

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgåve

HAUST 2018

**Erfaringar med interkommunalt samarbeid
i kommunesamanslåingsprosessen**

Ein studie av kommunereforma i nye Ålesund kommune

Amanda Strandos

Forord

Det er med stor takksemd eg no er ferdig med masteroppgåva mi. Det har vore ein lang, men interessant og lærerik prosess som eg aldri ville vore forutan. Først og fremst vil eg takke vegleiaren min, Jacob Aars. Takk for gjennomlesingar, støtte og gode råd på vegen. Deretter vil eg takke alle som har delteke i forskargruppa *Fleirnivå og politisk styring* for gode diskusjonar og konstruktive tilbakemeldingar.

Alle informantane i studien fortener ei stor takk. Takk for at de har delt erfaringar, kunnskap og tid med meg, det set eg svært stor pris på. Det har vore heilt naudsynt for å svare på problemstillinga mi.

Den største takka går til heile familien min, og spesielt til Karine, Ingeborg, mamma og pappa. Takk for at de alltid har hatt trua på meg, vore oppriktig interessert i prosjektet mitt og gitt meg all den støtta eg har trengt. Takk til deg, Vilde, som tok meg med på ferie då eg trengde det som mest. Takk til medstudentar og gode vener for oppmuntringar og gode råd. Ei spesiell takk til Vilde, Anne-Kristin og Siri, for at støtta aldri har vore lenger vekke enn ei tekstmelding, sjølv om den fysiske avstanden har vore stor.

Takk til Erlend, for at du kvar dag har hatt trua på meg og haldt ut med det evige maset om denne oppgåva. Takk for korrekturlesing, og for gode råd. Tenk at det var admorg som skulle føre oss i lag. Du er den beste støtta eg kunne fått.

Til slutt ei takk til Universitetet i Bergen og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitskap for dei viktigaste åra i mitt liv.

Amanda Strandos

Ulsteinvik, 3. desember 2018

Tabell- og figuroversikt

Kapittel 2

Figur 2.1: Ordet ”interkommunal” i norske aviser S. 10

Tabell 2.1: Interkommunalt samarbeid på Sunnmøre S. 15

Kapittel 3

Figur 3.1: Læringssirkel S. 18

Tabell 3.1: Firefeltstabell S. 21

Kapittel 4

Tabell 4.1: Oversikt over informantar S. 38

Tabell 4.2: Oversikt over skriftlege datakjelder S. 39

Kapittel 5

Tabell 5.1: Oversikt over interkommunale samarbeid for nye Ålesund S. 43

Tabell 5.2: Interkommunale samarbeid i Haram kommune S. 44

Tabell 5.3: Interkommunale samarbeid i Skodje kommune S. 46

Tabell 5.4: Interkommunale samarbeid i Ørskog kommune S. 47

Tabell 5.5: Interkommunale samarbeid i Ålesund kommune S. 48

Kapittel 6

Tabell 6.1: Firefeltstabell Haram kommune S. 74

Tabell 6.2: Firefeltstabell Skodje kommune S. 76

Tabell 6.3: Firefeltstabell Ørskog kommune S. 78

Tabell 6.4: Firefeltstabell Ålesund kommune S. 80

Tabell 6.5: Firefeltstabell nye Ålesund kommune S. 81

Innholdsliste

1.0 Innleiing og problemstilling	1
1.1 Innleiing.....	1
1.2 Grunngeving av problemstillinga og val av case	2
1.3 Oppgåva sin vidare gang	3
2.0 Kontekst	5
2.1 Kommunereform.....	5
2.1.1 Tidlegare kommunereformer	5
2.1.2 Noverande kommunereform	6
2.1.3 Kommunereformer i Europa	7
2.2 Interkommunalt samarbeid.....	8
2.2.1 Organiseringsformer for dei interkommunale samarbeida.....	8
2.2.2 Historia til interkommunalt samarbeid	9
2.2.3 Interkommunale samarbeid i dag og i framtida	11
2.2.4 Interkommunalt samarbeid i Europa	12
2.3 Nye Ålesund kommune.....	13
2.3.1 Interkommunale samarbeid i Nye Ålesund kommune.....	14
3.0 Teori.....	16
3.1 Perspektiv på læring	16
3.1.1 Læring i organisasjonar	17
3.1.2 Erfaringsbasert læring	18
3.1.3 Firefeltstabell.....	20
3.1.4 Fem dimensjonar knytt til erfaringar med interkommunale samarbeid.....	22
3.1.5 Empiriske forventningar til læringsperspektivet	26
3.2 Forhandlingsperspektivet	26
3.2.1 Organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing.....	27
3.2.2 Ressursar i eit forhandlingsperspektiv	28
3.2.3 Makt i eit forhandlingsperspektiv	28
3.2.4 Mål i eit forhandlingsperspektiv.....	29
3.2.5 Forhandlingar i eit forhandlingsperspektiv	30
3.2.6 Empiriske forventningar til forhandlingsperspektivet.....	32
4.0 Metode	33
4.1 Forskingsdesign.....	33

4.1.1 Casestudie	33
4.2 Metode og datakjelder.....	34
4.2.1 Kvalitativ innhaldsanalyse av dokument	35
4.2.2 Kvalitative intervju	36
4.2.3 Utvalet i studien	37
4.3 Validitet og reliabilitet.....	39
5.0 Empiri.....	42
5.1 Interkommunale samarbeid i dei fem opphavlege kommunane.....	42
5.1.1 Haram kommune.....	43
5.1.2 Skodje kommune.....	45
5.1.3 Ørskog kommune	46
5.1.4 Ålesund kommune	47
5.2 Kommunane sine erfaringar.....	49
5.2.1 Haram kommune.....	49
5.2.2 Skodje kommune.....	55
5.2.3 Ørskog kommune	59
5.2.4 Ålesund kommune	63
5.3 Oppsummering av funn.....	69
5.3.1 Interkommunalt samarbeid som erfaringsgrunnlag.....	69
5.3.2 Dimensjonar som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen.....	70
5.3.3. Variasjonar mellom kommunane	71
6.0 Sentrale funn og analyse.....	72
6.1 Kommunane sine erfaringar med interkommunale samarbeid.....	72
6.1.1 Haram kommune.....	72
6.1.2 Skodje kommune.....	74
6.1.3 Ørskog kommune	76
6.1.4 Ålesund kommune	78
6.1.5 Samla erfaringar for kommunane i nye Ålesund.....	80
6.2 Læringsperspektivet	82
6.2.1 Haram kommune.....	82
6.2.2 Skodje kommune.....	83
6.2.3 Ørskog kommune	84
6.2.4 Ålesund kommune	85

6.3	<i>Generelle funn</i>	87
6.3.1	Interkommunalt samarbeid som erfaringsgrunnlag i samanslåingsprosessen	87
6.3.2	Dimensjonar som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen	88
6.3.3	Variasjonar mellom kommunane	90
6.4	<i>Forhandlingsperspektivet</i>	92
6.4.1	Haram kommune	92
6.4.2	Skodje kommune	93
6.4.3	Ørskog kommune	94
6.4.4	Ålesund kommune	94
6.4.5	Oppsummering av forhandlingsperspektivet	95
7.0	Avslutning	96
7.1	<i>Svar på problemstillinga</i>	96
7.2	<i>Studien sine hovudfunn</i>	98
7.2.1	Hovudfunn 1	98
7.2.2	Hovudfunn 2	98
7.2.3	Hovudfunn 3	99
7.2.4	Hovudfunn 4	100
7.3	<i>Generaliseringspotensiale og forslag til vidare forskning</i>	100
	Litteraturliste	VII
	Vedlegg	XI
	<i>Vedlegg 1: Informasjonsskriv</i>	<i>XI</i>
	<i>Vedlegg 2: Døme på intervjuguide</i>	<i>XIII</i>

1.0 Innleiing og problemstilling

1.1 Innleiing

Ein skal ikkje mange tiår tilbake i tid før interessa kring interkommunale samarbeid var låg. Ein tabell frå Atekst som viser hyppigheita for bruken av ordet ”interkommunalt” viser at det i år 2000 var nemnt ca. 250 gonger i norske aviser. I år 2012 var dette talet oppe i over 3500 gonger, noko som viser at dette er eit fenomen som verkeleg har fått meir merksemd den siste tida (Jacobsen, 2014, s. 14).

Kommunar spelar ei svært viktig rolle i velferdsstaten Noreg. Dei har ansvar for store og viktige område som skule, helse og omsorg, og dei får stadig ansvar for nye oppgåver. Samstundes som at dette er ei utvikling for kommunane, byr det også på meir ansvar og fleire utfordringar. Mange av oppgåvene til kommunen vert for store og for kostnadstunge til at kommunen kan gjennomføre dei på eiga hand, og det er i desse tilfella at interkommunale samarbeid er løysinga.

Kommunereformprosjektet til Solberg-regjeringa vart vedteken i 2015, og målsetjinga med denne var å få færre og større kommunar, som var robuste nok til å takle dei utfordringane som kommunane står ovanfor. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har uttalt at ”*Interkommunalt samarbeid er kommet for å bli, men jeg er kritisk til omfanget. Man flytter makt bort fra kommunestyrene*” (Jacobsen, 2014, s. 12).

Det er desse to tema dette masterprosjektet vil handle om, og oppgåva vil ligge i skjeringpunktet mellom interkommunalt samarbeid og kommunereforma. Eg vil ha fokus på i kva grad erfaringar frå interkommunalt samarbeid har påverka kommunane i avgjerdsprosessen kring kommunesamanslåing. Kanskje har erfaringane vore taus kunnskap eller kanskje har erfaringane vore noko som har vore aktivt drøfta, både innad i kommunane og i samanslåingsprosessen mellom kommunane. Problemstillinga mi er: ”*Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund kommune med interkommunalt samarbeid, og har desse hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?*”.

Eg har valt å bruke nye Ålesund kommune som case. Denne nye kommunen skal bestå av kommunane Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund. Dei fire sistnemnde har valt å slå seg saman til ein kommune, medan det våren 2016 vart bestemt i Stortinget at også Haram skulle vere med i den nye kommunen, mot deira eiga vilje (St. Prop. nr. 96 S (2016-2017), s. 7). Dermed er det fem tidlegare kommunar som skal danne nye Ålesund kommune, og som vil vere grunnlaget for masterprosjektet.

1.2 Grunngeving av problemstillinga og val av case

Problemstillinga som vert presentert i innleiinga består av to delar. Den første delen fokuserer på dei erfaringane kommunane har med interkommunale samarbeid, i hovudsak dei samarbeida som dei har i fellesskap med dei andre kommunane i nye Ålesund kommune. Den andre delen av problemstillinga fokuserer på om desse erfaringane har hatt noko å seie for valet kommunane gjorde då dei vart ein del av nye Ålesund kommune.

Hovudfokuset til masterprosjektet vil vere å svare på dei spørsmåla som problemstillinga stiller. Gjennom intervju med aktuelle informantar, samt analyse av relevante dokument, vil eg prøve å avdekke kva erfaringar kommunane har med interkommunale samarbeid og om desse erfaringane har hatt påverknad på avgjerla kring kommunesamanslåing. Den første delen av problemstillinga vil bli drøfta ut frå fem forskjellige dimensjonar ved interkommunalt samarbeid. Resultatet av drøftingane vil bli presenterte i ein firefeltstabell, kommune for kommune. Knytt til firefeltstabellen presenterer eg fire hypotesar som alle tek for seg forskjellige retningar der interkommunale samarbeid har påverka kommunesamanslåing. I andre del av oppgåva vil desse fire hypotesane bli diskuterte i lys av læringsteori, og eg vil med det prøve å svare på problemstillinga. Dersom det viser seg at erfaringar med interkommunalt samarbeid ikkje har vore avgjerande i kommunesamanslåingsprosessen vil eg diskutere kva faktorar som har vore avgjerande i lys av eit perspektiv på interessehevding og kjøpslåing.

Kommunane som er valt til dette prosjektet er valde på bakgrunn av at dei har hatt veldig mange samarbeid seg imellom som frittstående kommunar. Kommunane kjenner kvarandre godt, og har samarbeid som er forskjellige på fagområde og sektor, men også på organiseringsmåtar. Det er også eit interessant val av case fordi ikkje alle kommunane har valt sjølv å bli ein del av Nye Ålesund kommune. Som nemnt i innleiinga har Haram kommune

blitt med som eit resultat av ”tvangssamanslåing” vedteken i Stortinget (St. Prop. nr. 96 S (2016-2017), s. 7). Det bringer eit interessant moment til prosjektet i form av at medan dei andre kommunane har vore positive til kommunesamanslåing, har Haram hatt eit anna syn på dette. Ein av grunnane til dette kan vere at dei har hatt andre erfaringar med dei interkommunale samarbeida sine enn dei andre kommunane. Kommunane som deltek i studien vil vere Haram, Skodje, Ørskog og Ålesund. Kvifor Sandøy kommune ikkje er deltakande vil eg komme tilbake til i kapittel 4.

Eg vil undersøkje problemstillinga ved å intervjuje ordførarar og rådmenn i dei aktuelle kommunane. I tillegg til desse intervjuva vil eg analysere dokument og rapportar. I utgreiingsfasen for kommunereforma vart det i mange av kommunane utarbeida rapportar som skildra situasjonen for kommunen før ei eventuell samanslåing. I desse rapportane vert interkommunale samarbeid både godt presenterte men også vurderte av kommunane sjølve. Dette vil bli interessante dokument å studere.

1.3 Oppgåva sin vidare gang

I kapittel 2, *kontekst*, vil eg ta for meg interkommunale samarbeid, kommunereformprosjektet, og ei lita innføring i Nye Ålesund kommune. Innanfor interkommunale samarbeid vil eg sjå på korleis desse har oppstått og utvikla seg over tid, og korleis omfanget har auka i samband med ansvarsoppgåvene til kommunane. Korleis interkommunale samarbeid vil sjå ut i framtida vil også bli diskutert. Innanfor kommunereformprosjektet vil eg ta for meg det noverande prosjektet til Solberg-regjeringa, men også sjå litt på korleis dei tidlegare kommunereformene har vore. Kontekstkapittelet vil til slutt ta for seg korleis Nye Ålesund kommune har blitt ein realitet, litt om framgangsplanen til den nye kommunen, og litt om dei interkommunale samarbeida i området.

I kapittel 3 vil det teoretiske rammeverket til prosjektet bli presentert. Dette kapittelet vil i hovudsak presentere dei to perspektiva i oppgåva: læringsperspektivet og perspektiv på interessehevding og kjøpslåing. Knytt til læringsperspektivet vil det bli presentert ein firefeltstabell med fire tilhøyrande hypotesar. Kommunane blir plasserte i denne tabellen på bakgrunn av erfaringar med fem dimensjonar ved interkommunalt samarbeid: *demokrati, økonomi, kvalitet, styring* og *symmetri/asymmetri*. Desse blir presenterte i kapittelet.

Kapittel 4 vil ta for seg *metode* knytt til prosjektet. Kapitlet vil først ta for seg forskingsdesignet til oppgåva, som er eit casedesign. Denne delen vil fokusere på kva som er styrkene og svakheitene ved eit slikt design, samt kva som er mi grunngjeving for val av dette designet. Deretter kjem ein presentasjon av valet av metode for prosjektet. Ved å ha både dokumentanalyse og kvalitative intervju har eg fått innsikt i tema som eg ikkje ville fått ved å velje berre den eine av desse.

Empirien til oppgåva vil bli presentert i kapittel 5. Dette datamaterialet er basert på intervju med ordførarar og rådmenn, samt analysen av aktuelle dokument for prosjektet. Først vil eg kartlegge kommunane sine interkommunale samarbeid. Deretter vil eg kartlegge kvar enkelt kommune sine erfaringar opp mot dei fem dimensjonane. Korleis informantane vurderer bruken av erfaringar med interkommunalt samarbeid og kor aktivt desse har blitt brukt i kommunesamanslåingsprosessen vert lagt fram, saman med kvar enkelt kommune sine fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing. Til slutt i kapitlet vil dei viktigaste funna bli summerte.

I kapittel 6 vert funna frå datamaterialet *analyserte*. Kapitlet vil starte med å plassere kommunane i firefeltstabellen presentert i kapittel 4. Dette skjer på bakgrunn av kommunane sine erfaringar med dei fem dimensjonane. Kommunane får då ein tilhøyrande hypotese og desse vil bli diskuterte i lys av læringsteori for å svare på om kommunane har lært av dei interkommunale samarbeida sine og brukt dette som erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessen. Andre årsaker til kommunesamanslåing for kommunane vil bli diskutert i lys av perspektivet på interessehevding og kjøpslåing.

Kapittel 7 vil ha som hovudfokus å svare på problemstillinga til oppgåva. Deretter vil studien sine hovudfunn bli presenterte i fire punkt. Til slutt i oppgåva vil studien sitt generaliseringspotensiale bli diskutert før eg kjem med forslag til vidare forskning kring emnet.

