgavene selv og er derfor ved første øyekast negative til for stort omfang av interkommunalt samarbeid.

Kommunenes økonomi sett sammen med generalistkommuneprinsippet og statens fortløpende nye krav til hva kommunene skal tilby av tjenester, gjør at kommunene ikke makter å løse alle oppgavene alene. Interkommunalt samarbeid trekkes da frem som den foretrukne strategien.

Argumenteringen for å inngå interkommunale samarbeid fremfor kommunesammenslåing går jeg ikke nærmere inn på her, siden kommunene selv har bestemt at det ikke skulle bli noen kommunesammenslåing. Valg av interkommunalt samarbeid som strategi fremfor privatisering vil jeg gå litt nærmere inn på, det samme vil jeg med andre momenter som motiverer til mer interkommunalt samarbeid.

Det er et kjent faktum at man ved privatisering innlemmer et nytt ledd i tjenesteytelsen, som også skal ha betalt. Private selskaper drives først og fremst for profitt, i motsetning til kommunene, som først og fremst skal yte tjenester til innbyggeren på en rettferdig måte og sørge for at det er en god kommune å bo i. Kommunenes prinsipper om folkevalgt styre som velges hvert fjerde år gjelder også for nabokommunene, og på den måten bevarer man demokratiet til en viss grad. Likevel er det jo slik at man som innbygger i en kommune, kun stemmer i sin egen kommune og ikke i nabokommunen og dermed vil ikke innbyggerne egentlig ha en demokratisk styringsmulighet over interkommunale samarbeid som legges til en annen kommune. Til gjengjeld vil nabokommunen ha samme grunnprinsipper om å yte

tjenester på best mulig måte for innbyggerne, og da også for innbyggerne i nabokommunen dersom det inngås interkommunale samarbeid, fremfor at målet er profitt slik det er hos private selskap. Samtidig er man i større grad sikret en åpenhet der media kan følge med ved interkommunalt samarbeid, en mulighet man ikke har i like stor grad ved privatisering.

Funn: Interkommunalt samarbeid fremfor privatisering for å bevare kommunens grunnprinsipp om å ivareta alle, uavhengig av penger og status, (fremfor privatisering som har hovedfokus på profitt).

Det kommer frem i mine undersøkelser at fokus på større fagmiljø er en motivasjon for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Bruk av interkommunalt samarbeid kan gi økt kompetanse og robuste, dyktige fagmiljøer. Dette vil gjøre tjenestene mindre sårbare. Det er flere som argumenterer for at de ser et potensial for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet om tjenester det bare er en eller to ansatte. Jeg tolker det slik at bakgrunnen for dette er å redusere sårbarheten til tjenesten og øke kvaliteten i fagmiljøet. Større fagmiljøer vil gjøre arbeidsplassene mer attraktive, og det blir større muligheter for å ansette i fulle stillinger.

Funn: Større fagmiljø og mer robusthet og kvalitet i tjenesten gir kommunene mer attraktive arbeidsplasser. Dette motiverer til interkommunalt samarbeid.

Å skape tillit mellom kommunene, kan være et argument for interkommunalt samarbeid i seg selv. Kommunene vet at de er avhengige av hverandre, og tillit gir bedre samarbeid.

Funn: Interkommunale samarbeid øker tilliten mellom kommunene, og de står sterkere samlet. Gjennom samarbeid og tillit får kommunene til ting de ikke hadde hatt mulighet til alene.

8 Hvilke hindringer må overkommes

I dette kapitlet vil jeg belyse tredje del av problemstillingen, hvilke hindringer må overkommes for å få til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet? Med utgangspunkt i Bolman og Deal's fire perspektiver (2014) har jeg utarbeidet ni hypoteser som sier noe om organisatoriske hindringer, som igjen kan gi noen forklaringer på hvorfor interkommunalt samarbeid kan være vanskelig å få til (viser til tabell 4.4). Disse hypotesene har jeg fått testet ut hos respondentene som har blitt utfordret på å si noe om de ulike hindringene. Etter en gjennomgang av hver hypotese vil jeg utdype om hypotesen er bekreftet/delvis bekreftet eller avkreftet. Til slutt vil jeg oppsummere mine funn om hypotesene.

8.1 Strukturelle hindringer

Hypotese 1: Kommunenes komplekse strukturer er for rigide, og lite tilpasningsdyktige. Dette gjør muligheten for økt samarbeid vanskelig.

Kommunene er politisk styrte organisasjoner, det er bred enighet blant respondentene om at dette øker kompleksiteten og vanskeliggjør samarbeid når x antall kommuner skal samarbeide. Kommunene kan ikke drives etter rene bedriftsøkonomiske prinsipper. Det finnes mye motkrefter og følelser, og det faktum at politikerne velges på nytt hvert fjerde år gjør at politikerne ofte tenker i fireårs perioder. Samtidig er det en kompliserende faktor at saker må til behandling ikke bare i ett, men i flere ulike kommunestyre. Kommunenes organisering i forhold til kommunestyre, formannskap og administrasjon kompliserer samarbeid.

Det er flere av respondentene som understreker at kommunene er tilpasningsdyktige, at de er den organisasjonen som er mest i endring, og at de håndterer dette. Men det argumenteres også for at de er prisgitt politikerne og at dette er en kompliserende faktor. Likevel er det slik at kommunene driver med veldig mye som er likt, den komplekse strukturen er lik for alle parter i samarbeidet, og dermed trenger ikke dette å være til hinder. Det kan argumenteres for at jo likere kommunene er jo lettere vil det være å samarbeide. En respondent bekrefter dette med følgende utsagn:

«(..) det kommer veldig an på størrelsen på kommunen vi samarbeider med. Er vi mer like er det enklere. Ulik organisering og nivå kan gjøre det vanskelig å få til samarbeid»

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Kommunene er komplekse organisasjoner, mye grunnet den politiske styringen, og hvordan dette er bygd opp. Dette kompliserer samarbeid. Kommunene er nok til dels tilpasningsdyktige, men med sin komplekse struktur, tar dette tid.

Hypotese 2: Ved interkommunalt samarbeid kan det være vanskeligere å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud for kommunenes innbyggere (fragmentering).

Deler av tjenesteproduksjonen flyttes ut, man mister en del av kollegiet og de uformelle møteplassene. Tapet av disse møteplassene kan være en utfordring, en av respondent uttrykker dette veldig tydelig:

«Det er en helt klar ulempe, det er mye du kan gå glipp av når du ikke møter hverandre.»

Videre argumenterer flere respondenter for at gode rutiner, systemer og treffpunkt kan kompensere noe for dette. Flesteparten av respondentene har gitt uttrykk for at totaliteten i tjenestene kan være en utfordring ved interkommunalt samarbeid. En av respondentene uttaler at:

«En roter bort hierarkiet og vanskeliggjør tverrfaglig innsats. Andre kommandolinjer og styringssystemer (gir) ansvarlinjer som er mer komplekst».

Dette underbygges av en annen respondent som uttrykker seg slik:

«Det er en problemstilling når du flytter ut tjenester, så blir det vanskeligere å få koordinert.»

Samtidig sier en tredje respondent at:

«Nærheten til tjenesten betyr veldig mye på noen områder, og ikke så mye på andre områder.»