2.0 Kontekst

2.1 Kommunereform

Til trass for fleire forsøk opp gjennom tidene har det ikkje skjedd endringar i kommunestrukturen vi har i dag sidan 1960-talet. Sidan den gong har oppgåvene til kommunane blitt større og meir omfangsrike, og eit behov for ein ny kommunestruktur har vist seg. Dagens kommunereform vart vedteken i Stortinget i juni 2014, og iverksetjinga starta allereie i juli same året. Reforma har fire hovudmål som handlar om at kommunane skal bli større for å sikre likeverdige tenester over heile landet, dei skal bli betre i stand til å løyse nasjonale utfordringar, legge til rette for å få ein betre ressursbruk innanfor avgrensa økonomiske rammer, samt at dei skal få fleire oppgåver (Regjeringa, 2017a).

2.1.1 Tidlegare kommunereformer

Innføringa av formannskapslovene i 1837 var det første steget i Noreg på veg mot lokalt sjølvstyre. Noreg vart delt inn i landkommunar og bykommunar, der det vart henholdsvis 355 landkommunar og 37 bykommunar. Kvar kommune valde sine representantar som skulle sitje i kommunestyret og formannskapet (Jensen og Jansen, 2016, s. 33). Frå 1837 og fram til 1931 skjedde det ei stor auke i kommunar, og i 1931 var antal kommunar oppe i 747, som er det høgste vi har hatt i Noreg. Etter dette heldt talet kommunar seg relativt stabilt fram til den store kommunereforma som kom kring år 1960, denne reforma vart kalla for "hamskiftet" (Jensen og Jansen, 2016, s. 34).

Det som vart starten på den førre kommunereforma var at kommuneinndelingskomiteen (Schei-komiteen) vart nedsett i 1946. I 1963/64 vart det gjennomført svært mange samanslåingar, og antalet kommunar vart redusert med 164 (Jensen og Jansen, 2016, s. 40). Denne reduseringa heldt fram til år 1977, som vart rekna som slutten på denne reformprosessen. Det største og viktigaste feltet innanfor kommunereforma var at ein skulle tilpasse kommunestrukturen til ein niårig grunnskule, og inndelinga gjekk frå å vere basert på prestegjeld til å vere basert på skulebehov. Det at dette skiftet vart gjennomført er eit resultat av drivkreftene som låg bak og desse var tilpassing til nye kommunikasjonar både til lands og til sjøs, rom for utviding av innklemte byar, samt ei styrking av det administrative apparatet til kommunane (Jensen og Jansen, 2016, s. 41). Då reformarbeidet vart rekna som avslutta hadde antalet kommunar i Noreg gått frå å vere 744 til 454.

Etter ”hamskiftet” har ikkje Noreg hatt fleire store kommunereformer, fram til den vi har i dag. Det har likevel vore samanslåingar i denne perioden. På 1980-talet slo Buvik-komiteane fast at inneklemt byar framleis var eit problem, og trass motstand frå kommunane som låg kring bykommunane, vart 8 by-områder utvida på slutten av 1980-talet og starten av 1990-talet. I 1994 var antalet kommunar redusert til 435. Frå 1994 og fram til kommunereforma i dag har ytterlegare 14 kommunar frivillig inngått kommunesamanslåing (Jensen og Jansen, 2016, s. 42). Sjølv om det ikkje har vore gjennomførte større reformer sidan 1960, har det likevel vore stor reformaktivitet. Ein ser at nedgangen i talet kommunar har vore stabil. I tillegg til dette vart det lagt fram forslag til kommunereformer både frå Christensen-utvalet i 1992 og frå då Erna Solberg var kommunalminister i 2003, men desse reformprosjekta vart ikkje vedtekne i Stortinget (Jensen og Jansen, 2016, s. 43).

2.1.2 Noverande kommunereform

Kommunereforma som skulle gje Noreg ”større og meir robuste kommunar” var ein del av regjeringsplattforma som Solberg-regjeringa la fram hausten 2013. Den 3. januar 2014 vart det nedsett eit ekspertutval som skulle finne fram til kriterier som har innverknad på oppgåveløysinga i kommunane. Dette ekspertutvalet vart leda av professor Signy Vabo, og vert heretter kalla for Vabo-utvalet. Dei leverte rapporten 1. desember 2014 og skisserte då ti forskjellige kriterier for kommunane, samt to kriterier for staten. Basert på desse kriteria vart det gitt følgjande anbefaling for ein god kommunestruktur:

1. Kva kommune bør ha minst 15 000 – 20 000 innbyggjarar får å sikre ei god oppgåveløysing.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringa og ordninga for politisk deltaking bør vidareutviklast for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer (Meld. St. nr. 14 (2014-2015))

Sidan igangsetjinga av reforma i juni 2014 har reforma nådd fleire milepælar. I mars 2015 vart Stortingsmelding om nye oppgåver til større og meir robuste kommunar lagt fram, og denne vart behandla i Stortinget i mai 2015. I juni 2016 var fristen for dei lokale vedtaka i

kommunane, og i oktober 2016 kom tilrådingane frå fylkesmennene kring den nye kommunestrukturen. Den første samanslåinga i reforma skjedde 1. januar 2017 då dei tidlegare kommunane Stokke, Andebu og Sandefjord slo seg saman til Sandefjord kommune. I mai 2017 vert ein proposisjon med forslag om ny kommunestruktur lagt fram for Stortinget, og denne inneberer mellom anna at fleire kommunar vert slått saman ved bruk av tvang (Regjeringa, 2017b), noko som oppheva den tidlegare lova om at frivilligheit var hovudprinsippet for endring i kommuneinndelinga i Noreg (Jensen og Jansen, 2016, s. 11).

Det siste som foreløpig har skjedd i reformprosessen er at samanslåinga av fire nye kommunar vart gjennomført 1. januar 2018: nye Larvik kommune, nye Holmestrand kommune, Indre Fosen kommune og Færder kommune (Regjeringa, 2017b). Status for kommunereforma per desember 2017 er:

- Det er 156 kommunar som har positive vedtak om samanslåing i kommunestyra sine.
- 119 kommunar er vedteke slått saman til 47 nye kommunar.
- Etter samanslåingane vil talet på kommunar i Noreg vere 356 (Regjeringa, 2017a)

2.1.3 Kommunereformer i Europa

Alle land i Europa har kommunar eller regionar, men dei er svært ulike. Dei er ulike både innanfor innbyggjartal og geografisk storleik, men også i forhold til status og roller i samfunnet. Baldersheim og Rose (2016, s. 253) illustrerer ved bruk av ein tabell kor store desse variasjonane er, og den viser at talet på kommunar/regionar varierer frå 31 i Irland til 36 500 i Frankrike. Felles for desse er likevel at dei er ute etter å ha ein styringsstruktur som er kapabel til å handtere den politiske dagsorden, og studiar viser at den vanlegaste grunngevinga for reformer er eit ynskje om ei meir effektiv offentleg forvaltning.

Frå 1990-2014 er hovudtendensen i Europa at det har skjedd ein reduksjon i talet kommunar som følgje av kommunereformer. Bakgrunnen for desse endringane er i dei fleste tilfelle ei oppfatning av at kommunane er for små, både med tanke på geografi og innbyggjartal, sett i forhold til dei oppgåvene og utfordringane dei skal løyse (Baldersheim og Rose, 2016, s. 258). Det varierer med landa i Europa kor mykje ansvar dei har og kor mange oppgåver dei er pålagde å utføre. Baldersheim og Rose (2010, s. 4) skriv at dess mindre kommunane i Europa er, dess færre oppgåver er dei ansvarlege for. Dette er gjeldande for dei fleste land i Europa,

men med nokre unntak. Spesielt i Norden har kommunane tradisjonelt sett hatt mykje ansvar, sjølv om dei har låge innbyggjartal.

Baldersheim og Rose (2016, s. 273) skildrar nokre av utfordringane med gjennomføringa av kommunereformene i Europa, og det faktum at mange interesser vert berørte ved samanslåingar. I nokre land, som i Noreg, er sentrum-periferi-konflikten dominerande, medan i andre land kan det vere motsetnader mellom parti på høgre- og venstresida som er hovudårsaka til debatt. Det verkar som at i den augneblinken ein har funne ein reformprosess som sikrar betre effektivitet i eit land, så reiser spørsmålet om reform seg ein annan stad i Europa, og behovet for reform vil nok halde fram i framtida (Baldersheim og Rose, 2010, s. 1).

2.2 Interkommunalt samarbeid

I Noreg har vi dobbelt så mange interkommunale samarbeid som vi har kommunar, og for mange kommunar er dei heilt naudsynte for å kunne levere gode tenester til innbyggjarane i kommunen. For mange kommunar bidreg interkommunalt samarbeid positivt innanfor område som økonomi og tenestekvalitet, men samarbeida gir også utfordringar for kommunane med tanke på mellom anna styring og kontroll (Leknes m.fl., 2013, s. iii). Interkommunalt samarbeid kan seiast å vere noko som finn stad mellom kommunar, til forandring frå det som skjer innanfor rammene til den enkelte kommunen. Det definerast vanlegvis som at to eller fleire kommunar går saman for å løyse ei felles oppgåve eller utfordring (Jacobsen, 2014, s. 15).

2.2.1 Organiseringsformer for dei interkommunale samarbeida

Ulike interkommunale samarbeid kan vere organisert på forskjellige måtar, og i Noreg har vi fire formelle former for interkommunalt samarbeid:

1. *Interkommunalt samarbeid etter kommunelova §27*: Denne paragrafen er den opphavlege lovparagrafen som regulerer interkommunale samarbeid. Dei avgrensingane som ligg til denne organiseringsforma er få, og paragrafen står fram som ”open” og fleksibel. I paragrafen er det lagt visse føringar på korleis utforminga av organisasjon og styring skal vere, men her er store rom for lokale variasjonar (Jacobsen, 2014, s. 84-85).

2. *Kommunelova §28-1a – 28-1k regulerer vertskommunesamarbeidet.* Då kommunelova vart endra i 2007 vart det opna for vertskommunesamarbeid som ei organiseringsform for interkommunale samarbeid. Enkelt forklart opnar denne paragrafen for at kommunar kan delegerere vekk (kjerne)oppgåvene sine til ein annan kommune, noko som tidlegare var vanskeleg då dei andre modellane har som avgrensing at dei ikkje kan brukast for oppgåver som krev utøving av mynde. Ein kommune vert vertskommune og skal utføre oppgåvene, medan dei andre kommunane vert samarbeidskommunar (Jacobsen, 2014, s. 91).
3. *Interkommunale selskap (IKS).* Lova om interkommunale selskap tredde i kraft i år 2000, og målet med denne lova er å regulere dei samarbeida som har egne inntekter, eller som på andre måtar har eit næringsmessig preg. Ein av fordelane med denne lova er at ho gav ei vesentleg meir detaljrik regulering av interkommunalt samarbeid enn det som fram til då var regulert gjennom kommunelova paragraf 27 (Jacobsen, 2014, s. 89)
4. *Samarbeid regulert av aksjelova.* Formålet til aksjelova er å regulere næringsverksemd. Dei interkommunale samarbeida som er organiserte på denne måten er dermed ikkje blant kjerneoppgåvene til kommunane, men heller dei som har eit næringsmessig preg over seg (Jacobsen, 2014, s. 87). Det er fleire likskapar mellom samarbeid regulert som IKS og samarbeid regulert av aksjelova, men Jacobsen (2014, s. 89) nemner to viktige skilnadar. Den første skilnaden er at i IKS kan ikkje statlege eller private organ delta. Den andre skilnaden er, til forskjell frå samarbeid regulert etter aksjelova som berre er ansvarlege for aksjekapitalen, at eigarane står uavgrensa ansvarleg for selskapet sine forplikingar (Jacobsen, 2014, s. 89).

I 2012 vart samkommunemodellen inkludert i kommunelova, og dette kan sjåast på som ei vidareføring av vertskommunesamarbeid med politisk nemnd. Fleire kommunar kunne inngå avtalar om å overføre oppgåver til eit såkalla samkommunestyre. Dette kan minne litt om eit kommunestyre, men representantane er ikkje direkte folkevalde (Jacobsen, 2014, s. 94).

Denne modellen vart avvikla i 2016.

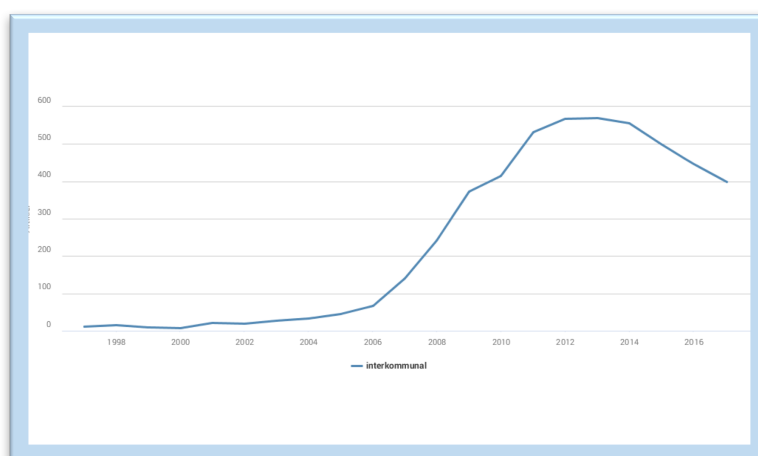
2.2.2 Historia til interkommunalt samarbeid

Tabellen frå Atekst som er nemnt i innleiinga viser at ordet ”interkommunal” har blitt mykje meir aktuelt dei siste åra enn kva det har vore tidlegare, men interkommunalt samarbeid er

likevel ikkje eit nytt fenomen i det norske samfunnet. Heilt tilbake i år 1921 vart det oppretta nye kommunelover som kommunane tillating til å opprette eit felles styre for å løyse driftsrelaterte oppgåver i kommunane. Det faktum at ein såg behovet for desse lovene allereie på dette tidspunktet peikar i retning av at interkommunalt samarbeid var utbredt. På 1800-talet var det mellom anna samarbeid på tvers av kommunegrensar innanfor felt som veg og vatn, men ansvarområdet til kommunane var så lite at det ikkje kan sjåast direkte i samanheng med det vi ser på som interkommunalt samarbeid i dag (Jacobsen, 2014, s. 17).

Ut på 1900-talet var dei interkommunale samarbeida blitt meir formaliserte og liknar dei samarbeida vi har i dag. Dette gjeld mellom anna elektrisitetsverka, samt friluftsråda, som er eit av dei lengst fungerande interkommunale samarbeida vi har hatt i Noreg. Desse vart oppretta allereie på byrjinga av 1930-talet for å styre samarbeid om opparbeiding av løyper, rydding av sti og veg, og vedlikehald av rasteplassar. Då fylkeskommunane vart reformert i 1976 vart mange av dei interkommunale samarbeida overflødige, men i kjølvatnet av dette oppstod det nye samarbeid for kommunane (Jacobsen, 2014, s. 18). Det er mykje som tyder på at det moderne interkommunale samarbeidet vaks fram på slutten av 1970-talet, og at auka i samarbeid sidan den gong i stor grad skuldast at kommunane stadig har fått fleire oppgåver, men også at oppgåvene har blitt meir omfangsrike (Jacobsen, 2014, s. 19)

Figur 2.1: Antal gonger ordet ”interkommunal” vert nemnt i norske aviser (analysert i Atekst).



2.2.3 Interkommunale samarbeid i dag og i framtida

Dersom ein ser på tabell 1 ovanfor så ser ein av treff på ordet ”interkommunal” nådde toppen kring år 2012-2013, før grafen har gått litt nedover sidan. Denne perioden, og spesielt i tida 2013-2014, var då planane for ein ny kommunestruktur vart diskuterte og presenterte, noko som kan vere relevant å sjå i forbindelse med interkommunalt samarbeid. I debatten kring ein ny kommunestruktur har interkommunalt samarbeid blitt brukt som eit argument både for og mot kommunesamanslåing. Jan Tore Sanner har mellom anna uttalt at: ”*Interkommunalt samarbeid er kommet for å bli, men jeg er kritisk til omfanget. Man flytter makt bort fra kommunestyrene*” (Jacobsen, 2014, s. 12). Sanner bruker her konsekvensane av interkommunalt samarbeid som eit argument for at kommunesamanslåing er betre for kommunane. Som kontrast til dette har Heidi Greni, stortingsrepresentant for Senterpartiet, uttalt følgjande:

Regjeringen gjør omfanget av interkommunalt samarbeid i mindre kommuner til et demokratisk problem. Det blir helt feil. Endringer i kommunestrukturen vil ikke endre behovet for at kommuner samarbeider om løsninger når de mener det gir bedre og mer kostnadseffektive tilbud til innbyggerne (Jacobsen, 2014, s. 12).

Desse to sitata viser usemja kring rolla til interkommunalt samarbeid. Sanner viser til interkommunalt samarbeid som eit demokratisk problem, og dersom ein skal unngå dette må kommunar slå seg saman. Greni på si side legg vekt på at interkommunalt samarbeid nettopp løyser problem som små kommunar står ovanfor, mellom anna ved å utnytte stordriftsfordelar samstundes som kommunen er liten og fleksibel.

Ei av hovuddrivkreftene bak interkommunale samarbeid kan ein seie at har vore at kommunar har hatt ønskjer om å oppnå stordriftsfordelar og ”kritiske storleikar” på fagmiljø. I stor grad kan ein seie at dette har vore vellukka for kommunane. Hovudargumentet for at kommunesamanslåing er eit betre alternativ enn interkommunalt samarbeid må då flytte fokus frå dette og over på demokratiproblemet som sitatet til Sanner var inne på. Dette stod ganske klart i mandatet til ekspertutvalet som vart oppnemnt:

Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid. [...] Større og mer robuste kommuner vil gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger (Jacobsen, 2014, s. 192).

Dette viser at demokratiproblemet med interkommunalt samarbeid vert lagt stor vekt på hos regjeringa. Det som vert spørsmålet er om store og færre kommunar vil føre til ein reduksjon i interkommunale samarbeid. Jacobsen (2014, s. 193-195) har samanlikna Noreg med liknande situasjonar i Sverige og Danmark, og konkluderer med at sjølv om større kommunar vil redusere omfanget av interkommunalt samarbeid, er det lite eller ingenting som tyder på at interkommunalt samarbeid vil bli overflødiggjort for kommunane. Interkommunalt samarbeid er med andre ord ei problemstilling som vil vere aktuell uavhengig av kommunestrukturen i Noreg.

2.2.4 Interkommunalt samarbeid i Europa

Det er ikkje berre i Noreg interkommunalt samarbeid blir stadig meir brukt. Hulst og van Montfort (2007, s. 6) omtalar interkommunalt samarbeid som ein av fire strategiar for å hanskast med det auka presset kommunar og regionar møter frå staten og internasjonale aktørar. Interkommunale samarbeid er til stades i alle land i vestlege Europa. I nokre land er det lange tradisjonar for denne samarbeidsforma, til dømes i Frankrike, medan i andre land er det ein nyare tendens, til dømes i Slovenia. Samarbeida varierer i nærleik, tyngde og form, men dei er aldri heilt fråverande (Hulst og van Montfort, 2007, s. 8).

Rakar (mfl., 2015, s. 187-188) skriv at sjølv om det er mange ulikskapar mellom dei forskjellige landa i EU så har dei ein ting til felles: dei er alle på jakt etter den ”perfekte storleiken” på kommunar/regionar som vil ivareta både demokrati og identitet, samt økonomisk effektivitet i utøvinga av offentlege tenester. Ein av dei meir populære måtane å løyse dette på er via interkommunalt samarbeid. Ved interkommunale samarbeid får ein bevare mindre kommunar, men ein blir i tillegg meir økonomisk effektive i utøvinga av visse offentlege oppgåver og tenester.

2.3 Nye Ålesund kommune

På Sunnmøre var det fleire forskjellige alternativ til ein framtidig kommunestruktur, og det var mange ulike kommunar som var med i utgreiingane til dei forskjellige alternativa. I august 2015 skreiv 13 kommunar under på ein rapport som såg på moglegheiter og svakheiter ved det som vart kalla for regionkommune Sunnmøre. Desse kommunane var Giske, Haram, Hareid, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Ørskog og Ålesund. I løpet av hausten vart denne rapporten behandla i dei forskjellige rapporten, og la føringar for korleis dei såg føre seg prosessen vidare. Undervegs i prosessen var det fleire kommunar som fall frå, men våren 2016 var det fire kommunar som fatta vedtak i kommunestyra sine om at dei ville bli ein del av nye Ålesund kommune frå 1.1.2020. Desse kommunane var Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund.

Den nye kommunen skal heite Ålesund kommune, men for å unngå forvirring i prosjektet vil den bli omtala som nye Ålesund kommune. Etter kommunane hadde vedteke intensjonsavtalen starta arbeidet med å få på plass ei organisering av samanslåingsprosessen. Hausten 2016 vart det vedteke i dei fire kommunestyra at det skulle etablerast eit interimsstyre. Kvar kommune skulle stille med tre politikarar kvar, inkludert ordførar og varaordførar, samt rådmann og representantar for tillitsvalde og vernetenesta. Formålet med denne organiseringa var å få til ein god prosjektprosess, skaffe seg naudsynt kunnskap, samt å leggje føresetnader for godt utgreiingsarbeid for vedtak som fellesnemnda må gjere (Nye Ålesund, 2017).

Fellesnemnda vart oppretta 24. august 2017 og bestod av dei same representantane som sat i interimsstyret. Det vart vedteke at Ålesund kommune skulle føre prosjektrekneskap, ha ansvar for å søkje støtte frå Fylkesmannen og staten til samanslåingsprosessen, samt å følgje opp prosjektorganisasjonen økonomisk på alle kommunane sine vegne. Dåverande rådmann i Ålesund er tilsett som prosjektleiar for styringsgruppa, og blir tilsett som rådmann i den nye kommunen frå 1. januar 2020. Det er også tilsett ein prosjektkoordinator og ein prosjektmedarbeidar (Nye Ålesund, 2017).

Våren 2017 la Stortinget fram oversikta over dei nye kommunane knytt til kommunereforma. Denne viste at Haram kommune skulle vere ein del av nye Ålesund, sjølv om dei i sitt kommunestyrevedtak hadde vedtatt at dei ville halde fram som eigen kommune. Haram

kommune hadde som nemnt vore deltakar i utgreiinga for regionkommune Sunnmøre, og var derfor informert om det arbeidet som låg føre. Haram vart derfor eit fullverdig medlem av nye Ålesund kommune (Nye Ålesund, 2017). Giske kommune vedtok i 2016 at dei ville halde fram som eigen kommune, men våren 2018 såg dei på nytt på moglegheitene for ei samanslåing med nye Ålesund. I september 2018 vedtok dei likevel å halde på det tidlegare vedtaket sitt og halde fram som eigen kommune.

Dei kommunane som skal danne nye Ålesund kommune er Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund. Av desse er det Ålesund som er den største kommunen med sine 48 886 innbyggjarar. Deretter følgjer Haram kommune med 9 377 innbyggjarar, Skodje med 4 774 innbyggjarar, Ørskog med 2 254 innbyggjarar og til slutt Sandøy med sine 1 242 innbyggjarar. Nye Ålesund kommune vil derfor ha eit folketal på ca. 65 000 innbyggjarar.

2.3.1 Interkommunale samarbeid i Nye Ålesund kommune

Ein rapport frå NIVI analyse AS gjennomført på oppdrag frå Fylkesmannen i Møre og Romsdal i 2013 har gjort ei omfattande kartlegging av dei interkommunale samarbeida i fylket. I følgje denne rapporten har dei fem kommunane så mange formelle samarbeid (per 2013):

- Ålesund kommune: 49 formelle samarbeid
- Sandøy kommune: 45 formelle samarbeid
- Haram kommune: 41 formelle samarbeid
- Ørskog kommune: 37 formelle samarbeid
- Skodje kommune: 36 formelle samarbeid (NIVI analyse, 2013, s. 12).

Kommunane samarbeidar både med kvarandre, men også med andre kommunar på Sunnmøre. Nedanfor følgjer ein tabell som viser nokre av dei forskjellige samarbeida kommunane i nye Ålesund er ein del av, samt korleis dei er organiserte. Sidan det er fleire kommunar som er med i samarbeida er medlemskommunane i nye Ålesund markerte med utheva skrift.

Tabell 2.1: Interkommunalt samarbeid på Sunnmøre

Samarbeids-område	Samarbeidsform	Medlemskommunar
Interkommunalt legevaktsamarbeid	Vertskommunesamarbeid: Ålesund er vertskommune	Giske, Skodje, Ørskog , Stordal, Sula, Haram og Ålesund
Nordre Sunnmøre kemnerkontor	Vertskommunesamarbeid: Ålesund er vertskommune	Giske, Norddal, Sandøy , Stordal, Ørskog og Ålesund
ÅRIM – Ålesundregionens interkommunale miljøsekskap	Interkommunalt selskap	Giske, Haram , Norddal, Sandøy, Skodje , Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Vestnes, Ørskog og Ålesund
Ekommune Sunnmøre	Interkommunalt samarbeid etter kommunelova paragraf 27.	Giske, Haram , Norddal, Sandøy, Skodje , Sula, Ørskog og Ålesund
Advokattjenester barnevern	Vertskommunesamarbeid: Ålesund er vertskommune	Giske, Herøy, Stranda, Sykkylven, Skodje, Ørskog , Stordal, Norddal, Sandøy og Ålesund
Nordre Sunnmøre landbrukskontor	Vertskommunesamarbeid: Ørskog er vertskommune	Skodje , Stordal, Sula, Ørskog og Ålesund

3.0 Teori

Som beskrevet i kapittel 1 er problemstillinga mi: *”Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund med interkommunalt samarbeid, og har desse erfaringane hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?”*. For å svare på dei spørsmåla problemstillinga stiller vil eg i hovudsak sjå på to ulike perspektiv. Det første perspektivet vil vere læring i organisasjonar, spesielt fokusert på erfaringsbasert læring. Det andre perspektivet vil vere organisasjonsendring i eit forhandlingsperspektiv, som følgje av kjøpslåing og interessehevding.

Desse to perspektiva vil belyse problemstillinga frå ulike vinklar. Perspektivet om læring har utgangspunkt i at kommunane i den nye kommunen vil ha lært frå dei erfaringane dei har hatt med interkommunale samarbeid og på bakgrunn av desse fatta ei slutning om i kva grad dei er interesserte i kommunesamanslåing. Forhandlingsperspektivet vil legge vekt på at det er andre faktorar enn erfaringar som gjer at kommunar vel kommunesamanslåing, mellom anna som eit resultat av eit politisk spel.

I teorikapittelet vil eg presentere teori knytt til dei to perspektiva. Innanfor læring vil eg mellom anna presentere ein firefeltstabell som tek for seg kommunane sine erfaringar med interkommunale samarbeid, samt deira haldning til kommunesamanslåing. I samband med denne tabellen vil det bli presentert fem variablar som kan vere med å forklare kvifor erfaringane til kommunane er som dei er. Det andre perspektivet har fokus på organisasjonsendring som konsekvens av interessehevding og kjøpslåing. I denne delen av kapittelet vil eg først presentere dette perspektivet, deretter vil eg studere kva litteraturen seier om ressursar, makt, mål og forhandlingar i samband med perspektivet. Desse fire punkta blir med vidare til analysekapittelet for å knytast opp mot dei forskjellige kommunane i caset.

3.1 Perspektiv på læring

Hovudårsaka til at læringsperspektivet er eit av perspektiva i denne studien er ein tanke om at erfaringar frå interkommunale samarbeid gir grunnlag for læring om korleis samarbeid kan fungere etter samanslåing. Perspektivet på læring er i hovudsak eit rasjonelt perspektiv.

Dersom ein ser på kommunen sine handlingar i forbindelse med kommunesamanslåing i lys av dette perspektivet vil ein kunne anta at kommunen har samla inn erfaringar, systematisert desse, hatt ei evaluering og deretter gjort val på bakgrunn av desse erfaringane. Dette gjer det relevant å bruke organisasjonsteori for å sjå på kommunane sine erfaringar med interkommunalt samarbeid som eit grunnlag for vidare avgjersler.

3.1.1 Læring i organisasjonar

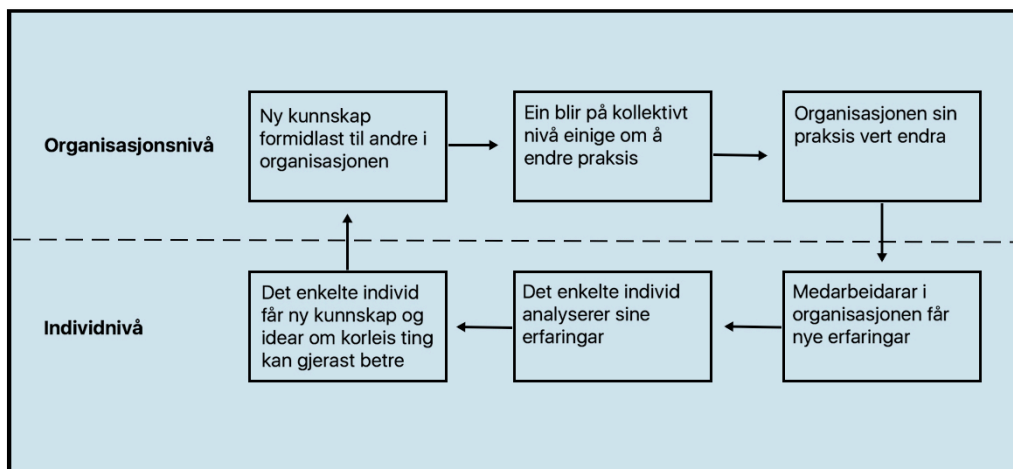
Jacobsen og Thorsvik (2013) skriv at læring i organisasjonar er ein prosess der både menneske og organisasjonar tileignar seg ny kunnskap, samt at dei endrar si åtferd på bakgrunn av denne kunnskapen. Læring finn stad i ein organisasjon når den

- Registrerer stimuli: dette vil seie at organisasjonen identifiserer eit problem eller ei utfordring.
- Gjennomfører ei problemanalyse: organisasjonen prøver å analysere seg fram til kvifor dette har skjedd.
- Utviklar tiltak for å løyse problemet: organisasjonen prøver å finne ut kva den må gjere for å løyse problemet/utfordringa.
- Iverkset tiltak: organisasjonen endrar åtferd (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 353-354).

Det er nokre føresetnader som må vere til stades for at ein organisasjon skal lære. For det første er det avhengig av at ein eller fleire medlemmar av organisasjonen identifiserer ei utfordring eller legg merke til at noko ikkje er som det skal vere. Læring i organisasjonar er basert på at individ er i stand til å lære. For det andre må det som vert erfart og lært av enkeltindividet bli spreidd vidare til resten av organisasjonen. Læringsprosessen i ein organisasjon omfattar alle steg der det skjer ei utveksling av erfaringar og kunnskapar blant medlemmane. For det tredje må kollektiv kunnskap føre til endring i kollektiv åtferd. Det er ikkje nok at ein har identifisert utfordringa, organisasjonen må også gjennomføre ei endring i åtferd (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 354).

Modellen under viser samanhengen mellom individuell læring og organisatorisk læring. Denne modellen summerer dei fire stega nemnt tidlegare, nemleg at det startar med individuell oppfatning og læring som deretter fører til organisatorisk læring og åtferdsendring.

Figur 3.1 Lærings sirkel – samanheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 355).



Bruken av erfaringar frå interkommunalt samarbeid som eit erfaringsgrunnlag for samanslåing kan sjåast i samanheng med denne figuren. Erfaringsprosessen startar på individnivå der dei tilsette i kommunen gjer seg erfaringar om korleis dei interkommunale samarbeida fungerer. Deretter analyserer den tilsette desse erfaringane og tileignar seg kunnskap om korleis dette kan gjerast på ein meir effektiv måte. Den tilsette formidlar tankane om erfaringar med interkommunalt samarbeid med dei andre i kommunen/organisasjonen. Dei tilsette i kommunen blir så kollektivt einige om å endre praksis til ei meir effektiv løysing, og kommunen sin praksis vert deretter endra. I denne studien vil dette vere spesielt interessant knytt til firefeltstabellen som blir presentert seinare i kapittelet. Dei felte i firefeltstabellen som viser til at kommunen gjennomfører ei endring, vil kunne ha brukt erfaringar som kunnskapsgrunnlag på denne måten.

3.1.2 Erfaringsbasert læring

Ei form for læring i organisasjonar er erfaringsbasert læring. I demokrati i verda i dag er ambisjonar for læring høge, og myndigheiter på fleire nivå brukar erfaringar frå tidlegare for å fatte nye avgjersler og for å hanskast med dei utfordringane som dei står ovanfor. Ein ser føre seg at erfaring skal føre til meir intelligen, betre effektivitet og ei forbetra tilpassingsevne for styringssett og institusjonelt design. Erfaringsbasert læring vert sett på som ei kjelde til visdom og framgang (Olsen og Peters, 1996, s.2).

Desse ambisjonane om erfaringsbasert læring har ein basis som er tredelt. For det første er tilliten til erfaringsbasert læring basert på kulturarv, forskning, rasjonell kritikk og nøytrale ideologiar. Dette fører til ein tankegang som legg vekt på at læringa vert forbetra dersom ein legg vekt på erfaringar frå korleis ein handterte tidlegare hendingar og utfordringar. For det andre er tilliten til erfaringsbasert læring ein del av eit demokratisyn som vektlegg at myndigheiter skal ta avgjersler med grunnlag i innbyggjarane si legitime godkjenning. For det tredje er det viktig å sjå på "den lærande organisasjonen", denne organisasjonen kan sjåast på som løysinga på miljø som stadig er i endring (Olsen og Peters, 1996, s. 2). March og Olsen (1976, s. 157) omtalar erfaringsbasert læring på denne måten: organisasjonen utfører ei handling, omgjevnadane responderer på handlinga, organisasjonen tolkar og evaluerer denne responsen. I litteraturen antar ein at dess meir erfaring ein organisasjon får, dess betre vil den handtere omgjevnadane sine og takle sine interne utfordringar.