Jeg tolker at dette betyr at interkommunalt samarbeid kan gjøre det vanskelig å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne, men ikke nødvendigvis at det vil gjelde alle tjenester. Videre får jeg følelsen av at dette ikke har vært en stor utfordring hittil, men at det muligens kan gi økte utfordringer og kan være noe av det som er til hinder i forhold til nye samarbeid. Dette underbygges av en av respondentenes utsagn som lyder slik:

«Ja, dette kan være en utfordring på noen punkter i forhold til videreutvikling av samarbeidet.»

Tre av respondentene argumenterer imot denne hypotesen i større eller mindre grad, med utsagn som: *«Samarbeid kan også gi et mer helhetlig tilbud»* og *«Jeg ser ingen utfordringer her»*, samtidig som det også vises til barnevern som et vellykket samarbeid som ikke har endret følelsen av et helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne. Andre respondenter argumenterer for at samarbeidet om barnevernstjenesten har gjort det tverrfaglige samarbeidet mer krevende for kommunene, dog har ikke respondentene tydeliggjort i særlig stor grad at dette går utover innbyggernes følelse av helhetlig tjenestetilbud. En respondent uttaler at:

«Hvis man fjerner en funksjon fra kommunene så svekker du mange andre områder, og totaliteten i det vi kan levere av tjenester.»

Dette er et direkte argument for at samarbeid kan vanskeliggjøre det å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud. Det er også slik i de små kommunene at noen ansatte påtar seg oppgaver som ligger utenfor sitt eget tjeneste- og ansvarsområdet. Ved å flytte disse personene inn i interkommunale samarbeid kan kommunene risikere å miste/vanskeliggjøre andre deler av innbyggernes tjenestetilbud.

Til sist vil jeg nevne dette med digitalisering av tjenester. En respondent påpeker at digitalisering av tjenester vil gjøre det lettere å opprettholde det helhetlige tjenestetilbudet til innbyggerne, siden tjenesten uansett utføres over internett vil det spille liten rolle hvor saksbehandleren sitter.

«Måten innbyggerne bruker kommunen på vil nok endre seg mye, uavhengig av interkommunalt samarbeid – tjenestene digitaliseres.»

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Interkommunalt samarbeid vil i noen tilfeller gjøre det vanskeligere å opprettholde det helhetlige tjenestetilbudet. Bakgrunnen for dette er blant annet tap av uformelle møteplasser og ulike kommando/ansvarslinjer. For noen tjenester vil det kanskje ikke ha like stor betydning, og digitalisering er et moment som kan svekke hypotesen på sikt.

Hypotese 3: Interkommunalt samarbeid gjør at innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar reduseres/vanskeliggjøres, dette begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen.

Dette er den hypotesen respondentene selv tok opp flest ganger, og generelt var tydeligst på. Alle respondentene hadde gode argumenter i forhold til denne hypotesen, så det er klart at dette er en reel hindring for interkommunalt samarbeid. En av respondentene uttrykte seg så klart og tydelig som dette:

«Demokratisk kontroll blir utvilsomt svekket gjennom interkommunalt samarbeid, det er det ingen tvil om. Det er dette som er en av de største utfordringene».

En annen respondent styrker denne uttalelsen og utdyper videre:

«Prinsippet er at man skal ha et folkevalgt styre som skal være ansvarlig for de tjenestene kommunen leverer. For mange interkommunale ordninger gjør at det bli lite igjen til politikerne. Politikerne føler, med rette, at de ikke har styring på noen ting lenger. Det er en avveining som må gjøres, derfor går det en grense på hvor mye man kan samarbeide om (...)»

Den ene siden av dette er det faktum at kommunene mister myndighet og kontroll, selv om det er kommunene selv som sitter med ansvaret. Dette kommer til uttrykk fra en av respondentene slik:

«Ser at når vi samarbeider er det forferdelig vanskelig for en kommune å fravike, vi er avhengig av konsensus og kompromisser for at det skal fungere. F eks. det å kutte i utgifter, når regningen fra et interkommunalt samarbeid kommer må kommunene betale denne uansett».

Det er komplisert å få de interkommunale samarbeidene med på kutt. Det vil si at kommunestyret i en kommune ikke kan bestemme om de ønsker å kutte utgifter til en tjeneste som er underlagt et interkommunalt samarbeid. Dersom kommunen ikke betaler hele den oppgitte regningen vil dette være å anse som en oppsigelse av avtalen. Dette begrenser de folkevalgt i å ta faktiske avgjørelser om hvordan pengene skal prioriteres innad i kommunen. Dersom flere og flere av tjenestene inngår i interkommunalt samarbeid vil det til slutt ikke være noen plasser å omprioritere penger fra eller til. Dette føres oss til en annen side av denne hindringen. Mangel på følelse av myndighet og kontroll vil igjen skape problemer i den demokratiske styringen i form av at det blir lite attraktivt å være folkevalgt i kommunene, dette er det flere av respondentene som føler på:

«Interkommunalt samarbeid gir et demokratisk problem, blant annet i form av at vi ikke får folk inn i politikken. (..) Det skal være en kamp å komme inn i kommunestyret, slik det er i dag i småkommuner må man nærmest tvinge folk til å stå på listene. Åssen engasjement blir det av det da?»

En annen respondent bekrefter det samme med denne uttalelsen:

«Vanskelig å rekruttere unge mennesker til politikken når store deler av tjenesten er interkommunalisert»

Videre er det flere respondenter som snakker om at de ser utfordringer i forhold til politisk styring:

«Vanskelig for kommunene og politikerne å ha kontroll over disse selskapene/samarbeidene slik at det er demokratisk tuftet og ikke lever sitt eget liv på tvers. Politisk styring er vanskelig»

Flere respondenter er inne på temaet om at ordførerne og kanskje spesielt rådmennene muligens får for mye makt i forhold til kommunestyrene, siden det er de som styrer de interkommunale samarbeidene. De interkommunale styrene blir på mange måter ett nivå over kommunestyrene, der kommunestyrene bare «klubber» igjennom vedtakene fra styrene, siden

de ikke har mulighet til å ha kontroll over dette selv. To ordfører respondenter uttrykker dette slik:

«Som ordfører klarer jeg å ha en viss oversikt over dette (interkommunale samarbeid), men om politikere flest har det er jeg veldig usikker på»

«I praksis har vi muligheten til å være med å styre interkommunale samarbeid, men i virkeligheten setter vi det vekk og glemmer det litt. (...) Opptatt av rådmennenes rolle i dette, det er de som har det administrative ansvaret for de interkommunale samarbeidene. (...) Vi er prisgitt det de legger frem for oss i forhold til hvordan ståa egentlig er. Er avgjørende at de kobler oss på slik at vi også kan føle at vi har en viss styring med der. (...) Nå foregår det mer administrativt enn det gjorde tidligere. Det krever mer av politikerne for å få oversikt.»

En rådmannrespondent uttrykker seg slik i forhold til sine tanker om politisk styring:

«(...) det er nok enklere for de (politikerne) å forholde seg til en tjeneste vi har på vårt eget rådhus enn en tjeneste som ligger fysisk lokalisert en annen plass. Får nok en følelse av at de har mindre direkte inn gripen med det (...). Vi har ikke hendene på rattet selv, dermed har vi nok en mindre demokratisk kontroll. Det er nok en opplevelse jeg tror mange politikere har, og der har de nok delvis rett tror jeg.»