Organisasjonsteorien skil mellom to ulike former for erfaringsbasert læring: *læring som resultat* og *læring som prosess*. Læring som resultat ser på læring som den moglegheita organisasjonar har til å oppdage og korrigere feil, og på bakgrunn av dette forbetre organisasjonen sin verkemåte. Det å identifisere, hugse og vidareføre strukturar og handlemåtar som gjer organisasjonen betre rusta til å takle utfordringane sine, vert sett på som læring innanfor organisasjonen. Organisasjonen måler resultat og samanliknar med både eigen og andre organisasjonar over tid, og vil deretter halde fram med å handle på dei måtane som har fungert bra tidlegare, samtidig som ein unngår handlemåtar som har vore utilfredsstillande (Christensen mfl., 2013, s. 179). Dersom ein ser på læring som ei forbetring som skjer i etterkant av positive resultat, så har dette samband med det instrumentelle perspektivet. Dermed kan mål- og resultatstyring også sjåast på som eit instrument for styring og kontroll, og ikkje berre som eit instrument for læring og forbetring (Christensen mfl., 2013, s. 179).

Det instrumentelle perspektivet føreset ein syklus for læring som er fullstendig, men dette er sjeldan mogleg i den verkelege verda. Organisasjonar, spesielt organisasjonar som er involverte i politiske prosessar, må ofte hanskast med uklarheit, usikkerheit, konfliktar og makteslausheit. Til tross for dette vil dei prøve å skilje dei handlingane som har vore tilfredsstillande og dei som ikkje har vore det. I desse situasjonane er læring kjenneteikna ved at ein handlar på grunnlag av dei erfaringane ein har gjort seg tidlegare. Dermed ser ein læring som varige endringar i handlemåtar og prosessar som skjer på bakgrunn av tidlegare

erfaringar (Christensen m.fl., 2013, s. 179). I ein organisasjon kan ein også få det som vert omtalt som ”falsk” læring. Dette er det som skjer dersom det vert brot i den fullstendige læringssyklusen i det instrumentelle perspektivet, og læringa er då ikkje lenger objektiv, men ein ser heller det ein vil sjå, likt som ved det kulturelle perspektivet (Christensen, 2013, s. 179). Læring innanfor det instrumentelle perspektivet kan bli farga av tradisjonar og kulturar som er i organisasjonen, og det blir som eit filter for kva lærdom og kunnskap ein tek til seg.

3.1.3 Firefeltstabell

I denne tabellen vil eg plassere alle kommunane sine erfaringar i ein og same tabell. Kommunane si plassering vil vere basert på den samla vurderinga av erfaringane frå interkommunale samarbeid, samt kommunen si haldning til kommunesamanslåing. I tillegg til tabellen vil det bli presentert fire hypotesar som tek utgangspunkt i kommunane si plassering i tabellen. Der vil forklaring 1 vere knytt til boks nr. 1 i tabellen, forklaring 2 vere knytt til boks nr 2. i tabellen osv.

Som tabellen nedanfor viser skal kommunane plasserast i ein av fire boksar. Kommunane Skodje, Ørskog og Ålesund har alle vore positive til kommunesamanslåing, og då vil det vere erfaringar rå interkommunale samarbeid som vil avgjere om dei vil bli plasserte i boks 1 eller 3. Haram kommune har eit negativt kommunestyrevedtak knytt til kommunesamanslåing og avhengig av erfaringane frå interkommunale samarbeid vil denne kommunen bli plassert anten i boks 2 eller 4. Samla sett vil dette medføre at eg potensielt vil kunne få plassert kommunar i tre av fire boksar, og frå dette aspektet er det positivt for studien at Haram kommune har blitt med i nye Ålesund mot si eiga vilje.

Målet med denne firefeltstabellen er å sjå samanhengar mellom interkommunale samarbeid og kommunesamanslåing, og sjå korleis læring ved bruk av erfaringar kan ha fungert som eit avgjerdsgrunnlag for kommunane. Forklaringane i boks 1 og 3 tek utgangspunkt i at kommunane har hatt gode eller dårlege erfaringar med interkommunale samarbeid, er positive til kommunesamanslåing. Tabellen ynskjer å vise at både gode og dårlege erfaringar kan vere eit grunnlag for kommunesamanslåing. Gode erfaringar kan vere eit avgjerdsgrunnlag ved at kommunane tenkjer at dei kjenner kvarandre og samarbeider godt frå før, og derfor kan dette vere eit godt grunnlag for vidare samarbeid. Dårlege erfaringar kan også vere eit avgjerdsgrunnlag ved at kommunane tenkjer at desse samarbeida har fungert dårleg, men

derfor må dei heller prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine. Forklaringane i boks 2 og 4 tek utgangspunkt i at kommunane har hatt gode eller dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid, men at dei er negative til kommunesamanslåing. Gode erfaringar men negativitet til kommunesamanslåing kan vere eit avgjerdsgrunnlag ved at kommunane vil halde fram med situasjonen slik som den er i dag. Dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid og negativitet til kommunesamanslåing kan føre til at kommunen held fram som i dag, sjølv om denne løysinga ikkje fungerer optimalt. Kommunen trur ikkje at dette vil betre seg ved kommunesamanslåing. Dei fire forklaringane vert presenterte nedanfor tabellen.

Tabell 3.1: Firefeltstabell (sjølvvaga)

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2
	Dårlege	3	4

Hypotese 1:

Kommunen har flest gode erfaringar med interkommunalt samarbeid og vel på bakgrunn av dette å vere positiv til kommunesamanslåing.

Hypotese 2:

Kommunen har hatt gode erfaringar med interkommunalt samarbeid, men er negativ til kommunesamanslåing. Dette kan vere for å halde fram med å vere ein liten og fleksibel kommune, samstundes som den får utført dei lovpålagde oppgåvene.

Hypotese 3:

Kommunen er positiv til kommunesamanslåing og har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid. Sidan interkommunalt samarbeid ikkje har fungert tilfredsstillande, må kommunen prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine.

Hypotese 4:

Kommunen har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid og er negativ til kommunesamanslåing. Dårlige erfaringar treng ikkje føre til at ein skrotar interkommunalt samarbeid og vel å slå seg saman, det kan også føre til at ingenting skjer og at kommunen held fram som i dag.

3.1.4 Fem dimensjonar knytt til erfaringar med interkommunale samarbeid

I kapittel 6 som er analysekapittelet vil det vere eit mål for studien å plassere kommunane i firefeltstabellen som vart presentert ovanfor. Plasseringa til kommunen i tabellen vil ha utgangspunkt i gode eller dårlege erfaringar med interkommunale samarbeid, men vil ikkje seie noko om kva som gjer at kommunane har gode eller dårlege erfaringar. For at dette skal komme tydelegare fram har eg valt å knytte erfaringane til kommunane opp mot fem forskjellige dimensjonar, som vert presenterte nedanfor.

Demokrati

Då eg skal undersøkje kva erfaringar kommunane i caset har til dei interkommunale samarbeida sine er det relevant å sjå på den demokratiske dimensjonen. Interkommunale samarbeid har blitt ei organiseringsform der kommunane balanserer mellom å utføre dei pålagde oppgåvene sine og samstundes oppretthalde eit fungerande kommunalt demokrati. Dei interkommunale samarbeida gjer det mogleg for kommunane å samarbeide om å utføre oppgåver, men i kva grad påverkar dette demokratiet i kommunen? Det å vurdere erfaringar med interkommunale samarbeid med utgangspunkt i den demokratiske dimensjonen vil vere interessant på grunnlag av at demokratiet er viktig for både politikarar og administrasjon, men i kva grad er dei fornøgde med denne delen av dei interkommunale samarbeida sine?

Mykje av den forskinga som har vore gjort i Noreg kring interkommunale samarbeid har omhandla forholdet mellom samarbeida og demokratiet. Jacobsen (2014, s. 156) skriv at

denne forskinga i stor grad har vore opptatt av to forhold. Det eine forholdet er knytt til den demokratiske styringa av dei interkommunale samarbeida og kjem dermed også inn på ansvarsforholda til desse samarbeida, medan det andre forholdet tek for seg korleis dei demokratiske organa i ein kommune vert påverka av dei forskjellige variantane av interkommunale samarbeid. Bovens (2007, s. 184-186) definerer ansvarlegheit som eit forhold mellom ein aktør og eit forum, der det er mogleg at aktørane sine handlingar vert vurderte av forumet og deretter sanksjonerte.

I eit ideelt representativt demokrati er det den politiske og administrative delen av kommunen som er ansvarleg ovanfor borgarane i forhold til dei tenestene som kommunen leverer (Jacobsen, 1997). Det er interessant å sjå på korleis dei interkommunale samarbeida kan endre på dette forholdet og til dels skape forvirring om kven som er ansvarleg for tenestene. Formelt sett er det inga endring i kvar ansvaret ligg. Sjølv om det er eit interkommunalt samarbeid er det framleis kommunestyret som sitt med det overordna ansvaret for tenestene. For innbyggjarane er det kommunestyret som sit med ansvaret sjølv om tenestene er lokalisert innanfor dei ordinære rammene til ein kommune, eller om tenesta vert utført i eit interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2014, s. 158). Forventningar til funn i empirien knytt til denne dimensjonen er mellom anna å sjå korleis erfaringar med demokratidimensjonen i interkommunalt samarbeid varierer med organisasjonsform.

Økonomi

Kommunar har mange forskjellige grunnar for å inngå interkommunale samarbeid med andre kommunar, men ein av dei vanlegaste grunnane er økonomisk effektivitet. Eit ønske om ein meir økonomisk effektiv produksjon gjer at kommunar søker lågare produksjonskostnader gjennom utnytting av stordriftsfordelar (Sundell mfl., 2009, s. 15). Stordriftsfordelar inneber at dess større produksjonen er, dess betre kan ein utnytte kapasiteten på arbeidskraft, bygningar og maskiner. Ein liten kommune vil kunne tape økonomisk på at dei har liten produksjon, som dermed kan medføre ledig kapasitet og høgare einingskostnader (Jacobsen, 2014, s. 43).

”Interkommunale samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer” er ein rapport som vart gitt ut i 2013 av IRIS, på bestilling av Kommunal- og Regionaldepartementet. Denne rapporten tek mellom anna for seg økonomien til kommunane i dei interkommunale selskapa.

Denne rapporten peikar også på moglegheita til å oppnå stordriftsfordelar ved å ha spesialiserte tenester som interkommunale samarbeid, og dermed ha nok med ein tilsett for fleire kommunar. I tillegg peikar rapporten på at dersom kommunar har interkommunale samarbeid som gjer at dei kan ha mellom anna felles anlegg og innkjøp, så gir dette moglegheiter for økonomisk innsparing (Leknes et al., 2013, s. 140). I rapporten vert interkommunale samarbeid innanfor administrative oppgåver nemnt som eit felt der mange kommunar har lukkast med økonomiske innsparingar, eksempelvis *Felles arbeidsgjevarkontroll for Nordmøre og Rogaland kontrollutvalssekretariat* vert vist til som suksessfulle (Leknes et al., 2013, s. 141).

Kvalitet

Kommunar må levere tenester til innbyggjarane sine som har den kvaliteten som vert forventa både frå brukarane men også frå statleg hald. For mange kommunar, spesielt dei minste, inneber dette fleire forskjellige utfordringar. Mange av dei kommunale oppgåvene som kommunane står ovanfor i dag er svært spesialiserte tenester som gjerne er felt med få hendingar i året, men som likevel må vere til stades i tenestetilbodet til kommunen. Dette kan for eksempel vere tenester som barnevern og rusomsorg. Det at det er lite saker innanfor desse områda i løpet av eit år, kan gjere det vanskeleg å argumentere for at ein skal tilsetje ein person i full stilling. Dersom ein prøver å tilsetje ein person med ein lågare stillingsprosent kan ein møte på eit anna problem: den tilsette vil utnytte utdanninga si og vil ikkje godta ei stilling med ein så låg stillingsprosent, noko som igjen kan føre til at kommunar får eit rekrutteringsproblem. Dette vil då føre til at kommunen vil ha vanskelegheiter med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, som igjen vil gå ut over kvaliteten på tenestene i kommunen (Jacobsen, 2014, s. 44).

Ei løysing på desse utfordringa er interkommunale samarbeid om desse tenestene. Ved å samarbeide om tenestene kan kommunane ”spleise” på kostnadane og på denne måten oppnå den kvaliteten dei ønskjer og treng (Jacobsen, 2014, s. 44). Innanfor kvalitetsdimensjonen er det interessant å sjå på korleis dei interkommunale samarbeida påverkar kvaliteten på tenestene til kommunen. Oppgåva vil ikkje prøve å måle kvaliteten på dei interkommunale samarbeida, då dette er for krevjande og omfattande for prosjektet, men vil heller fokusere på korleis samarbeidsbiten påverkar kvaliteten. Vil usemje om korleis ein skal levere tenestene

påverke kvaliteten? Kan usemje mellom kommunane skape konfliktrar som utviklar seg vidare til tenestene? Og kan eit godt samarbeid mellom kommunane føre til at kvaliteten på tenestene blir endå betre? Dette er spørsmål eg håpar å kunne svare på ved hjelp av empirien.

Styring

Som vist i kapittel 2 er interkommunale samarbeid organiserte på fleire forskjellige måtar. Dei forskjellige organisasjonsformene gir politikarar og kommuneadministrasjon forskjellige fordelar og ulemper angående styring og kontroll av dei interkommunale tenestene. Tanken bak å bruke denne dimensjonen som ein vurderingsdimensjon for interkommunalt samarbeid er å kartlegge korleis informantane føler at styringa deira over dei kommunale tenestene varierer med dei ulike organisasjonsformene. Dimensjonen tek også for seg kva fagområde informantane ser på som mest og minst gunstige for interkommunalt samarbeid.

Dette gjer at dei empiriske forventningane til denne dimensjonen er at informantane har nokre tankar om fordelar og bakdelar med dei forskjellige organisasjonsformene for samarbeid. Kva gir god og dårleg styring? Kva er organisasjonsform er den mest optimale? Det vil i tillegg vere interessant å sjå kva fagområde som er dei mest gunstige å ha samarbeid på, dette kan kanskje ha ein samanheng med organisasjonsform.

Symmetri/asymmetri

I eit interkommunalt samarbeid er det sjeldan at alle kommunane har dei same føresetnadane. I dei fleste samarbeid vil det alltid vere ein kommune som er størst, ein kommune som er minst, ein kommune som er rikast og ein kommune som er fattigast. Dette delkapittelet vil ta for seg korleis symmetri/asymmetri i ressursane til kommunane kan påverke erfaringane dei sit att med frå dei interkommunale samarbeida som kommunen er ein del av.

Jacobsen (2014, s. 69) koplar saman makt og symmetri for å vise korleis dette kan påverke eit samarbeid. Makt er knytt til avhengigheit, og det er naturleg å tenkje at i alle samarbeid er det ein eller fleire kommunar som er meir avhengige av samarbeidet enn andre kommunar. I dei situasjonane der makta vert asymmetrisk fordelt mellom kommunane kan dette føre til at det vert vanskeleg å bygge tillit, og dermed få eit velfungerande samarbeid. Han skriv at: *”De ”svake” partene i samarbeidet vil alltid måtte leve med at de ”sterke” kan trekke seg ut, og de ”sterke” vil stadig mistenke de ”svake” for å skumme fløten av samarbeidet”* (Jacobsen,

2014, s. 69). Den mistanken dei sterkaste kommunane har mot dei svakaste kommunane kan absolutt vere reell, og i samarbeid med sterke kommunar kan dei svake kommunane i nokre tilfelle bli ”gratispassasjerar” som lar dei store og sterke kommunane ta den største belastninga. I desse tilfella kan store forskjellar mellom kommunane føre til tillitsvanskar mellom kommunane som igjen gir eit dårlegare samarbeidsklime (Jacobsen, 2014, s. 70).

3.1.5 Empiriske forventingar til læringsperspektivet

Læringsperspektivet har som utgangspunkt å belyse i kva grad læring frå tidlegare erfaringar med dei potensielle samanslåingskommunane har danna premiss for avgjerla om kommunesamanslåing. Dei forventa empiriske funna i datamaterialet vil vere i kva grad kommunane har lært av erfaringane sine frå interkommunalt samarbeid, i kva grad erfaringar frå interkommunalt samarbeid har spelt ei rolle i samanslåingsprosessane, og i kva grad desse erfaringane har vore avgjerande for utfallet i vedtaket. Det vil også vere interessant å sjå om det er variasjonar mellom kommunane innanfor vektlegginga av erfaringar, og kva som kan forklare dette.

3.2 Forhandlingsperspektivet

Dette perspektivet vil ha utgangspunkt i at endringa i kommunestrukturen skjer som følgje av politisk spel og interessehevding mellom aktørane, og ikkje som følgje av læring og evaluering av erfaringar, som det førre perspektivet la vekt på. Ut frå perspektivet om interessehevding og kjøpslåing vil det vere ressursar og interesser som ligg bak avgjerslene om å bli til ein felles kommune. Dette er aktuelt mot problemstillinga fordi det presenterer eit motperspektiv til perspektivet om læring. Dersom kommunar vel å slå seg saman med andre kommunar er det naturleg å tenkje at dette vil stille kommunane i ein betre posisjon enn før samanslåinga. I denne samanhengen er det relevant å sjå på kva kommunane ”tener” på dette, og kva interesser som ligg til grunn for dei vala kommunane har gjort. Innanfor perspektivet vil kommunesamanslåing kunne sjåast på som ei organisasjonsendring, og derfor vert perspektivet relevant å bruke på datamaterialet mitt.

Først i dette delkapittelet vil eg ta for meg Roness sin teori om organisasjonsendring som eit resultat av interessehevding og kjøpslåing. Deretter vil eg studere kva litteraturen seier om makt, mål, ressursar og forhandlingar i lys av dette perspektivet.

3.2.1 Organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing

Paul G. Roness skriv i boka *”Organisasjonsendringar”* (s. 70) om organisasjonsendring gjennom interessehevding og kjøpslåing. Her definerer han omorganisering som *”eit produkt av kjøpslåing mellom fleire aktørar som handlar ut frå sine interesser, der utfallet avheng av ressursane som aktørane kan setta bak interessene”* (Roness, 1997, s. 70). Dette byggjer på at ein organisasjon består av koalisjonar mellom grupper og individ som har forskjellige interesser. Den organisasjonsstrukturen som føreligg er eit resultat av tidlegare interessehevdingar mellom desse gruppene, og vil dermed vise den maktfordelinga som er gjeldande.

Roness (1997, s. 70) legg vekt på at kvar aktør vil handle på grunnlag av sine eigeninteresser og at aktørane vurderer forventa konsekvensar i forhold til dei måla dei på førehand har satt seg. Sjølv om aktørane i utgangspunktet vil handle ut frå sine egne mål vil dei andre aktørane ha motstridande mål og dermed kunne påverke organisasjonen si evne til å ta viljestyrte mål ut frå interessene sine (Christensen mfl., 2013, s. 44). Det er i hovudsak to måtar denne påverkinga kan skje på: For det første kan dei andre aktørane leggje begrensingar på kva handlingsalternativ som er aktuelle for aktøren og for det andre kan vala til dei andre aktørane få konsekvensar for eins egne handlingsval.

Det er viktig å merke seg at det ikkje er mogleg å studere målkonflikter mellom aktørar reint analytisk. Vedtak om organisering kjem som eit resultat av ei kjøpslåing der det er forhold som fleire enn ein aktør har kontroll over, og det er ikkje opp til ein enkelt aktør å avgjere dette på eiga hand. Teoriane kring dette tek utgangspunkt i kva ressursar aktørane kan ta i bruk for å få gjennomslag for sine interesser, men dei fokuserer også litt på korleis interessene til aktørane kjem til syne gjennom deira vurderingar av handlingsalternativ (Roness, 1997, s. 71). På bakgrunn av teoriane er utforminga til organisasjonen knytt til i kva grad det er mogleg å gjennomføre ulike løysingar, og eit viktig moment er kva ressursar dei forskjellige aktørane har til rådighet for å få gjennomslag for interessene sine.

”Spørsmålet om organisering og endring vil såleis i første rekke vera påverka av interesser og ressursar hos dei gruppene som inngår i den dominerande koalisjonen. Det vil skje omorganisering dersom interesse- og maktfordelinga knytt til organisasjonen blir endra” (Roness, 1997, s. 71)

Den eksisterande organisasjonsstrukturen er relevant for endringsprosessen i den grad at den dannar grunnlaget for kva interesser og ressursar aktørane har til rådighet. Nokre av aktørane kan oppfatte strukturen som ueigna for å få realisert måla sine, men sidan det er fleire aktørar som er innblanda kan dei ikkje endre desse utan vidare på eiga hand.

3.2.2 Ressursar i eit forhandlingsperspektiv

Sett i lys av eit perspektiv som fokuserer på interessehevding og kjøpslåing står ressursar svært sentralt. Som nemnt i førre del vil aktørane handle på bakgrunn av eigeninteresser, og det er ressursane til aktørane som avgjer korleis aktøren kan gå fram for å ønska utfall (Roness, 1997, s.71). Det at ein aktør har ressursar som andre aktørar ser på som viktige eller relevante fører til makt for aktøren. Ressursar kan vere god kommuneøkonomi, folketal, avhengigheit/uavhengigheit til samarbeid med andre kommunar osb. Denne kategorien heng nøye saman med dei andre kategoriane, og kva ressursar som er relevante vert sett i samanheng med kva mål aktøren vil oppnå.

3.2.3 Makt i eit forhandlingsperspektiv

Cyert og March (1963) skriv at organisasjonar bør betraktast som ein koalisjon med individ og ikkje som ein heilskapleg aktør med klare mål som alle er einige i. Om ein legg dette til grunn, at organisasjonar er som koalisjonar av individ som har sine egne mål, vil ein sjå at det er store sjansar for at organisasjonar er prega av konflikt, maktbruk og kjøpslåing. Det vert tydeleg at det politiske spelet har ei stor rolle (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 165). Dersom ein tek dette synet vidare til kommunesamanslåing vil ein kunne betrakte nye Ålesund kommune som den store koalisjonen, og dei fem opphavelge kommunane som forskjellige aktørar/individ med ulike mål og interesser. Korleis desse teoriane kan knytast vidare til datamaterialet vil bli diskutert i neste kapittel. Dette delkapittelet vil ta føre seg teorien som dannar grunnlaget for denne drøftinga.

Innanfor organisasjonsteorien vert ofte makt definert som: ”*ein aktør si evne til å overvinne motstand for å oppnå eit ønska mål eller resultat*” (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 167). For å forstå makt ytterlegare kan ein sjå på tre karakteristiske trekk ved makt:

1. Makt vert brukt mellom aktørar. I organisasjonsteorien er makt ein sosial relasjon som skjer mellom to eller fleire aktørar. Dette inneber at nokre aktørar utøver makt samstundes som andre aktørar vert utsett for makt.
2. For at ein aktør skal kunne utøve makt må det vere ei avhengigheit mellom aktørane. Dersom aktøren kan løyse situasjonen på eiga hand vil det ikkje vere nødvendig å utøve maktbruk.
3. I tillegg til at det må vere ei avhengigheit mellom aktørane må det vere usemje mellom dei. Dersom aktørane er samde vil det i mange tilfelle heller vere aktuelt med eit samarbeid i staden for maktbruk (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 167).

Jacobsen (2014, s. 69) er også inne på det Jacobsen og Thorsvik skriv over. Han koplår saman makt og symmetri for å vise korleis dette kan påverke eit samarbeid. Makt er knytt til avhengigheit, og det er naturleg å tenkje at i alle samarbeid er det ein eller fleire aktørar som er meir avhengige av samarbeidet enn andre aktørar.

I organisasjonar vert ofte makt brukt i situasjonar der det er konkurranse om avgrensa ressursar. Studiar viser at dersom ein organisasjon har overflod på ressursar vil dei ha større sjansar til å tileigne seg fleire ressursar utan å måtte ty til maktbruk. Eit anna moment å studere i forbindelse med maktbruk er kor viktig saka verkar å vere for aktørane. Det er mindre sannsynleg at aktørar vil bruke mykje makt for å oppnå noko som står fram som uviktig for aktøren (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 167).

3.2.4 Mål i eit forhandlingsperspektiv

Som nemnt i delkapittelet under ressursar vil aktørar i eit interesseperspektiv handle på bakgrunn av eigeninteresser, og i forbindelse med dette er det relevant å sjå på kva tyding mål har i denne samanhengen. Christensen (mfl., 2013, s. 99) definerer mål i organisasjonar som ”*begrep eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden*”. For ein

organisasjon vil måloppnåing i mange tilfelle vere direkte knytt til korleis organisasjonen strukturerast.

Ein av grunnane til at ein i organisasjonsteorien studerer mål er at ein antar at desse har ein innverknad på korleis medlemmane i ein organisasjon tenkjer og handlar. Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 36) nemner fire grunnar til å studere mål i organisasjonar. Den første er at medlemmane kan bli motiverte av måla til organisasjonen. Den andre grunnen er at mål har ein styrande funksjon for organisasjonar, dette kjem til uttrykk ved at dei gir retningslinjer, legg føringar for medlemmane si åtferd, samt dei fungerer som premiss for avgjerd for den enkelte medlem. For det tredje kan organisasjonen bruke mål som ein legitimitetsfaktor for omgjevnadane sine, noko som gjer at organisasjonen kan tileigne seg ressursar og støtte. Den fjerde grunnen er at mål i organisasjonar har ein viktig funksjon som evalueringskriterier for organisasjonen og dei tilhøyrande medlemmane.

Organisasjonar vil prøve å utarbeide så klare og konsise mål som mogleg, men i offentlege organisasjonar er det likevel vanleg at måla endar opp med å vere komplekse og vage, og vert ofte kjenneteikna ved at dei prøver å prioritere mange ulike omsyn og handlingar til same tid. I organisasjonsteorien vert det lagt vekt på at ein av grunnane til uklare og vage mål i organisasjonar er at omgjevnadane, samfunnet og det politisk-administrative systemet ofte er kjenneteikna som kompliserte og komplekse, og dermed er det vanskeleg å formulere nøyaktige mål til desse. Det er mange aktørar som må takast omsyn til, og i tillegg er det ofte lange avgjerdsprossar som kan føre til at premiss endrar seg undervegs i prosessen (Christensen mfl., 2013, s. 107-108). Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 57) legg også vekt på dette med at organisasjonar kan komme i situasjonar der det vert konflikt mellom forskjellige målsetningar. Dette kan komme av at forskjellige aktørar har forskjellige syn på kva mål som er dei viktigaste, men i stor grad er målkonfliktar knytt til kva veg til målet som er den beste.

3.2.5 Forhandlingar i eit forhandlingsperspektiv

I ein situasjon der fleire aktørar skal samarbeide eller ein organisasjon skal gjennom ei organisasjonsendring, vil organisasjonen vere prega av fleire aktørar med forskjellige mål og strategiar. Ingen aktør vil på eiga hand kunne realisere måla sine sidan organisasjonen vil bere preg av motstridande mål, strategiar og interesser. Dei forskjellige aktørane vil alle hevde sine

interesser, og det endelege utfallet vil vere prega av forhandlingar og kompromiss (Christensen mfl., 2013, s. 34).

Det at forskjellige aktørar har forskjellige mål og strategiar for ein organisasjon kan føre til at det oppstår ei interessekonflikt. Christensen (mfl., 2013, s. 44) tek for seg interessekonflikter og korleis desse bør handterast for organisasjonen:

1. Ein dominerande koalisjon kan få gjennomslag for sine mål og interesser, og på bakgrunn av dette føretek koalisjonen eit val basert på rasjonelle kalkulasjonar.
2. Dei forskjellige aktørane kan forhandle seg fram til eit kompromiss mellom ulike interesser. I neste omgang vil aktørane ta eit val på bakgrunn av rasjonelle vurderingar av handlingsval og konsekvensar.
3. Det tredje alternativet er at organisasjonen etter tur tar opp dei motstridande måla og på denne måten unngår at dei konfronterer kvarandre. Dette er eit døme på det som vert kalla kvasiløysing av konflikt, og dette tonar ned omsynet til konsistente løysingar.

Christensen legg også til at organisasjonar kan handtere interessekonfliktane sine ved å komme til semje om verkemiddel. Dersom alle aktørane er nøgde med eit alternativ, treng dei ikkje ta stilling til å vurdere potensielt motstridande mål mot kvarandre. Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 332) tek også for seg forhandlingar i organisasjonar. I forhandlingsmodellen dei presenterer er det ein føresetnad at i organisasjonar kan aktørar vere usamde om mål, men også korleis ein skal oppnå desse måla. Som døme kan leiarane kan ha forskjellige meiningar enn dei tilsette og staben ha andre syn enn dei operative medlemmane. For at aktørane skal få gjennomslag for sine interesservil dei anvende dei maktbasane dei kontrollerer. Eit viktig poeng hos Jacobsen og Thorsvik er korleis forhandlingar og motstridande mål hos aktørane kan påverke åtferda deira. Dette kan innebere at aktørane bevist skjuler informasjon, fortel løgner, ”hestehandlar” og brukar ulike hersketeknikkar.

Ein kan skilje mellom to forskjellige typar forhandlingar. Den første typen er fordelingsforhandlingar og her er målet å fordele ei gitt mengde ressursar. Denne versjonen endar med at den eine aktøren vinner og den andre aktøren taper. Den eine parten vil vinne dei ressursane den andre parten taper. Den andre versjonen av forhandlingar er integrasjonsforhandlingar. I motsetnad til den andre versjonen kan denne situasjonen endre

med vinn-vinn. Det vil seie at alle aktørane kjem betre ut av forhandlinga ved å ta omsyn til dei forskjellige interessene (Jacobsen og Thorsvik, 2013 , s. 333).

3.2.6 Empiriske forventningar til forhandlingsperspektivet

Forhandlingsperspektivet sitt utgangspunkt er at det er andre faktorar enn erfaringsgrunnlag med interkommunalt samarbeid som ligg til grunn for kommunesamanslåing i kommunene. Dette vil vere basert på kva som er interessene til kommunane og kva som er ressursgrunnlaget deira. Dei empiriske forventningane til perspektivet vil vere å få innsikt i kva dei ulike kommunane ser på som fordelar ved kommunesamanslåing, samt kva som var mål og interesser for kommunar i samanslåingsprosessen.

Det vil vere interessant å få kunnskap om kva som er ressursgrunnlaget til kommunane. Dette inneber kva kommunar som er dominerande og sit på makt i samarbeida, samt kor avhengige kommunane er av dei interkommunale samarbeida sine.

4.0 Metode

Eit forskingsdesign er ein plan eller ein framgangsmåte som seier noko om korleis ein skal få gjennomført eit forskingsprosjekt. Denne planen inneheld mellom anna kva som er den logiske strukturen i prosjektet, kva som er måla med prosjektet, og korleis ein har tenkt å nå desse måla. Ein kan derfor seie at det å utarbeide ein forskingsdesign består av to viktige punkt. Det eine er at formålet med forskingsprosjektet må presiserast, og det andre er å leggje ein plan for korleis ein skal nå desse måla. Eit forskingsdesign kan kjenneteiknast ved at det inneheld ein kombinasjon av kunnskapsmål samt korleis ein vil gå fram for å samle inn forskingsdata (Bukve, 2016, s. 11). Dette kapitlet vil gjere greie for casesdesign som forskingsstrategi og kvifor dette er den strategien eg har valt, oppgåva sitt datagrunnlag, fordelar og ulemper ved metoden, samt generaliseringspotensialet til studien, inkludert reliabilitet- og validitets-vurderingar.

4.1 Forskingsdesign

4.1.1 Casestudie

Dette prosjektet er eit casestudie, og casen er samanslåinga av nye Ålesund kommune. Bukve (2016, s. 94) skil mellom casesentrerte og variabelsentrerte strategiar. Denne studien tek utgangspunkt i eit konkret case på Sunnmøre og derfor er det den casesentrerte strategien som vil vere grunnlaget for denne studien. Det fenomenet som skal studerast vil bli studert som ein del av ein heilskap. I følge Yin er eit casestudie ei empirisk undersøking som:

- Undersøker fenomenet i sin verkelege kontekst når
- grensene mellom konteksten og sjølv fenomenet ikkje er påfallande klare, og der
- ein brukar fleirfaldige datakjelder (Bukve, 2016, s. 122).

Ut frå denne definisjonen kan ein seie at eit casestudie er aktuelt i dei tilfella der fenomenet vert undersøkt i sin naturlege kontekst, men der grensene mellom fenomenet og konteksten ikkje er klare og fastlagde. Blant fleire ting er dette eit punkt som skil casestudie frå eksperimentdesign, sidan fenomenet i eit eksperimentdesign skal undersøkjast i eit opplegg der det ikkje blir påverka av konteksten. Eit casestudie er betre eigna til å studere

samfunnsfenomen enn det eksperimentdesign er, fordi det er sjeldan ein kan fjerne heile effekten av konteksten (Bukve, 2016, s. 122).

Andersen (2013, s. 23) legg også Yin sin definisjon til grunn og seier at case er intensive studiar av ei eller fleire få einingar. Case er ikkje berre empiriske undersøkingseiningar, men det er også resultat av ein forskingsprosess. Andersen brukar granskingsrapporten som vart skriven i etterkant av terrorangrepet mot World Trade Center i New York for å illustrere kvifor casestudier er så populære. Denne rapporten låg 19 veker på *New York Times* si bestseljarliste. Denne rapporten hadde fokus på ei hending som mange var interesserte i å forstå, og den fann ein underliggjande årsakssamanheng som gjorde greie for hovudtrekka i terroraksjonen. Analysen i rapporten var ein kombinasjon av ei skildring og ei analytisk tolking som tok utgangspunkt på teoriar om informasjonsbearbeiding og det å ta avgjersler under usikkerheit. Sjølv om hendinga i New York var ei unik hending, så var den også lik på fleire andre klassar av fenomen som kunne gjenkjennast (Andersen, 2013, s. 13).