Dette gir en klar forståelse for at interkommunalt samarbeid gjør demokratisk styring og kontroll vanskelig. Videre er det en respondent som har uttrykt seg positivt i forhold til dette med innsyn og åpenhet:

«(...) Det kan også tenkes at dette med informasjonssikkerhet og opplysningsarbeid vil kunne fungere bedre når man får mer kompetente tjenester og fagmiljøer.»

En annen respondent uttrykker at innsyn og åpenhet ikke vil være en hindring:

«Skal ikke være noe problem ved interkommunalt samarbeid, vi har samme regler og systemer å forholde oss til.»

Min vurdering er at hypotesen er delvis bekreftet. Det at interkommunalt samarbeid reduserer/vanskeliggjør demokratisk kontroll er i aller høyeste grad bekreftet, og er nok en av de største hindringene å overkomme i forhold til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Når det gjelder dette med innsyn og åpenhet later det ikke til at dette oppleves som en særlig reel hindring. Mulig at dette momentet av hypotesen kom i skyggen av tap av demokratisk kontroll, men de data jeg har om denne delen av hypotesen gir ikke grunn til bekreftelse.

8.2 Human Resources hindringer

Hypotese 4: De ansatte er ikke motivert for økt samarbeid, de er redde for endring.

Det er bred enighet om at det å være redd for endring er naturlig for oss mennesker. Nesten samtlige respondenter uttrykker dette på en eller annen måte. En respondent uttrykket dette veldig godt på denne måten:

«Ja, det er naturlig, sånn er vi mennesker. Det trygge og kjente det er det greieste. Endring er skummelt for de fleste, og i hvert fall når det gjelder jobb.»

En annen respondent uttrykte seg slik:

«Mennesker vil nok alltid velge det trygge gode gamle om de kunne.»

Dette underbygges med en tredje respondents utsagn:

«Når vi skal videreutvikle noe vi allerede har, så kommer piggene fort ut, men når vi skal bygge opp noe nytt, så er det ikke særlig problematisk.»

Dette sier noe om de ansattes endringsvilje. Når det er snakk om å bygge opp noe nytt, tenker da i forhold til nye tjenester kommunen skal håndtere, så er det ikke problematisk å få motiverte ansatte til en samarbeidsløsning. Det er da gjerne snakk om nyansettelser og ikke et endringsforhold for de ansatte. Men når kommunene ønsker å endre på tjenester de allerede har, ved å inngå samarbeid, er dette vanskeligere å få til fordi det da er snakk om en endring for ansatte. Endringsvegring er et kjent fenomen hos oss mennesker. Vi ønsker stort sett ikke

endringer og er redde for hva det vil si for oss. Når man rokker ved noe som er så viktig for oss mennesker som jobben, som er vår kilde til inntekt og økonomisk sikkerhet for en forutsigbar og trygg tilværelse, så er det klart at man vil oppleve motstand fra de ansatte. Dette kan være et hinder for å få til interkommunale samarbeid. Likevel er det slik at endringene kommer uansett. En respondent uttrykker seg slik om dette:

«Endring i arbeidsoppgaver skjer hele tiden. Endringer går fortere og fortere. (..) Vi skal ikke gjøre det vi gjør i dag i fremtiden, men vi stritter imot. Vi gjør det vi har gjort før, også gjør vi det nye i tillegg»

En annen respondent er tydelig på at de ansatte i kommunen er vant med og gode på endring:

«Det er ikke mange plasser folk endrer seg slik som i kommunesektoren. Det er endringer hele veien, må heller si at det er fantastisk at de ansatte står i det. Kommunesektoren er fullt rustet til å gjøre endringer.»

En av ordførerrespondentene påpeker at:

«Som politiker lar du deg nok påvirke av de ansatte om de ikke ønsker endringen, men det handler om en totalvurdering av totaltjenesten til innbyggerne»

Jeg tolker det slik at det er stor forståelse for at de ansatte er redd for endring, og at dette er helt vanlig, og forventet i enhver endringsprosess. Samtidig er det slik at endring er noe de ansatte allerede er vant med, og endring er uunngåelig. Endringsvegring fra ansatte ser ikke ut til å alene være en hindring som gjør at kommunene ikke inngår interkommunale samarbeid. Dette vises historisk sett blant annet i forbindelse av sammenslåing av DDØ og IKT-Agder, der de ansatte viste sterk motvilje, men tjenestene likevel ble slått sammen.

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. De ansatte er redde for endring og de viser motstand. Dette oppleves som en hindring for videreutvikling av det interkommunale samarbeid. Videre vurderer jeg det slik at motkrefter fra ansatte er forventet og uunngåelig, og ikke anses som å være en av de største hindringene.

Hypotese 5: Manglende mobilisering og fokus på nye muligheter for ansatte ved samarbeidsordninger gjør at det er liten vilje blant ansatte til å være pådrivere i denne typen prosesser.

Jeg fikk ingen indikasjon på at noen av respondentene var uenig i at det er vanskelig å få de ansatte til å være pådrivere i slike prosesser. En av respondentene påpeker at:

«Rådmennene er nesten alltid pådrivere. Liten utviklingsinteresse hos ansatte, og de er vanskelig å få med»

En annen respondent tar dette litt lenger og påpeker at:

«Jeg tror ikke de er villige, jeg tror ikke du klarer å få de med. Det ligger i bundet i menneskeheten. Her jobber vi, dette gjør vi og dette skal vi gjøre videre (..) endringer må bli det vi selv velger å gjøre.»

Flere av respondentene viser til inngåelse av interkommunalt samarbeid om barnevernstjenester. I denne prosessen var de ansatte pådrivere, de ønsket dette. Flere av respondentene viser til dette som en av grunnene til at prosessen rundt sammenslåing til ett felles barnevernskontor var såpass vellykket. Videre påpeker en respondent viktigheten ved å få med seg de ansatte:

«Vi må ha med oss de ansatte, trenger å gi de ansatte forståelse for hvorfor man gjør dette (inngår interkommunale samarbeid).»

Mens en annen respondent sier noe om en ny forvaltningsorganisering som er innført i hele Østre Agder Regionen (8k), som et tiltak som kan gjøre det lettere å få med seg de ansatte:

«(..)faggruppene samarbeider, og det er ønskelig at eventuelle nye forslag til samarbeid bør komme fra disse. Det er de som best vet behovet, og man får dette forankret fra tjenestenivå. Dette vil kanskje hjelpe på å få de ansatte med, og slippe for mye interne splittede interesser.»

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Det er liten vilje hos ansatte til å være pådrivere for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet, dette kan være til hinder. Videre tolker jeg det slik at en av grunnene til manglende mobilisering, er at det er vanskelig å få de ansatte til å være pådriver for denne typen prosesser, uavhengig av forsøk på mobilisering.

8.3 Politiske hindringer

Hypotese 6: Interne interesser er splittet, det gjør det vanskelig å komme til enighet gjennom forhandlingene rundt spørsmålet omkring økt samarbeid, på tvers av kommunene.