Ein kan skilje mellom ein studie av ein enkelt case og ein fleircasestudie. Knytt til kvar av desse formene er det forskjellige utfordringar og moglegheiter som forskaren må vere klar over (Bukve, 2016, s. 95). I ein casestudie med ein enkelt case er det eitt fenomen som vert studert, medan det i eit fleircasestudie er fleire forskjellige case som vert eit felles uttrykk for det same fenomenet. I denne studien søkjer eg svar på i kva grad erfaringar ved interkommunalt samarbeid har spelt ei rolle i ein kommunesamanslåingsprosess, og casen mitt må derfor vere dekkande for denne problemstillinga. Ved casedesign er ei av fallgruvene at forskaren ikkje tek arbeidet med å definere casen på alvor (Bukve, 2016, s. 96).

4.2 Metode og datakjelder

Denne studien er basert på kvalitative intervju (primærdata) og dokumentanalyse av aktuelle tekstar (sekundærdata). I følgje Ringdal (2013, s. 122) er primærdata data som har blitt samla inn spesielt med tanke på eit forskingsprosjekt, noko som er tilfelle med data frå dei kvalitative intervju mine. Sekundærdata er data som allereie føreligg, mellom anna medieoppslag, rapportar, utgreiingar og andre offentlege dokument.

4.2.1 Kvalitativ innhaldsanalyse av dokument

I samfunnsvitskapen er dokument ei viktig kjelde til kunnskap, og for at forskingsprosjektet mitt skal ha tilgang til mest mogleg relevant informasjon om temaet i problemstillinga mi har eg valt å bruke denne metoden. Metoden tek sikte på ein systematisk gjennomgang av dokument med sikte på å kategorisere innhaldet og registrere dei data som er relevante for problemstillinga. Kvalitativ innhaldsanalyse kan brukast på fleire forskjellige typar dokument, både dokument i form av tekst, tal, lyd og bilete (Grønmo, 2011, s. 187). I denne studien er det innhaldsanalyse av tekstar som vil vere aktuelt. I førebuingsfasen til datainnsamlinga er det viktig å avklare fokus. Sjølve datainnsamlinga ved kvalitativ innhaldsanalyse er prega av stor grad av fleksibilitet, og derfor er det viktig at forskaren har klart føre seg kva som er formålet med datainnsamlinga (Grønmo, 2011, s. 189). Ofte kan forskaren få behov for meir data etter kvart som datainnsamlinga går føre seg, og det er då viktig å alltid tenkje på at det er problemstillinga som dannar grunnlaget for kva data som vert sett på som aktuelle for studien (Grønmo, 2011, s. 189). I førebuingsfasen er det også viktig å velje ut kva tekstar som skal analyserast, samt å avklare tilgang til desse tekstane (Grønmo, 2011, s. 188).

Oversikta over dei skriftlege datakjeldene til forskingsprosjektet skissert i ein tabell som ligg under 4.2.3 utval. Denne studien har ikkje valt å bruke kjelder som baserer seg på lyd, tal eller bilete, men brukar berre skriftlege kjelder. Tekstane eg har valt er i hovudsak utgreiingar som er bestilt av dei enkelte kommunane, noverande og tidlegare intensjonsavtalar, saker frå media, samt rapportar som omhandlar interkommunale samarbeid i dei aktuelle kommunane. Nokre av tekstane har vore svært relevante for studien, medan andre tekstar har vore meir brukt for å få bakgrunnsinformasjon om temaet.

Grønmo (2011, s. 192) tek føre seg typiske problem som kan skje under datainnsamlinga ved kvalitativ innhaldsanalyse av dokument. Ei utfordring er at forskaren sitt perspektiv kan påverke utveljinga og fortolkinga av tekstane. For å unngå dette har eg prøvd å velje ut tekstar som er relevante for problemstillinga, samt at eg har valt å bruke kjelder som informantane mine i intervju har nemnt som nyttige og verdfulle. Eg har prøvd å forstå tekstane ut frå den konteksten dei er skrivne i, samt at eg har vore open for fleire datakjelder undervegs i prosessen. Eit anna problem er at forskaren si kjeldekritiske forståing er for avgrensa og at dette påverkar tolkinga av tekstane. Denne studien baserer seg i hovudsak på rapportar og intensjonsavtalar, og desse vert sett på som autentiske og truverdige. Sidan eg brukar nokre tekstar frå media har eg sjekka at desse er frå aktørar som vert sett på som truverdige, samt at

relevant innhald frå tekstane har blitt sjekka opp mot andre kjelder. Ei annan fallgruve er også at forskaren si kontekstuelle forståing er for avgrensa. Studien har tatt omsyn til dette ved å lese tekstane ut frå konteksten sin, samt å sjå på tidspunkt for utgiving og kven teksten er skriven for.

4.2.2 Kvalitative intervju

Mykje relevant kunnskap er ofte ikkje nedskriven i tekstar, men det er likevel personar som sit med kjennskap til denne kunnskapen. For å få tilgang til denne informasjonen er kvalitative intervju ein god metode for datainnsamling. Kvalitativt intervju kan sjåast på som eit intervju som er basert på samtalar med nøkkelinformantar og som tek sikte på å gå i djupna på den informasjonen som desse sit på. Informantane er personar som har god kjennskap til det feltet forskingsprosjektet har som tema, og som har gode føresetnader for å svare på spørsmåla til forskaren. I casestudiar er kvalitative intervju ofte ein viktig del av datainnsamlinga, og intervjuar er ofte ustrukturerte og opne (Andersen, 2006, s. 279).

Ein viktig del av førebuinga til datainnsamlinga har vore å utarbeide ein intervjuguide. Mål for intervjuguiden var at den skulle vere så omfattande at eg fekk tak i den informasjonen som var aktuell for studien, samstundes som den skulle vere så enkel at intervjuar kunne bli gjort på ein fleksibel måte. Målet med intervjuar har vore å finne ut av om det har vore lagt vekt på erfaringar med interkommunalt samarbeid i prosessen, og dermed har dette vore hovudtema for dei spørsmåla som har blitt valt ut i intervjuguiden.

Informantane i studien bidrog med kunnskap som var vanskeleg å finne i andre typar datakjelder, og dei fortalde om sine erfaringar og haldningar kring tema i intervjuet. Ei av ulempene ved kvalitative intervju er at informantane feiltolkar spørsmåla som vert stilt, og derfor er det viktig at forskaren kan presisere spørsmåla men samtidig ikkje stille leiande spørsmål (Grønmo, 2011, s. 165). I denne studien har det vore viktig at informantane har fått fortelje om sine eigne erfaringar med interkommunalt samarbeid, samt kva rolle dette har spelt, og derfor har den personlege tolkinga til informantane også vore naudsynt og nyttig. Tidsperspektivet er også viktig å ta omsyn til dersom ein gjennomfører kvalitative intervju. Informantane kan gi feilaktig informasjon om faktiske forhold, fordi dei ikkje hugsar godt nok korleis det eigentleg var. I denne studien er ikkje tidsperspektivet spesielt stort, og fleire av spørsmåla i intervjuguiden var også formulert på måtar som ”... før kommunen vedtok å bli ein

del av nye Ålesund kommune”. Eg brukte den same intervjuguiden under mesteparten av intervju mine, men gjorde litt tilpassingar etterkvart som eg fekk erfaringar frå dei tidlegare intervju. Eg hadde også ein eigen intervju guide til informantane som kom frå Haram kommune, sidan denne kommunen var negativ til kommunesamanslåing.

Problem som eg opplevde under datainnsamlinga mi var at nokre av informantane var vanskelege å komme i kontakt med. Fleire av dei har travle timeplanar, og det har vore litt utfordrande å få til eit felles tidspunkt som passar både for dei og for meg. Dei informantane som eg har fått kontakt med har vore svært samarbeidsvillige, og vore tilgjengelege på telefon i ettertid av intervju dersom det skulle dukke opp fleire spørsmål som er relevante for studien. Ei annan mogleg ulempe ved kvalitative intervju er at kontakten mellom forskaren og informanten er dårleg. Dette kan føre til at forskaren ikkje får tilgang til all den informasjonen som informanten har tilgang til. Dette opplevde eg ikkje som eit problem, men opplevde heller at personleg kontakt med informantane mine var ein fordel. Eg opplevde at informantane mine hadde tillit til meg, og at dette førte til at eg fekk tilgang til mykje relevant informasjon og kunnskap.

Eit anna potensielt problem for studien kan vere at erfaringar kan vere taus kunnskap hos informantane. I eit interkommunalt samarbeid er det naturleg at informantane gjer seg opp erfaringar frå samarbeida, men det betyr ikkje at desse vert diskuterte i samanslåingsprosessane. Det kan vere at denne kunnskapen berre ligg som eit personleg avgjerdsgrunnlag hos informantane.

4.2.3 Utvalet i studien

Tema for studien er kommunesamanslåing i nye Ålesund kommune, og det er dette som har danna grunnlaget for utvalet av både skriftlege kjelder og informantar. Det utvalet eg ønska å ha med i studien var samansett av ordførar og rådmenn i dei fem opphavlege kommunane. Under førebuingane til intervju vart eg oppmerksom på at Ørskog kommune nyleg hadde fått ny ordførar, og Sandøy kommune nyleg hadde tilsett ny rådmann. Sidan vedkommande då ikkje hadde vore med i diskusjons- og utgreiingsfasane kring kommunesamanslåinga, vurderte eg det til at dei ikkje var interessante for studien, då dei ikkje hadde den kompetansen som var naudsynt. Ordførar i Sandøy kommune meldte først tilbake at han var interessert i studien, men i ettertid har det ikkje vore mogleg å oppnå kontakt, og derfor antar

eg at han ikkje hadde interesse av å vere med i studien. Sidan studien i hovudsak er basert på kvalitative intervju og temaet til studien er erfaringar, har eg valt å utelate Sandøy frå studien på bakgrunn av mangel på interesse til deltaking. Dei skriftlege kjeldene som føreligg har få vurderingar av tydinga til erfaringar, og det vil vere ein stor mangel ved Sandøy som ein del av studien at eg ikkje har fått gjennomført intervju. Studien går derfor vidare med kommunane Haram, Skodje, Ørskog og Ålesund.

Nedanfor ligg det ei oversikt over informantane i studien: kva kommune dei kjem frå, kva stilling dei har, samt korleis intervjuet vart gjennomført.

Tabell 4.1 Oversikt over informantar

Kommune	Stilling	Intervjuetype
Haram	Ordfører (Sp)	Personleg intervju
Haram	Rådmann	Personleg intervju
Skodje	Ordfører (H)	Personleg intervju
Skodje	Rådmann	Personleg intervju
Ørskog	Rådmann	Personleg intervju
Ålesund	Ordfører (Ap)	Personleg intervju
Ålesund	Tidlegare rådmann	Telefonintervju

Dei kvalitative intervju har vore viktige for å belyse erfaringsdelen av problemstillinga, det har vore få skriftlege kjelder som har omtala dette. Knytt til forhandlingsperspektivet, samt for å få innsikt i vurderingane kring kommunesamanslåing har dei skriftlege kjeldene vore relevante. Nedanfor ligg ei oversikt over dei skriftlege kjeldene som har vore brukt i studien.

Tabell 4.2 Oversikt over skriftlege datakjelder

Skriftlege datakjelder	
Haram	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunestyrepapir (22.06.2016): Inneheld rådmann si saksutgreiing for vegen vidare for Haram kommune.
Skodje	<ul style="list-style-type: none"> • Statusrapport: Skodje som eigen kommune
Ørskog	<ul style="list-style-type: none"> • Statusrapport: Status for Ørskog kommune før kommunereforma
Ålesund	<ul style="list-style-type: none"> • Vurdering av ny kommunestruktur.
Felles/andre	<ul style="list-style-type: none"> • Intensjonsavtale: Intensjonsavtale for nye Ålesund kommune • Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal”: Rapport frå NIVI analyse. • Hopehav: Kartleggingsrapport om interkommunalt samrbeid og eigarskap – nye Ålesund kommune

4.3 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet vert bruk som to hovudkriterier når ein skal vurdere kvaliteten til datamaterialet i ein studie. Reliabiliteten viser i kva grad ein kan stole på dei funna studien viser og dermed kor påliteleg datamaterialet er. For å undersøkje reliabiliteten til ein studie kan ein gjennomføre den same studien på nytt, ved å bruke lik strategi for innsamling og tolking av data. Datamaterialet er påliteleg dersom den andre studien får same resultat som den første (Grønmo, 2011, s. 220). For at dette skal vere mogleg er det viktig at forskaren dokumenterer kva som vert gjort i forskingsprosessen. Dersom andre forskarar får same utfall av ein studie som den opphavlege forskaren, er dette eit teikn på at studien har god reliabilitet (King mfl., 1994, s. 26). I min studie er det vanskeleg å vurdere reliabiliteten som god. Årsaka til dette er at studien i stor grad baserer seg på kvalitative, personlege intervju. Dersom denne studien skal prøvast på nytt av ein annan forskar, på ein annan stad og til ei annan tid, vil dette kunne påverke dei svara forskaren får frå informantane. Kommunikasjon mellom forskar og informant er også nemnt tidlegare i kapittelet som ein viktig faktor for kva informasjon ein får

frå informantane, og ein kan ikkje garantere at kommunikasjonen mellom forskar og informant er like god ved seinare intervju¹.

Validitet er gyldigheita til datamaterialet samanlikna med problemstillinga. For at ein studie skal ha høg validitet må det arbeidet som har blitt gjort vere aktuelt og relevant i forhold til problemstillinga til prosjektet. Eit godt forskingsprosjekt har god samanheng mellom problemstilling, teori og empiri, og derfor vil også validiteten til ein studie seie noko om kor vellukka forskingsopplegget har vore (Grønmo, 2011, s. 221).

Ein studie, også denne studien, kan i hovudsak møte på tre utfordringar. Ei av desse utfordringane er *kausalitetsutfordringa*. Forholdet mellom årsak og verknad vert kalla kausalitet, og i følgje David Hume er det tre hovudkjenneteikn knytt til årsaksrelasjonen. Symmetri er det første. Dette kjenneteiknet tek utgangspunkt i at årsak alltid kjem før verknad, aldri omvendt. Lokalitet er det andre kjenneteiknet og dette omhandlar at verknaden vil opptre nær årsaka både i tid og rom. Konstant konjunksjon er det tredje kjenneteiknet og dette tek utgangspunkt i at verknaden er påfølgjande kvar gong årsaka opptrer (Skog, 2015, s. 23)².

Denne studien kan møte på ei utfordring med symmetri. Er det erfaringar med interkommunalt samarbeid som påverkar kommunesamanslåing, eller vil haldninga til kommunesamanslåinga påverke erfaringane? Sidan desse to kan påverke kvarandre kan det vere vanskeleg å vurdere kva som er den avhengige variabelen. Ei annan utfordring med dette punktet er om erfaringar med interkommunale samarbeid er ei årsak til kommunesamanslåing eller om det dukkar opp i argumentasjonen til kommunane på eit seinare tidspunkt.

Ei anna utfordring knytt til validitet i studien er interkommunalt samarbeid ikkje er den einaste årsaka til kommunesamanslåing, det er nok mange fleire årsaker som ligg bak. Sidan denne studien i hovudsak tek for seg erfaringar med interkommunalt samarbeid som forklaringsfaktor, kan denne bli overeksponert i studien og ein kan få inntrykk av at denne faktoren har spela ei viktigare rolle i prosessen enn den i realiteten har hatt. Dermed kan andre faktorar til kommunesamanslåing bli skuggelagde. For å unngå dette potensielle problemet vil intervjuguiden bli utforma slik at kommunane sjølv kan ta stilling til kor viktig erfaringane

¹ Frå forskingsdesign, AORG322, Amanda Strandos

² Frå forskingsfelt, AORG322, Amanda Strandos

har vore, også i forhold til andre faktorar. Forhandlingsperspektivet fokuserer også på andre grunnar til samanslåing enn interkommunale samarbeid, derfor vil desse også bli belyste i studien. Det kan også bli ei utfordring ved datamaterialet at kommunane ikkje har sett på erfaringar med interkommunalt samarbeid som ein faktor for kommunesamanslåing, og derfor kan studien ende opp med lite erfaringar og heller mange andre årsaker til samanslåing. Sjølv om det er fleire faktorar knytt til den indre validiteten ved denne studien, vil eg vurdere den samla indre validiteten til å vere høg. Årsaka til dette er at samanhengane i datamaterialet er truverdige, så sant informantane fortel sanninga.

I casestudiar er ofte ytre validitet ei utfordring. Den ytre validiteten til ein studie fortel kor gjeldande og representative funna frå studien er for ein større populasjon enn studien sitt utval, i kva grad dette kan generaliserast (Andersen, 2013, s. 14). Casestudie fokuserer på å gå i djupna på få einingar i staden for å "skrape overflata" på fleire einingar. For større kvantitative studiar er det ofte aktuelt med statistisk generalisering, medan det for casestudiar er meir hensiktsmessig med teoretisk generalisering. Ringdal (2013) argumenterer for at det er vanskeleg å generalisere i kvalitative studiar og spesielt i studiar der case vert brukt som metode. George og Bennett (2005, s. 69) argumenterer derimot for at dersom forskaren skal kunne generalisere frå ein kvalitativ studie må vedkommande identifisere universet som casen er ein del av. Dette vil seie at dersom ein skal generalisere ein kvalitativ studie må ein kunne avgrense rammene for konteksten caset er ein del av. I dette caset er det erfaringar med interkommunalt samarbeid i ein samanslåingsprosess som er konteksten. I denne samanheng vil funna frå studien kunne generaliserast til liknande kommunekonstellasjonar som står ovanfor kommunesamanslåing eller endring av andre typar organsiasjonar.

5.0 Empiri

Som presentert i kapittel 3 vil den teoretiske bakgrunnen til studien ta utgangspunkt i to perspektiv: eit læringsperspektiv og eit forhandlingsperspektiv. Desse perspektiva skal bidra til å svare på problemstillinga til studien: *”Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund kommune med interkommunalt samarbeid, og har desse hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?”*. I dette kapittelet vil det empiriske datamaterialet til studien bli lagt fram. Dette er basert på sju kvalitative intervju, samt relevante skriftlege kjelder. Den første delen av problemstillinga vil fokusere på kva erfaringar dei fem kommunane har hatt med dei interkommunale samarbeida sine, og deretter vil studien fokusere på korleis desse erfaringane har hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen.

Eg vil først presentere ei oversikt over omfanget av dei interkommunale samarbeida i kvar av dei fem kommunane. Dette for å få ei oversikt over kor omfattande desse samarbeida er i kvar enkelt kommune. Eg vil så presentere resultat (erfaringar) knytt til dimensjonane nemnt i kapittel 3: *demokrati, økonomi, kvalitet, styring, og symmetri/asymmetri*. Funna blir summert i slutten av kapittelet.

5.1 Interkommunale samarbeid i dei fem opphavlege kommunane

Som kapittel 2 tok for seg så er det eit stort omfang av interkommunale samarbeid mellom dei fem kommunane som skal bli til nye Ålesund kommune. Tabellen under viser samarbeid mellom desse kommunane og andre kommunar, og er dermed ein god indikator på kor stort omfanget av samarbeida faktisk er. Tabellen under tek for seg det som vert rekna som interkommunalt samarbeid av rapporten Hopehav (2017). Samarbeid som skjer gjennom oppretting av aksjeselskap vert ikkje rekna som interkommunalt samarbeid på lik linje med desse i tabellen i denne rapporten. I tabellane knytt til kommunane som vert presenterte seinare i kapittelet er det berre dei sterkast formaliserte samarbeida som er inkluderte.

Tabell 5.1 Oversikt over interkommunale samarbeid for nye Ålesund

Kjelde: Hopehav (2017)

Kategori	Tal
Samarbeid om permanente oppgåver	32
Kjøp og sal av tenester	20
Administrativt vertskommunesamarbeid	15
Interkommunale selskap (IKS)	7
Felles råd	6
Felles styre	4
Foreining/lag	3
Partnarskap	2
Kommunale føretak (KF) (4 nemnt i rapporten)	1
Sum	90

5.1.1 Haram kommune

Haram kommune er med sine 9 316 innbyggjarar (SSB, Haram kommune) den nest største kommunen i nye Ålesund. Kommunen sin veg inn i storkommunen var litt annleis enn dei andre kommunane då Haram kommune ikkje har eit kommunestyrevedtak på at kommunen vil slå seg saman med andre kommunar. Haram kommune vart ein del av nye Ålesund etter at Stortinget brukte ”tvang” for å slå dei saman. Ein av grunnane til at Haram kommune ikkje ville slå seg saman med andre kommunar var at dei følte dei greidde seg fint aleine, og ved å styrke dei interkommunale samarbeida sine såg dei føre seg å halde fram på den måten:

... fleirtalet gjekk jo i retning av eigen kommune, og det er klart at det bøyer jo alle seg for. Dei som var i mot kommunesamanslåing, då tenkjer eg på politiske beslutningsorgan, la vekt på at vi kunne vidareutvikle det interkommunale samarbeidet og styrke det (Rådmann, Haram kommune).

Omfanget av interkommunale samarbeid i Haram er stort. Til kommunestyret møtet i juni 2016 då kommunen skulle ta stilling til vegen vidare med kommunesamanslåing vart det lagt ved ein rapport som har kartlagt dei interkommunale samarbeida i kommunen. Denne rapporten viser at Haram kommune per 2013 hadde 42 forskjellige interkommunale samarbeid (Haram kommune, 2013).

Kva kommunar Haram kommune har interkommunale samarbeid med varierer. I nokre samarbeid er det til dømes berre ein kommune som Giske eller Sandøy, i nokre samarbeid er det 12 kommunar og i andre samarbeid er det alle kommunane i Møre og Romsdal. Haram kommune er også vertskommune for nokre samarbeid, mellom anna på landbrukssamarbeid med Giske og Sandøy.

På mange område er interkommunale samarbeid heilt naudsynt, og det gir meir kapasitet og meir kompetanse inn i dei fagområda som det er samarbeid på. Veldig mange av samarbeida kjem nok fordi staten kjem med pålegg om ordningar som er vanskelege for kommunen å løyse aleine (Ordførar, Haram kommune).

Styringsgruppa for nye Ålesund kommune har fått laga ei omfattande kartlegging av dei interkommunale samarbeida som kommunane er deltakande i, som vert kalla for "Hopehav". Ut frå denne rapporten har eg laga tabellen under som viser korleis dei interkommunale samarbeida til Haram kommune er organiserte. Kommunen har også samarbeid som er organiserte utan heimel i kommunelova, mellom anna i stiftingar, desse er ikkje tatt med i tabellen.

Tabell 5.2: Interkommunale samarbeid i Haram kommune

Kjelde: Sjølvlaga, informasjon frå Hopehav (2017)

Haram kommune	
Interkommunale samarbeid organisert som IKS:	6
Interkommunale samarbeid organisert etter §27	3
Interkommunale samarbeid organisert etter §28-1b	10
Interkommunale samarbeid Haram er vertskommune for:	1

5.1.2 Skodje kommune

Som dei andre kommunane har Skodje kommune ein ustrakt bruk av interkommunale samarbeid. I ein rapport som rådmann i Skodje la fram til kommunestyret i 2014 vart dei interkommunale samarbeida i kommunen kartlagde. I rapporten skriv rådmann at mange av samarbeida som Skodje kommune er ein del av er store samarbeid der mange kommunar i Møre og Romsdal er med, og at dei samarbeida som omhandlar ”kvardagstenester” er samarbeid med nærliggjande kommunar. Døme på ”kvardagstenester” er PPT, NAV og barnevern (Skodje kommune, 2014).

Eg tenkjer at det er heilt naudsynt med interkommunale samarbeid for ein kommune i underkant av 5000 innbyggjarar. Vi har ikkje moglegheita til å etablere store nok fagmiljø med den økonomien vi har innanfor ein del tenester, så vi er heilt avhengig av å etablere dei saman med andre kommunar (Rådmann, Skodje kommune).

I kommunereformprosessen i Skodje kommune, i forkant av avgjersla om kommunesamanslåing, utarbeida rådmann ein statusrapport for kommunen. Rapporten tek for seg status til kommunen per 2016 og hadde som mål å avklare ”kva veg” Skodje kommune burde velje framover. Denne rapporten presenterte statusen til Skodje kommune knytt til fire roller: Skodje kommune som *tenesteproducent, utøvar av mynde, demokratisk arena og samfunnsutviklar*. Her er det verdt å nemne at i tre av desse fire kategoriane vart interkommunale samarbeid sett på som ei svakheit framfor ei styrke (Skodje kommune, 2016).

Som ein del av nye Ålesund kommune har også Skodje kommune sine interkommunale samarbeid blitt kartlagde av rapporten til Hopehav. Tabellen under vil belyse kva organisasjonsform dei forskjellige samarbeida har, men vil i likheit med den førre tabellen ikkje ta for seg dei samarbeida som ikkje er aksjeselskap eller har heimel i kommunelova.

Tabell 5.3: Interkommunale samarbeid i Skodje kommune

Kjelde: Sjølvlaga, informasjon frå Hopehav (2017)

Skodje kommune	
Interkommunale samarbeid organisert som IKS:	5
Interkommunale samarbeid organisert etter §27	2
Interkommunale samarbeid organisert etter §28-1b	13
Interkommunale samarbeid Skodje er vertskommune for:	2

5.1.3 Ørskog kommune

Ørskog kommune er i likskap med Skodje kommune har Ørskog kommune utarbeida ein rapport som tek for seg status for Ørskog kommune før kommunereformarbeidet. Denne rapporten er svært lik tilsvarande rapport i Skodje, og vurderer Ørskog kommune sine roller som *tenesteytar, myndigheitsutøvar, samfunnsutviklar og demokratisk arena*. I denne rapporten står det at Ørskog kommune per 2013 hadde 37 interkommunale samarbeid (Ørskog kommune, 2013).

Eg tenkjer at dei interkommunale samarbeida fungerer bra. Samstundes tenkjer eg at det er meir framtidsretta og betre i forhold til heilskapleg tenking at det no blir ein større kommune som kanskje i større grad greier seg utan interkommunale samarbeid (Rådmann, Ørskog kommune).

I statusrapporten til kommunen vert det skissert forskjellige styrker og svakheiter, og moglegheiter og truslar, knytt til desse fire rollene til Ørskog kommune. I denne rapporten er det ein tendens at interkommunale samarbeid ligg plassert under *svakheiter og truslar*, heller enn *styrker og moglegheiter*.

Tabellen under skisserer dei interkommunale samarbeida til Ørskog kommune på same måte som dei førre tabellane. I likskap med desse er det berre samarbeid som er organiserte som aksjeselskap eller med heimel i kommunelova som er inkludert i tabellen.

Tabell: 5.4: Interkommunale samarbeid i Ørskog kommune

Kjelde: Sjølvlaga, informasjon frå Hopehav (2017)

Ørskog kommune	
Interkommunale samarbeid organisert som IKS:	6
Interkommunale samarbeid organisert etter §27	2
Interkommunale samarbeid organisert etter §28-1b	13
Interkommunale samarbeid Ørskog er vertskommune for:	3

5.1.4 Ålesund kommune

Ålesund er med sine 47 700 innbyggjarar (SSB, Ålesund kommune) den klart største kommunen av desse fem. Ålesund kommune har til tross for at dei er ein stor kommune likevel mange interkommunale samarbeid. Ålesund er nummer fire på rangeringa over dei kommunane i Møre og Romsdal med flest samarbeid, berre slått av Molde, Fræna og Eide (NIVI analyse, 2013). Det som er spesielt for dei interkommunale samarbeida som Ålesund kommune er deltakande i er at dei aller fleste er lokaliserte frå Ålesund, eller eventuelt administrert derifrå.

Ein rapport utarbeida av Ålesund kommune som vurderer Ålesund kommune som eigen kommune versus ein del av ein regionkommune ser på 59 interkommunale samarbeid i regionen. Ålesund kommune er deltakande i 100% av desse samarbeida, noko som er klart meir enn Haram på 81%, Skodje på 71%, Ørskog på 62% og Sandøy på 50% (Ålesund kommune, 2016). I si samla vurdering av dei interkommunale samarbeida i Ålesund kommune legg rapporten vekt på at dersom ein ser på korleis kommunen løyser oppgåvene

sine med dagens eller gårtdagens auge, så klarer Ålesund kommune seg fint aleine med dei interkommunale samarbeida dei har per no. Rapporten legg likevel vekt på at dersom ein ser på dette med morgondagens auge kan det komme nye regelverk og føringar som gjer det vanskeleg for Ålesund kommune å halde fram som eigen kommune (Ålesund kommune, 2016).

På spørsmål om korleis dei interkommunale samarbeida fungerer svarer ordføraren i Ålesund:

Mykje fungerer veldig bra, men nokre av dei har bydd på problem. Så veit vi jo ikkje heilt korleis det hadde vore dersom det ikkje hadde vore for interkommunale samarbeid, og eg veit ikkje heilt kor mykje som har vore tenkt rundt det heller. Kanskje vi kunne ha vore meir patente, meir innovative, meir effektive og kanskje økonomisk meir gunstige (Ordførar, Ålesund kommune).

Dei interkommunale samarbeida til Ålesund kommune har også vore ein del av rapporten til Hopehav og tabellen er ei framstilling av samarbeida som er organiserte som aksjeselskap og med heimel i kommunelova. I likskap med tabellane til dei andre kommunane er ikkje dei interkommunale samarbeida som ikkje er organiserte i desse formene inkludert i tabellen.

Tabell 5.5: Interkommunale samarbeid i Ålesund kommune

Kjelde: Sjølvlaga, informasjon frå Hopehav (2017)

Ålesund kommune	
Interkommunale samarbeid organisert som IKS:	6
Interkommunale samarbeid organisert etter §27	3
Interkommunale samarbeid organisert etter §28-1b	10
Interkommunale samarbeid Ålesund er vertskommune for:	9

5.2 Kommunane sine erfaringar

I dette delkapittelet vil datamaterialet frå intervju og skriftlege kjelder bli lagt fram.

Inndelinga vil vere kommunevis, og innanfor kvar kommune vil datamaterialet bli presentert etter følgjande inndeling: *Erfaringar med interkommunalt samarbeid, tydinga til erfaringane, fordelar ved kommunesamanslåing og ulemper ved kommunesamanslåing.*

Fleire av dei fem kommunane har i forbindelse med kommunereformarbeidet i kommunen utarbeida, eller fått utarbeida, ein statusrapport for kommunen. Desse rapportane tek for seg korleis kommunane ligg an innanfor tenesteproduksjonen sin, samt ei vurdering om kvar ein ser for seg vegen vidare. Desse rapportane viser at det ligg mykje utgreiingsarbeid bak avgjerslene som vart tatt i kommunane i mai/juni 2016.

Datamaterialet til læringsperspektivet vil bli lagt fram kommune for kommune. For kvar kommune vil eg presentere data knytt til dei fem dimensjonane, samt kva funn eg ser føre meg at dette kan føre til. Deretter informantane sine syn på kor aktivt erfaringane frå interkommunale samarbeid har blitt brukt i kommunesamanslåingsprosessen bli presentert.

5.2.1 Haram kommune

Haram kommune vedtok 22.06.2016 at dei ville halde fram som eigen kommune. Til tross for dette vedtok Stortinget 08.06.2017 at Haram skulle danne nye Ålesund kommune saman med Sandøy, Skodje, Ørskog og Ålesund. Informantane frå Haram kommune har vore ordførar og rådmann, begge intervjuar har vore personlege intervju ved rådhuset i Haram kommune. Av skriftlege kjelder har eg brukt ei oversikt over interkommunale samarbeid i kommunen, samt kommunestyrepapir frå møtet 22.06.2016 der rådmannen si vurdering av tida framover i Haram kommune ligg ved.

5.2.1.1 Erfaringar med interkommunale samarbeid

Demokrati

Ved fleire tilfelle under intervjuet trekk rådmann fram dei demokratiske utfordringane eit interkommunalt samarbeid fører med seg for politikarar og administrasjonen i kommunen. Som nemnt i kapittel 3 fører interkommunale samarbeid i mange tilfelle til at tenestene hamnar på utsida av organisasjonen og kan føre til at administrasjonen og kommunestyret til dels misser kontroll over tenestene. Rådmannen poengterer dette då ho fortel om at ein ved

dei interkommunale samarbeida gjerne ikkje har den styringa eller oversikta som ein ønskjer å ha som rådmann. Spesielt ved vertskommunesamarbeid ser ho utfordringar ved at kommunen har ansvaret, men det er ein annan organisasjon som utfører tenestene. Dei demokratiske utfordringane ved interkommunale selskap er tydelege for rådmann som uttaler at dei ”lev veldig sine egne liv”.

... sånn generelt så misser ein sjølv sagt styringsmoglegheitene gjennom dei interkommunale samarbeida. Eller, ein misser dei kanskje ikkje, men vi er ikkje så veldig gode til å ha selskapskontroll på dei interkommunale selskapa (Rådmann, Haram kommune).

Økonomi

I si vurdering av Haram kommune som eigen kommune i framtida er rådmann inne på dei økonomiske utfordringane dei interkommunale samarbeida kan føre til, og ser på dette som ein bekymringsfaktor. Her legg ho spesielt vekt på at ein ikkje veit kva kostnader dei interkommunale samarbeida kan føre med seg i framtida. I intervju seier rådmann at økonomien ved dei interkommunale samarbeida også er utfordrande fordi desse ikkje nødvendigvis medfører dei same krava til nedskalering som tenester som er organisert innanfor eigen kommunestruktur.

Kvalitet

Sjølv om det er mange aspekt ved interkommunale samarbeid som er viktige for ordførarar og rådmenn og ta omsyn til, så gir rådmann uttrykk for at kvaliteten ved tenestene er av dei viktigaste. I Haram gir både ordførar og rådmann inntrykk av at dei er nøgde med dei interkommunale samarbeida sine, dersom ein ser på kvaliteten.

Vår erfaring med interkommunale samarbeid er at det har fungert ganske godt, og at vi har hatt mange gode samarbeid (Rådmann, Haram kommune).