Respondentene har delte meninger, og ulik tolkning av denne hypotesen, og de sier noe om både internt i kommunen, men også mellom kommunene. Flere av respondentene ser utfordringer i forhold til at kommunene i Østre-Agder regionen (8k) er ulike. Arendal trekkes gjentatte ganger opp som en stor kommune og beskrives blant annet som en «storebror». Det later til at kommunene ikke alltid føler seg som en likestilt partner i samarbeid som involverer markant større kommuner. En respondent ordlegger seg slik:

«Små kommuner versus store kommuner er en problematikk i forhold til interkommunalt samarbeid. Eksempel: Arendal oppleves som «storebror» som kjører over de små kommunene. Vi små kommunene blir ikke hørt. Skaper forakt mot interkommunalt samarbeid».

Noe som underbygges med denne uttalelsen fra en annen respondent:

«(..) utfordring når store og små kommuner som gjør noe sammen har ulike perspektiv. Noe som føles stort i en kommune kan føles utrolig lite og marginalt i en stor kommune.»

Det later til at det generelt er lokalisering og kostander som gir grunnlag for en interessekonflikt mellom kommunene. Dette viser seg også i en nylig økonomisk uenighet i forhold til at Arendal kommune ville ha en endring i betalingsmodellen. Det ble argumentert for at deltakende kommuner måtte betale mer for de interkommunale samarbeidene til Arendal som vertskommune, siden de påtok seg mange tjenester og argumenterte for at dette

var belastende for kommunen. På den andre siden er det også flere av respondentene som ikke opplever noe særlig splittelse av interesser, noen av uttalelsene lyder som følger:

«Har ikke opplevd uenighet, man er klar over at vi trenger det interkommunale samarbeidet (..)»

«Lite splittet interesser, annet enn lokalisering»

Videre legger en respondent vekt på at det kan være vanskelig å få med seg kommunestyrene:

«Rådmennene er ganske samstemte, og ordførerne til dels, men kommunestyrene er ikke alltid så enkle å få med.»

En respondent påpeker at slike samarbeid aldri vil være knirkefrie, og sier videre at dette er et sunnhetstegn. Det vises til at det i en organisasjon finnes ulike typer mennesker, og det er klart at det kan skape splittede interesser. En respondent uttrykker dette slik:

«(..)der er forskjellige interesser, forskjellige oppfatninger av hva som er den rette veien å gå, det ville være naivt å tro noe annet (..)»

Det påpekes også at det er vanskeligere å få til samarbeid dersom man i utgangspunktet er uenige innad i kommunen. Splittede interesser innad i kommunen kan få følger i lang tid etter at en avgjørelse er tatt. En respondent uttrykker dette slik:

«Helt annet press på deg for å forsvare valgene som blir gjort om det har vært splittede meninger om avgjørelsen.»

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Det finnes splittede interesser som kan gjøre det vanskelig å komme til enighet i forhandlinger om interkommunalt samarbeid. Selv om et par av respondentene ikke så utfordringer her, er det likevel tydelig at flertallet gjør det. Jeg mener det er klart at man til en viss grad vil ha ulike interesser. Tenker da spesielt på dette med lokalisering, alle er seg selv nærmest.

Hypotese 7: Sterke personlige meninger/interesser kan komme i veien for å få til vellykkede interkommunale samarbeid.

Det er bred enighet om at dette kan være en hindring. Politikken er sammensatt av masse enkeltpersoner og deres meninger, og enkeltpersoner kan få stor makt i avgjørelsene. En respondent sier det på denne måten:

«Det er veldig enkelt å se rundt om i kommune-Norge at på enkelte felt har det blitt utviklet eller overhode ikke utviklet interkommunale samarbeid basert på person/ansatt som har vært sterk pådriver for å få til den typen løsning, eller sterk motstander. Og har da solgt det inn enten for eller mot både mot de administrative systemene og inn mot de politiske systemene»

En annen respondent påpeker at dette spesielt er en utfordring der enkeltpersoner i politikken har flere «hatter» eller «roller» i kommunen. En tredje respondent oppsummerer problematikken slik:

«I en organisasjon er det alltid noen som er veldig taleføre og sterke og har en høy grad av autoritet i kommunen. (..) Får du denne typen personer som trør hardt på bremsepedalen, så er det vanskeligere å få til omstilling.»

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Sterke personlige meninger/interesser kan komme i veien for det interkommunale samarbeidet. Det er likevel ikke slik at denne hypotesen har fått like mye oppmerksomhet som noen av de andre, og det er ingen av respondentene som uoppfordret har tatt opp dette som en hindring i løpet av intervjuene.

Hypotese 8: Frykt for tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse i de politiske prosessene gjør at politiske aktører ikke fremmer økt samarbeid.

Det å ha vært med å innføre interkommunale samarbeid som gjør at kommunene mister arbeidsplasser er langt ifra ett «gullkort» inn i neste kommunevalg. Tap av arbeidsplasser viser seg helt klart å være en av de viktigste hindringene, og alle respondenter er enige om at dette er en reel hindring. Alle kommunene vil ha flere arbeidsplasser. Jeg sanser en frustrasjon hos mange av respondentene i forhold til dette med tap av arbeidsplasser. Det er

ofte kamp om lokaliseringen, og erfaringsmessig later det til at det som oftest er de store og sentrale kommunene som får lokalisering av samarbeidene hos seg, og dermed får tilført arbeidsplasser. Det vises til at de små kommunene historisk sett, har mistet mange statlige og fylkeskommunale stillinger, og nå er utfordringen arbeidsplasser som sentraliseres til de større nabokommunene. Det argumenteres for at dette hindrer befolkningsvekst i de små kommunene. En respondent uttaler seg slik:

«Det blir sagt så mange ganger at vi skal ta hele Østre-Agder i bruk, og fordele arbeidsplasser, men i praksis så havner de på de mest sentrale stedene likevel. Så når det kommer til handling opplever jeg at alle er seg selv nærmest og det blir en kamp likevel, istedenfor at vi fordeler.»

En annen respondent underbygger dette:

«Det som er en klassiker er ordet sentralisering. Det er stort sett Arendal som er vertskommune og får de fordelene. De har kraft til å påta seg disse tingene. Det er en utfordring når vi kanskje må flytte arbeidsplassene til Arendal.»

Det gis uttrykk for at det ikke må være slik at de små kommunene stadig tappes for arbeidsplasser. Det nevnes også at jo mindre kommunen er, jo viktigere er disse arbeidsplassene. Samtidig argumenterer flere også for at kommunene har felles bo og arbeidsmarked. Flere av kommunene annonserer seg selv som en bo-kommune, og da kan større interkommunale samarbeid med store fagmiljøer i grei kjøreavstand til hjemkommunen være et trekkplaster for tilvekst. Likevel viser det seg gang på gang i sammenslåingsprosesser at lokaliseringen kan være vanskelig å bli enige om, alle er opptatt av å sikre lokale arbeidsplasser. Dette er et interessant paradoks. En respondent uttrykker dette slik:

«Vi ser gang på gang at ytterkanten blir ofte litt tapere, men så er spørsmålet, har det egentlig noe betydning? Hvordan skal man fordele rettferdig det man gjør interkommunalt, hver gang så er lokalisering et reelt hinder.»

Det er enighet i at politikerne mister noe makt og innflytelse. Det er vanskeligere med kontroll og styring når tjenestene produseres langt fra virksomheten. Forøvrig viser jeg til

hypotese tre. Hindringer i forhold til innsyn, åpenhet og demokratisk kontroll henger på mange måter sammen med hindringer i forhold til at politikerne mister makt og innflytelse i de politiske prosessene.

Min vurdering er at hypotesen er bekreftet. Spesielt dette med tap av arbeidsplasser viser seg å være en stor hindring, noe som alle respondentene er enige i. Det å ha vært med å innføre interkommunale samarbeid som gjør at kommunene mister arbeidsplasser er langt ifra ett «gullkort» inn i neste kommunevalg. Lokale arbeidsplasser ligger innbyggere, og derfor også lokalpolitikernes hjerte nært, så her er det mye snakk om følelser. Samtidig er politikerne redde for å miste makt og innflytelse. Dette er tungtveiende hindringer som gjør videreutvikling av det interkommunale samarbeidet vanskelig.

8.4 Symbolske hindringer

Hypotese 9: Ulike kulturer gjør det vanskelig å øke samarbeidet mellom de ulike kommunene.

Her er respondentene svært splittet. Alt fra klare svar om at dette er en hindring, til klare svar på at dette ikke er en reel hindring, samt en mellomting. En respondent uttrykker seg slik:

«Jeg tror ikke det ligger noe særlig på det området, litt forskjellige kulturer har vi sikkert, men når mennesker blir kjent med hverandre litt så finner vi ut av det. Når vi bare jobber lenge nok med en problemstilling så kommer en i havn.»

Denne typen utsagn har jeg fra flere av respondentene. Likevel er det noen som mener at dette kan være en utfordring. En respondent uttrykker seg slik:

«Kultur kan være vanskelig i forhold til samarbeid. Vi tror vi er veldig like, men så kjenner vi hverandre kanskje ikke så godt likevel.»

I de fem kommunene som undersøkes i denne oppgaven later det til at kulturene er temmelig like, men det kommer frem at det til tider er kulturforskjell mellom distrikt og by. Dette kan komme til uttrykk i samarbeidene, da gjerne rettet mot kommuner utenfor disse fem. Flere

respondent viser til frykt for kulturforskjeller i ytterpunktene, da f.eks. mot Arendal. En annen respondent uttrykker tydelig at kultur er en hindring:

«Har selv erfart at kultur har strandet forsøk på interkommunalt samarbeid opptil flere ganger.»

Dette er et utsagn som skiller seg ut fra andre respondenters svar. Flere respondenter er derimot åpne for at det noen ganger er sterkere kulturer og kulturforskjeller innad i kommunen enn på tvers av kommunene, og uttrykker at kultur vil være en hindring på noen områder, men ikke på alle. Det kommer an på hva slags type samarbeidsområde det er snakk om. Videre er det en respondent som påpeker at kultur nok har mer å si for de ansattes holdninger til samarbeid, enn det har ellers.

Min vurdering er at hypotesen er delvis bekreftet. Kultur kan gjøre samarbeid vanskelig, men det kommer også frem at det i andre tilfeller ikke har noe særlig betydning. Kulturforskjeller finnes det nok, men det later til at det ofte bare er snakk om små forskjeller. Kulturforskjeller kan være en hindring, men dette vil i de fleste tilfeller ikke være den største utfordringen.

8.5 Oppsummering - hva er det som gjør det vanskelig å samarbeide mer?

Gjennom empirisk data har jeg vist at selv om kommunene sier at de vil/må samarbeide mer, så finnes det mange områder hvor de faktisk ikke gjør dette. Hva er det som forklarer at de ikke utnytter potensialet? I dette kapitlet vil jeg prøve å oppsummere hva det er som gjør videreutvikling av interkommunalt samarbeid vanskelig. Ved alle hypotesene var det noen av respondentene som bekreftet at dette kunne være til hinder for videreutviklingen av det interkommunale samarbeidet. Likevel er det noen hypoteser som utmerker seg som større utfordringer enn andre. Det er også noen hypoteser jeg bare delvis bekrefter på grunn av relevans i hele eller deler av hypotesen. De to hypotesene som ble tydeligst bekreftet i mine undersøkelser var:

Hypotese 3: Interkommunalt samarbeid gjør at innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar reduseres/vanskeliggjøres, dette begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen. Respondentenes hovedfokus lå på dette med demokratisk kontroll.

Hypotese 8: Frykt for tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse i de politiske prosessene gjør at politiske aktører ikke fremmer økt samarbeid. Respondentenes fokus lå her på dette med tap av arbeidsplasser.

Tabellen under viser en oversikt over hypotesene, og om de er bekreftet, delvis bekreftet eller avkreftet:

Perspektiv	Hypotese	Bekreftet	Delvis bekreftet	Avkreftet
Strukturell	Hypotese 1: Kommunenes komplekse strukturer er for rigide, og lite tilpassningsdyktige. Dette gjør muligheten for økt samarbeid vanskelig.	X		
	Hypotese 2: Ved interkommunalt samarbeid kan det være vanskeligere å opprettholde et helhetlig tjenestetilbud for kommunenes innbyggere (fragmentering).	X		
	Hypotese 3: Interkommunalt samarbeid gjør at innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar reduseres/vanskeliggjøres, dette begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen.		X	
Human resource	Hypotese 4: De ansatte er ikke motivert for økt samarbeid, de er redde for endring.	X		
	Hypotese 5: Manglende mobilisering og fokus på nye muligheter for ansatte ved samarbeidsordninger gjør at det er liten vilje blant ansatte til å være pådrivere i denne typen prosesser.	X		
Politisk	Hypotese 6: Interne interesser er splittet, det gjør det vanskelig å komme til enighet gjennom forhandlingene rundt spørsmålet omkring økt samarbeid, på tvers av kommunene.	X		
	Hypotese 7: Sterke personlige meninger/interesser kan komme i veien for å få til vellykkede interkommunale samarbeid.	X		
	Hypotese 8: Frykt for tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse i de politiske prosessene gjør at politiske aktører ikke fremmer økt samarbeid.	X		
Symbolisk	Hypotese 9: Ulike kulturer gjør det vanskelig å øke samarbeidet mellom de ulike kommunene.		X	

Tabell 8.1 Hypotesestruktur med avkrysning for bekreftelse.

Det later til at man støter på mange hindringer når en skal videreutvikle samarbeidet, langt på vei er det en blanding av alle punktene som er med på å forklare hvorfor videreutvikling av samarbeidet kan være vanskelig. Det er også slik at hindringene blir vektlagt ulikt.

Tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse og tap av demokratisk kontroll er de mest sentrale hindringene som gjør videreutvikling av det interkommunale samarbeidet vanskelig. Alle kommuner vil ha flere arbeidsplasser, og det blir ofte kamp om lokalisering av interkommunale samarbeid. Kommunene har stort sett felles bo og arbeidsmarked, likevel er kommunene seg selv nærmest og kjemper om arbeidsplasser til sin kommune. Det er spesielt viktig for politikerne å beholde lokale arbeidsplasser, dette ligger innbyggernes hjerte nært og kan være viktig i forhold til å bli gjenvalgt som politiker. Når det gjelder tap av makt og innflytelse og demokratisk kontroll, mener jeg at disse er nært knyttet til hverandre.

Utfordringer kommer til uttrykk ved at det er vanskelig for politikerne å styre tjenester som utføres utenfor kommunens grenser. Kommunene er bygd på et demokratisk grunnlag, den demokratiske kontrollen blir svekket av interkommunalt samarbeid, et reelt hinder som blant annet kommer til uttrykk gjennom kostander. Interkommunale samarbeid koster det det koster, og politikerne i en kommune kan ikke velge å omprioritere eller kutte i utgiftene. Flere interkommunale samarbeid fører til mindre spillerom for politikerne. Som igjen fører til at det blir vanskelig og lite attraktivt å være politiker. Det vanskeliggjør også rekruttering til politikken.

Det er også klart at kommunene kan ha ulike interesser, lokalisering og kostander later til å være de punktene hvor det oppstår uenigheter. Ved ulik størrelse på kommunene kan ytterligere hindringer oppstå på bakgrunn av at noe som virker lite og marginalt for en kommune er stort og krevende for en annen kommune.

Den politiske styringen av kommunene kompliserer samarbeid. Det er mye motkrefter og følelser involvert i styring av kommunene. Selv om kommunene er tilpasningsdyktige og vant med endring, er de prisgitt politisk ledelse. Rådmennene, og til dels ordførerne, som er tyngst inne i kommunenes tjenesteproduksjon kan være enige, uten at de får med seg kommunestyrene av den grunn. Enkeltpersoner kan få mye å si og være en stor pådriver eller motkraft. Politikken består av mange enkeltpersoner og en persons mening kan veie tungt. Når det også later til at det interkommunale samarbeidet har blitt såpass komplekst at det er

vanskelig for politikerne å følge med, er det en utfordring for kommunestyrene å fatte gode vedtak.

Ved utflytting av tjenester til en annen kommune kan det være vanskelig å koordinere den helhetlige tjenesten. Tap av uformelle møteplasser kan gjøre det tverrfaglige samarbeidet vanskeligere.

Andre hindringer som kanskje ikke har like stor tyngde er blant annet; motvillige ansatte som ikke ønsker endring. Det er også vanskelig å få dem til å være pådrivere i prosesser om mer samarbeid. Mennesker er stort sett redde for endring uavhengig av om endringen er til det bedre eller ikke. Man skal ikke kimse av ansattes følelser, men enkeltinteresser kan uansett ikke komme før helhetsvurderingen av hva som er best for tjenesten og brukerne. På samme grunnlag vil jeg argumentere for at de ansattes motvilje og manglende motivasjon til å være pådrivere ikke er av de hindringene som har mest tyngde. Det samme gjelder for kulturforskjeller som en hindring. Dette vil nok i de fleste tilfeller ikke være et av de største hindringene.

Det kom også frem andre momenter utover mine fastsatte hypotesene som oppleves som hindringer for videreutviklingen av samarbeidet. Et av dem var dette med å respektere de politiske vedtakene kommunene har. Det finnes politiske vedtak om at kommunene ikke skal slå seg sammen, det er enighet om at man da må samarbeide mer, men det går en gylden grense for hvor mye kommunene kan samarbeide før vedtaket om selvstendige kommuner blir uthulet og meningsløse. Det er hele tiden en avveining av hvor mye er nok, og hvor mye er for mye. Kommunene skal følge det demokratiske prinsippet og må følge de politiske vedtakene som blir fattet.

9 Veien videre

Etter en rask oppsummering av mine funn vil jeg gjøre rede for to mulige retninger for kommunene, to alternative fremtider.

Kommunene ønsker i utgangspunktet å være selvstendige organisasjoner og løse oppgavene selv. Som selvstendige organisasjoner med de forutsetningene de har makter de ikke dette på alle områder. Interkommunalt samarbeid trekkes da frem som den foretrukne strategien. Tillit til hverandre som gjensidige avhengige parter, større fagmiljø og bevaring av kommunens grunnprinsipper om å ivareta alle uavhengig av penger og status er motivasjon for å velge interkommunalt samarbeid, fremfor andre alternative løsninger.

Mine undersøkelser viser at kommunene har et ubenyttet potensial for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Det er mange ting som kan oppleves som hindringer for denne videreutviklingen, men tap av arbeidsplasser, makt og innflytelse og tap av demokratisk kontroll oppleves som de mest sentrale. Det finnes politiske vedtak om at kommunene ikke skal slå seg sammen, for mye interkommunalt samarbeid vil kunne rokke ved dette, så det er hele tiden en avveining av hvor mye er nok, og hvor mye er for mye.

Kommunene har en lang vei å gå, og selv om kommunene har økt fokus på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet, må det gjennomgås lange prosesser for å få det til, ting må modnes. Kommunene må ta en ting av gangen, og det vil hele tiden være en avveiningen i forhold til hvor kommunestyrene er oppi alt dette. Ved nytt valg vil nye politikere kunne bli valgt inn, og hvem vet hvilken retning de ønsker at kommunen skal ta. Hvor fremtiden vil bringe disse kommunene, er det veldig interessant å følge med på. For en eller annen endring må skje, en retning må kommunene ta. En av mine respondenter har følgende utsagn, som underbygger mine tanker om at det må skje en endring:

«Men når det gjelder organisering så er det jo et faktum for oss i de fem kommunene du har oppe her, at det vi har drevet med de siste femti årene ikke har gitt vekst for noen av oss, for vi er færre mennesker i alle kommunene enn vi var før. Så da er neppe løsningen å gjøre mer av det vi har gjort.»

9.1 Utvikling av interkommunalt samarbeid – arena for den politiske fornuft

Det viser seg at det finnes en del potensial for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet, men det er også en del hindringer kommunen må overkomme. For å komme rundt disse hindringene må kommunene tenke annerledes rundt dette med ledelse. Det må et nytt tankesett til, der den kommunale egoismen ikke eksisterer.

Interkommunale samarbeid er en arena for den politiske fornuften som bygger på en annen form for ledelse, en formell autoritet. Kommunene har et ansvar, og ledelsen må derfor gå foran å se lenger og bredere inn i fremtiden enn det man gjør når man er leder for enkelt organisasjoner. Den politisk fornuft tilsier at man ikke må bruke tvang men fasilitering, forhandlinger og empati, og på den måten utvikler en kollektiv fornuft. Kommunene må bygge på en form for rasjonalitet som er over den individuelle egoistiske form for styring og forståelse. Dette signaliserer en annen type lederskap, og kommunene må jobbe annerledes gitt at de vil videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Et spørsmål jeg stiller meg er om kommunens ledelse har guts nok til å gjøre denne jobben, og om de vil ta dette skifte av fokus på alvor.

Tilliten kommunene allerede har til hverandre vil kunne gjøre skiftet til samarbeidsledelse/nettverksledelse enklere. En kommune kan ikke bestemme over en annen kommune, og mye holdes derfor sammen av tillit og gjensidig avhengighet til hverandre. Står kommunene sammen kan de få til så mye mer. Ved tap av arbeidsplasser i en kommune, som blir sentralisert for alle kommunenes gode, kan kommunene sammen få til nye arbeidsplasser i den kommunen, som kan kompensere for det tapte. Det vil si at når en kommune mister arbeidsplasser må alle kommunene jobbe for å stimulere til utvikling og nye arbeidsplasser i den kommunen. Slik det fremstår i dag samarbeider alle kommunene og det er vel og bra med arbeidsplasser i nabokommunene, men til syvende og sist er alle seg selv nærmest og alle kjemper for seg og sitt. Det finnes likevel noen unntak, der man kan skimte at kommunene nå går i retning av å gjøre nettopp det jeg har beskrevet. Når vi ser på hva kommunene har klart å få til sammen i forhold til blant annet fengsel i Froland og mobilisering i forhold til ny e-18 fortsatt gjennom Brokelandsheia, så ser vi en positiv utvikling i retning vekk fra den kommunale egoismen.

Videre vil jeg vise til Are Vegard Haug sin doktoravhandling, «Lokaldemokratiet på nett og i nett», samt forskning fra Agranoff i forhold til god nettverksledelse. Det finnes teorier og «smørbrødlister» om hva god nettverksledelse er, som kommunene bør bruke i sitt videre arbeid om fokusskifte.

Jeg mener at interkommunalt samarbeid er positivt, og det fremstår som den naturlige løsningen for å løse kommunenes utfordrende oppgaver. Likevel følger jeg flere av mine respondenters utsagn i forhold til avveining av hvor mye er nok, og hvor mye er for mye. Det kan nok tenkes at interkommunalt samarbeid er den enkleste løsningen per i dag, men at hindringene på sikt vil sette en stopper for videreutvikling av samarbeidet. I så tilfelle mener jeg at endringen av fokus vekk fra den kommunale egoismen, og mot god nettverksledelse, der man jobber mer for hverandre og ikke bare for sin egen kommune, er den endringen som skal til for å ta det interkommunale samarbeidet til et nytt nivå, og på den måten gjøre at interkommunalt samarbeid kan fortsette å være løsningen. Det handler mer om det enn det handler om å videreutvikle samarbeidet en og en oppgave.

9.2 Kommunesammenslåing - ny kommunestruktur

Den andre retningen kommunene kan ta er å slå seg sammen til større kommuner. Det kommer tydelig frem i mine undersøkelser at kommunene ikke er ferdige med spørsmålet om kommunesammenslåing. Det later til at flere av respondentene ser at det i fremtiden vil bli kommunesammenslåinger, det er flere respondenter som er positive til en kommunesammenslåing enn negative til det. Gitt avstemning og resultater fra forrige kommunesammenslåingsprosess, syntes jeg det er overraskende at så mange av respondentene er tydelige på at de ønsker en kommunesammenslåing.

Flere av respondentene viser til at de tenker at større kommuner er uunngåelig i fremtiden, og at interkommunalt samarbeid kun er en midlertidig løsning. Ved kommunesammenslåing løser man de fleste oppgavene innad i samme kommune, og man unngår da hindringene som kommer frem i denne undersøkelsen. Ved en kommunesammenslåing vil man ikke trenge interkommunale samarbeid på samme måte som i dag, men om det skulle bli en sammenslåing, vil det ikke bety at interkommunale samarbeid vil slutte i eksistere. Jeg mener interkommunalt samarbeid er kommet for bli på den ene eller andre måten. Større kommuner

vil føre til mindre behov for samarbeid på tjenestenivå, og kommunene går da over i interkommunale samarbeid i en mer overordnet form.

10 Litteratur

Baldersheim, H., Pettersen, P., Rose, L. & Øgård, M. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott?* Bodø/Oslo. (Kommunenes sentralforbund)

Bolman, Lee. G. & Deal, Terrence. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler.* Oslo: Gyldendal Akademisk

Borge, Lars-Erik, Brandtzæg, Bent A., Flatval, Vegard Salte, Kråkenes, Torgeir, Rattsø, Jørn, Røtnes, Rolf, Sørensen, Rune J. & Vinsand, Geir. (2017). *Nullpunktsmåling: hovedrapport.* (SØF-rapport nr. 01/17). Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.

https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/nullpunkt_hovedrapport.pdf

Brandtzæg, B. A. & Sanda, K. G. (2003). *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid.* (204-2003). Bø: Telemarksforskning-Bø.

Egeland, Sveinung. (2010, 29. mai). Folk er mest fornøyd i små kommuner. *Dagens perspektiv.* Hentet fra <https://www.dagensperspektiv.no/folk-er-mest-forn%C3%B8yd-i-sm%C3%A5-kommuner>

Gjerstad kommune. (2018). *Organisasjonskart.* Hentet fra: <https://www.gjerstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/>

Gjerstad kommune. (2018). *Styrer råd og utvalg.* <https://www.gjerstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/styrer-rad-og-utvalg/>

Gjerstad kommune. (2018). *Årsmelding 2017 for Gjerstad kommune.* Hentet fra: <https://www.gjerstad.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-planer-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-rapportering/arsmeldinger-og-regnskap/>

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

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

Klijn, E.-H. (2008): Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* Vol 10:505-525.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. (Meld. St. 14 2014-2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>

Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_5

Lauvland, Hege & Goderstad, Gunhild. (2016). *Har kommunereformen påvirket synet på interkommunalt samarbeid øst i Aust-Agder?* (Mastergradsavhandling, Universitetet i Agder). Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2434660>

LeCompte, Margaret D. & Goetz, Judith Preissle (1982). *Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research*, 52(1):31-60. Hentet fra: https://www.researchgate.net/publication/255615696_Problems_of_Reliability_and_Validity_in_Ethnographic_Research

Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid, Konsekvenser for norske kommuner*. (Rapport IRIS - 2013/008). Stavanger: International Research Institute of Stavanger AS.

Nilsen, Jørgen K. og Langset, Magne. (2009). *Undersøkelse blant nettverk og prosjekter i Knutepunkt Sørlandet Utarbeidet på oppdrag av Kristiansand kommune i samarbeid med Knutepunkt Sørlandet*. (NIVI-notat 2009:2). Hentet fra: http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2009/NIVI_notat_2009_2_Undersokelse_blandt_nettnetk_og_prosjekter_i_Knutepunkt_Sorlandet.pdf

Osborne, Stephen, P. (2010): *The new Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Powell, Walter W. (1990). Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. I B. M. Staw og L. L. Cummings (Red.). *Research in Organizational Behavior*. (Vol 12: 295-336). Greenwich: JAI Press Inc.

Region Kristiansand. (2018). Årsmelding 2017 Knutepunkt Sørlandet. Hentet fra: <http://rkrs.no/wp-content/uploads/2018/05/A%CC%8Arsmelding-2017.pdf>

Regjeringen. (2017). *Kommunereform*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>

Risør kommune. (2018). *Organisasjon*. Hentet fra: <https://www.risor.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/>

Risør kommune. (2018). *Representanter i styrer, råd og utvalg*. Hentet fra: <http://159.171.0.170/einnsyn-RIS/Dmb/AllDmb>

Risør kommune. (2017). *Årsberetning 2017*. Hentet fra: <https://www.risor.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-rapportering/regnskap-og-arsberetning/>

Tvedestrand kommune. (2017). *Organisasjon*. Hentet fra: <http://www.tvedestrand.kommune.no/organisasjon/>

Tvedestrand kommune. (2018). *Styrer, råd og utvalg*. Hentet fra: <https://www.tvedestrand.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/styrer-rad-og-utvalg>

Tvedestrand kommune. (2018). *Tvedestrand kommune, Årsberetning 2017, Med enhetenes årsrapporter*. Hentet fra: <https://www.tvedestrand.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokumenter/arsberetning-regnskap-og-budsjettkontroll-tertialrapporter/arsberetning-og-regnskap/>

Vegårshei kommune. (2016). *Eierskap og samarbeidsløsninger i Vegårshei kommune*. Hentet fra <https://www.vegarshei.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/kommunale-eierskap/>

Vegårshei kommune. (2018). *Formannskapet*. Hentet fra: <https://www.vegarshei.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utvalg/formannskapet/>

Vegårshei kommune. (2018). *Kommunestyret*. Hentet fra: <https://www.vegarshei.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utvalg/kommunestyret/>

Vegårshei kommune. (2018). *Organisasjon*. Hentet fra: <https://www.vegarshei.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/organisasjonskart/>

Vegårshei kommune. (2018). *Årsberetning 2017*. Hentet fra: <https://www.vegarshei.kommune.no/tjenester/plan-bygg-og-eiendom/reguleringsplaner-planarbeid-og-kommuneplan/kommuneplan-og-styringsdokumenter/budsjett-regnskap-og-styringskort/arsmelding-og-regnskap/>

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance – nye forvaltningskonsepter i kommunene? I Baldersheim, H. & Rose, L. (Red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (94-109). Oslo: Fagbokforlaget

Østre Agder Regionen [Bilde]. (2017) Hentet fra: https://en.wikipedia.org/wiki/%C3%98stre_Agder

Østre Agder Samarbeidet (2018). *Vedtekter for Østre Agder*. Hentet fra: <http://www.ostreagder.no/wp-content/uploads/2015/12/vedtekter-ostre-agder.pdf>

Østre Agder samarbeidet (2009). *Samarbeid på tvers i Østre Agder, oversikt over interkommunalt samarbeid mellom to eller flere av kommunene Arendal, Froland, Åmli, Tvedestrand, Vegårshei, Gjerstad og Risør.*

Åmli kommune. (2018). *Formannskapet*. Hentet fra: <https://www.amli.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utval/formannskapet/>

Åmli kommune. (2018). *Kommunestyret*. Hentet fra: <https://www.amli.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politiske-utval/kommunestyret/>

Åmli kommune. (2018). *Organisasjon*. Hentet fra: <https://www.amli.kommune.no/politikk-og-organisasjon/organisasjonen/organisasjonskart/>

Åmli kommune. (2018). *Årsrapport 2017 – Årsmelding og rekneskap*. Hentet fra: <https://www.amli.kommune.no/politikk-og-organisasjon/kommuneplan-og-styringsdokument/arsrapport-arsmelding-rekneskap/>

Vedlegg 1

Intervjuguide

Bakgrunn for og hensikt med intervjuet:

- Introduksjon av intervjuer
- Bakgrunnen for undersøkelsen er en masteroppgave, i forbindelse med masterstudium i ledelse ved Universitetet i Agder.
- Undersøkelsen bygger videre på funn gjort av Lauvland og Goderstad (masteroppgave 2016), der det kom frem at kommunereformen har gjort at det har blitt økt fokus på videreutvikling av interkommunalt samarbeid i kommunene Risør, Tvedestrand, Gjerstad, Vegårshei og Åmli.
- Hensikten med undersøkelsen er å studere holdninger/motivasjon for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i disse kommunene, og samtidig kunne si noe om hvorfor videreutvikling/økt samarbeid kan være vanskelig.
- Be om bekreftelse på samtykke til lydopptak – informere om konfidensialitet

Intervjuet:

1. Hva er dine synspunkter i forhold til å bruke interkommunalt samarbeid som en metode for å løse kommunenes komplekse hverdag (småkommunesyndromet)?

(Setter tonen for intervjuet, åpner med å legge få føringer på respondenten, lar respondenten bestemme hva som er relevant/viktig informasjon)

2. I hvilken grad og på hvilket område mener du det er potensial til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet?

Oppfølging:

- Jeg vil bruke mine funn for å utfordre respondenten på andre muligheter enn det de trekker frem i utgangspunktet.

3. Kommunen du jobber i samarbeider i dag om masse. Hvorfor tror du at interkommunalt samarbeid blir brukt som en strategi av kommunen? Hva er motivasjonen?

Oppfølging:

- Hvorfor nettverk fremfor hierarki(kommunesammenslåing) og marked? (kjøp og salg av tjenester) (koordineringsperspektivet)?

4. Hva mener du begrenser mulighetene for å få til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet? (Hindringer)

- Jeg vil først stille spørsmålet helt åpent, deretter vil jeg lede respondenten mot/legge føringer i forhold til Bolman og Deal's fire perspektiver.
- Du har trukket frem noen momenter du mener er til hindring for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Jeg har noen flere hypoteser her jeg gjerne vil du skal kommentere:

○ Strukturell

- **Hypotese 1:** Er det kommunenes komplekse struktur og tilpasningsdyktighet som gjør samarbeid vanskelig?

- **Hypotese 2:** Er det utfordringer knyttet til dette med helhetlige tjenestetilbud i den enkelte kommune som skaper problemer?
- **Hypotese 3:** Er det utfordringer i forhold til innsyn, åpenhet, demokratisk kontroll og ansvar som begrenser kommunenes vilje til denne samarbeidsformen? (Demokratisk styring)
- Human resource
 - **Hypotese 4:** Er det slik at det er de ansatte gjennom deres frykt for endring og mangel på motivasjon begrenser mulighetene?
 - **Hypotese 5:** Kan det være at manglende mobilisering av ansatte, og fokus på deres nye muligheter ved slike samarbeidsordninger gjør at det er liten vilje blant ansatte til å være pådriver i denne typen prosesser? Noe som igjen gjør utviklingen av det interkommunale samarbeidet vanskelig?
- Politisk
 - **Hypotese 6:** opplever du splittet interne interesser som et hinder som gjør det vanskelig å komme til enighet gjennom forhandlinger omkring økt interkommunalt samarbeid?
 - **Hypotese 7:** opplever du at enkelt personers sterke interesser eller meninger kan komme i veien for å få til vellykkede interkommunale samarbeid?
 - **Hypotese 8:** Er det frykten for tap av arbeidsplasser og makt og innflytelse i de politiske prosessene som skremmer de politiske aktørene fra å videreutvikle det interkommunale samarbeidet?
- Symbolsk
 - **Hypotese 9:** Er det kulturforskjeller som gjør det vanskelig å øke samarbeidet mellom de ulike kommunene?

Har du noe mer du ønsker å utdype i forhold til motivasjon for eller hindringer mot videreutvikling av det interkommunale samarbeidet?
Eventuelt andre kommentarer?

Takk for praten!