Styring

Etter intervju med rådmann og ordførar viser det seg at det både er visse organisasjonsformer og visse fagområde det er meir gunstig å samarbeide på enn andre. I utgangspunktet vil både

ordfører og rådmann føretrekke at dei interkommunale samarbeida er organiserte som vertskommunesamarbeid (§28-1b). Sjølv om rådmann er mest nøgd med vertskommunesamarbeid er ho bekymra over at kommunen i desse samarbeida delegerer frå seg myndigheit, og at det er eit tankekors for ein kommune og for ein rådmann. Ordfører uttaler at kva organisasjonsform som er den optimale også er avhengig av kor mykje politisk innflytelse som er å føretrekke.

Veldig mange samarbeida som er på helse og liknande er jo styrt gjennom lov og forskrift og politikarane har lite innflytelse, og der er det heilt greitt med vertskommune og administrative samarbeid. Når ein kjem over på renovasjon til dømes, der ein må ha forskrifter for kvart enkelt område så er det mykje viktigare med politisk innflytelse (Ordfører, Haram kommune).

Samarbeid organisert etter §27 er utfordrande, seier rådmann. ”Det er ikkje mykje brukt lenger, det er ikkje ein god styringsmodell. Alle skal bli veldig samde” (Rådmann, Haram kommune).

Vedrørande fagområde meiner rådmann at spesielt dei interkommunale samarbeida innanfor helse har fungert godt, og nemner spesielt interkommunalt krisesenter, voldsmottak og legevaktsamarbeid. Ho trekk fram at i nokre tilfelle kan det vere utfordrande å kjenne at ein har innflytelse, og spesielt innanfor e-kommunesamarbeidet har dei streva med å vere likeverdige partar. Ordfører synest at dei har viktige samarbeid på IT og teknologi, både på drift og system. Han legg til at desse ofte får eit negativt fokus og at det er naturleg sjølv om dei eigentleg er ganske positive, fordi desse tenestene ofte er baserte på at det har oppstått eitt problem.

Symmetri/asymmetri

Rådmann peikar på at med tanke på innbyggjartal så er Haram litt ulik dei andre kommunane.

Vi er av så ulik art, og spesielt Haram kommune trur eg opplever det at vi er den einaste litt mellomstore kommunen, noko som gjer at vi verken er så store som Ålesund, men heller ikkje har dei same småkommuneutfordringane som dei andre kommunane identifiserer seg ved. For Haram sin del så er det min ståstad at det

hadde vore endå betre om vi var endå fleire, og det hadde vore enklare arbeid dersom vi hadde fått med oss Giske og Sula (Rådmann, Haram kommune).

Dette med at kommunen er litt ulik dei andre kommunane kjem også fram ved at både rådmann og ordførar seier at dei har blitt overraska over kor ulik kultur det er i kommunane. Ordførar seier at så langt i prosessen har det vore nokre utfordringar ved at kulturane i kommunane er ulike, men at dei har jobba med å løyse desse utfordringane på best mogleg måte. Rådmann fortel at dei vart overraska over at kommunar som driv med det same, og som har dei same oppdraga, er såpass ulike. Samt at dei trudde dei kjende kvarandre, men har oppdaga at ein har ganske forskjellige måtar å arbeide og organisere på.

Dette med at Haram kommune fell litt mellom Ålesund som stor kommune og dei andre kommunane som er mindre kommunar er også rådmann inne på ved fleire anledningar. Ho uttaler at Haram har meir naturleg samarbeid med kommunar som ikkje er ein del av nye Ålesund kommune, som Sula og Giske, for dei er meir av same storleik som Haram.

5.2.1.2 Tydinga til erfaringane

På spørsmål til ordførar angående om erfaringane frå interkommunale samarbeid har spelt ei rolle i kommunesamanslåingsprosessen svarer han at det har vore eit diskusjonstema men at det ikkje har vore avgjerande. På same spørsmål svarer rådmann:

Det var eit tema i den prosessen, ja. Kommunen var med i eit stort utgreiingsarbeid for den store regionkommunen, så det var eit tema både i den utgreiingsprosessen og i kommunen sine egne prosessar og utgreiingar i forhold til å stå aleine til dømes (Rådmann, Haram kommune).

Ho seier også at interkommunale samarbeid var ein tematikk like før kommunesamanslåinga kom i gang, mellom anna ved at fylkesmannen sette i gang eit arbeid for å få kartlagt dei interkommunale samarbeida i Møre og Romsdal. Dette skjedde rett i forkant av prosessane med kommunesamanslåing, og rådmann tenkjer at dette derfor gjorde at det vart trekt med vidare i prosessen men at det uansett ville vore naturleg å diskutere.

På spørsmål om i kva grad rådmannen trur at erfaringane med interkommunale samarbeid har hatt påverknad på avgjerda i kommunesamanslåingsprosessen svarer rådmann først kontant nei. Etter å ha tenkt over at dei som var mot kommunesamanslåing, som var fleirtalet, til ei viss grad grunn gav dette med at ein kunne vidareutvikle dei interkommunale samarbeida sine, så legg ho til at det var nok eitt av argumenta for å halde fram som eigen kommune. Likevel trur ho ikkje det har vore eit viktig argument. Ordførar trur heller ikkje at erfaringar har vore avgjerande for at Haram kommune valde å halde fram som eigen kommune, men legg likevel til at kommunen ikkje har hatt store utfordringar med dei interkommunale samarbeida sine.

5.2.1.3 Fordelar ved kommunesamanslåing

Ordførar og rådmann har fått spørsmål om kva dei ser på som dei største fordelane ved kommunesamanslåing for Haram kommune. Både ordførar og rådmann seier at sjølv om kommunen har blitt ufrivillig med i dette samarbeidet, så er dei imponerte over den omstillinga både politikarar og administrasjon har gjort frå å førebu seg på å vere ein eigen kommune i framtida til å vere ein del av nye Ålesund. *”No er vi i ein situasjon der vi er nøydde til å sjå etter fordelar og ha det fokuset”*, seier ordførar i Haram kommune.

Ordførar trekk fram at spisskompetanse i nokre tenester kan bli ein tilført ressurs som kommunen til dels har mangel på i dag. Han ser også elles at det kan vere ein fordel at regionen får ei meir samla areal- og transportplanlegging. *”Det at dei andre kommunane vert opplyste om kor viktig næringslivet i Haram er for heile regionen er også eit pluss”*, seier ordføraren.

Rådmann nemner framtidig rekruttering som ein fordel ved kommunereforma:

Dersom ein ser på rekrutteringsområdet ti-femten år fram i tid så veit ein jo ikkje kva som er situasjonen, men det at vi er ein del av eit større fagmiljø kan vere meir attraktivt på ein del område. Vi ser det allereie i dag at det er viktig å ha gode, store og robuste fagmiljø. (Rådmann, Haram kommune)

”Det same som kan vere ulempene kan vere fordelane”, seier rådmann og nemner at dersom ein klarer å styrke samfunnsområda til dømes, drive regional utvikling, få ei tyngre stemme, så kan dette vere positivt. *”I tillegg vert det enklare i forhold til at vi brukar enormt med*

ressursar på å samordne oss i alle desse interkommunale samarbeida som vi sit i, det går det vekk mykje tid til”.

5.2.1.4 Ulemper ved kommunesamanslåing

Mangelen på dei store fyrtårna, kva den nye kommunen skal oppnå, er det ordførar ser på som den største ulempa.

Grunnen til at Haram kommune vil halde fram aleine er at vi er ein veldriven kommune med ein økonomi som er til å leve med, og vi ser ikkje dei store fordelane med å bli slått saman. Det er i grunnen mangelen på dei store fyrtårna, kva vi skal oppnå, som er den største grunnen til motstanden (Ordførar, Haram kommune)

I forlenginga av dette seier han også at han er redd for at lokaldemokratiet vert svekka, at engasjementet til folk vert svekka og at vilja til å stå på og jobbe for eigen kommune vert redusert.

Å misse fleksibiliteten og nærleiken til arbeidslivet bekymrar rådmann.

Det vert ein stor organisasjon og dersom ein ikkje finn gode svar på å drifte den nye organisasjonen for å ivareta den fleksibiliteten som ein har moglegheiter til i ein slik kommune som vi er, så kan det bli ei ulempe på ein del område (Rådmann, Haram kommune).

Rådmann er også redd for at det som er unikt ved Haram kommune skal forsvinne:

Spesielt innanfor samfunnsutvikling og måten vi ønskjer og samhandle på, vi er ein organisasjon som har eit veldig stort fokus på tverrsektoriell og tverrfagleg samhandling og samarbeid i organisasjonen, og det er ting som vi er redde for å misse (Rådmann, Haram kommune).

I rådmann si saksutgreiing til kommunestyremøtet 22.06.2016 trekk ho også fram nokre av argumenta mot kommunesamanslåing for Haram kommune sin del. Her vert det mellom anna nemnt ei frykt for meir sentraliserte tenester, ein dårlegare kommuneøkonomi, og at politiske

og administrative strukturar vil krevje mykje tid og merksemd. Det er også ei bekymring at lokaldemokratiet kan bli svekka (Haram, 2016).

5.2.2 Skodje kommune

Skodje kommune vedtok 29. juni 2016 at dei skulle slå seg saman med nye Ålesund. Informantane frå Skodje kommune har vore ordførar og rådmann, begge har blitt intervju personleg på rådhuset i Skodje. Av skriftlege kjelder har eg brukt statusrapport for Skodje kommune, utarbeida av arbeidsgruppa for kommunereformprosessen i kommunen, samt ei oversikt over dei interkommunale samarbeida i kommunen, denne utarbeida av rådmann.

5.2.2.1 Erfaringar med interkommunale samarbeid

Demokrati

I rapporten ”*Skodje som eigen kommune – statusrapport*” viser rådmann til at ein av grunnane til den utstrakte bruken av interkommunale samarbeid er innføringa av generalistkommuneprinsippet. Dette er ein av grunnane til at Skodje, med relativt få fagmiljø, har blitt ein del av så mange interkommunale samarbeid. I ei skjematisk framstilling av Skodje kommune som utøvar av mynde vert svak styring av interkommunale samarbeid sett på som ein trussel og at det kan føre til ei svekking av lokaldemokratiet i kommunen. I rapporten er det ei SWOT-analyse av Skodje kommune som demokratisk arena, og det vert omtala som ei svakheit at kommunen har ein utstrakt bruk av interkommunale samarbeid. Også i denne analysen vert det sett på som ein trussel at svak styring av interkommunale samarbeid/selskap kan føre til ei svekking av lokaldemokratiet (Skodje kommune, 2016).

Rådmann seier i intervju at det er utfordrande å sikre at kommunen følgjer opp dei interkommunale samarbeida i like stor grad som tenester som ligg under eigen organisasjon:

Det er utfordrande å sørgje for at ein klarer å følgje opp dei tenestene på same måte og gi god styringsinformasjon opp mot politikarane. I desse samarbeida har ein ikkje same evna til å sikre at ein faktisk har ein god nok internkontroll og at ein følgjer opp på ein god måte. Det gir ei manglande styringsmoglegheit ved at det er såpass komplekst (Rådmann, Skodje kommune).

Økonomi

I intervju med ordførar uttalar han at økonomi er ei av årsakene til at Skodje kommune er ein del av mange interkommunale samarbeid.

Ein del har etterlyst nye tenester for å grunnngje kommunesamanslåing og der er svaret at det har vi fått for lenge sidan. Vi har fått ein haug med ansvar som ein kommune på Skodje sin storleik ville vere fullstendig ute av stand til å levere på eigen kjøp. Vi har ikkje inntektsramme eller moglegheit til å rekruttere ein miljøvernleiar i 10% stilling (Ordførar, Skodje kommune).

Rådmann på si side legg til at det er utfordrande å vere sikker på at dei interkommunale samarbeida vert prioritert riktig i forhold til andre kommunale tenester ved tildeling av ramme.

Kvalitet

Rådmann i Skodje seier at kommunen har vore avhengig av andre kommunar for å få til store nok fagmiljø til tenestene sine, og at mange av desse samarbeida har fungert veldig godt. Dette gir også ordførar uttrykk for og seier at dei interkommunale samarbeida har gitt større fagmiljø, som igjen har ført til betre kvalitet på tenestene.

Styring

Ordførar er heilt tydeleg på at vertskommunesamarbeid er å føretrekke:

Du kjenner folka, tar ein prat i lunsjen, du får høyre rykter og nyhende. Ein er tett på. Dersom det kjem ei sak som handlar om barnevernet så stoppar [tilsett] ute i gangen her og seier: "Hei! No har eg ei sak, kva tenkjer du om dette og korleis skal vi ta tak i dette?". Utan å treffast fysisk vil det vere mykje meir tungvindt og vanskeleg (Ordførar, Skodje kommune).

Han legg til at kommunen har tatt grep for å inkludere dei andre kommunane i større grad i eigne vertskommunesamarbeid mellom anna ved å invitere dei andre ordførarane til informasjonsmøter. Dette har han inntrykk av at dei andre ordførarane set stor pris på.

Rådmann er samd med ordførar i at vertskommunesamarbeid er mest gunstig for Skodje kommune, og at kommunen har gjort nokre grep i samarbeid som tidlegare har vore organiserte på andre måtar og gjort desse om til vertskommunesamarbeid for å sikre betre styring.

Eg tenkjer at når ein først skal ha interkommunale samarbeid så er vertskommunemodellen den gunstigaste måten å organisere det på, for då har du klar styringslinje og det er tydeleg kven som har fått delegert mynde til å følge opp tenesteområdet (Rådmann, Skodje kommune).

Symmetri/asymmetri

Rådmann trekk fram at det for Skodje kommune med 5000 innbyggjarar er heilt naudsynt med interkommunale samarbeid. Kommunen har ikkje moglegheita til å etablere store nok fagmiljø, og derfor vert interkommunale samarbeid ei løysing. I forhold til Ålesund kommune, som er mykje større enn Skodje, seier rådmann at desse samarbeida i hovudsak baserer seg på at dei gir frå seg området og har lite påverknadskraft. Rådmann seier at dei veit at tenestene kan vere gode i forhold til innbyggjarane, men at dei har lite påverknad i forhold til styring.

5.2.2.2 Tydinga til erfaringane

”Ja, det var det absolutt” seier rådmann på spørsmål om interkommunale samarbeid var eit diskusjonstema i kommunereformprosessen i Skodje kommune.

Det var eit ganske sentralt tema. Det var eit av hovudargumenta for mange av dei politkarane som var for reform. Den mengda av interkommunale samarbeid som ei lita kommune er avhengig av gir utfordringar i forhold til god politisk og demokratisk styring av ein kommune (Rådmann, Skodje kommune).

Ordførar i Skodje kommune seier at interkommunale samarbeid har vore ein del av diskusjonen i forkant av kommunereforma, men i motsetnad til rådmann seier han at det ikkje har vore eit hovudtema. I følgje ordføraren var det eit diskusjonstema i forhold til at

kommunen har hatt ein generell følelse av at ein har ei veldig avgrensa politisk styring i dei interkommunale samarbeida der ein sjølv ikkje er vertskommune.

Det var fleire andre faktorar som var viktige for Skodje i kommunereformprosessen, mellom anna å få større og meir robuste fagmiljø. På spørsmål om kva som vog tyngst av andre faktorar og erfaringar frå interkommunale samarbeid seier rådmann:

Eg trur eigentleg det er to likeverdige storleikar, i alle fall i den politiske diskusjonen så har begge deler vore diskutert like mykje. Men det er klart at i forhold til rettstryggleiken til innbyggjarane og at dei skal få dei tenestene dei har krav på, så er det nok robuste fagmiljø og kvalitet nok i tenestene som kanskje har vege tyngst (Rådmann, Skodje kommune).

Ordførar avsluttar med å seie at:

Når det gjeld interkommunale samarbeid så har ikkje det vore det store stridstemaet her i Møre og Romsdal. Men den utstrakte bruken av det er ein soleklar indikator på at det trengst ei kommunereform fordi kommunane har mange fleire oppgåver enn det dei på ein fornuftig måte kan løyse aleine (Ordførar, Skodje kommune).

5.2.2.3 Fordelar ved kommunesamanslåing

For ordføraren er det regional utvikling som er hovudfordelen ved kommunesamanslåinga: ”Det er den regionale utviklingseffekten som i mitt hovud er den verkeleg store. Vi er den mest integrerte kommunen i Møre og Romsdal når det gjeld innpendling og utpendling, og eg er av den oppfatning at Skodje lukkast i den grad Ålesundregionen lukkast”. Han nemner også at på område der Skodje ikkje er så gode, så får dei no moglegheita til å bli ein del av større fellesskap og ei høve til å bli betre på desse områda.

Det rådmann legg vekt på som fordelar ved den nye kommunen er at ein vil få større og meir robuste fagområde som vil sikre innbyggjarane dei tenestene dei har krav på. Rådmann trekk også fram økonomien og seier at ”det var eit tema det med moglegheitene for ein liten kommune til å skaffe seg eit økonomisk handlingsrom som gjer at ein kan utvikle tenestene sine”.

5.2.2.4 Ulemper ved kommunesamanslåing

Ordførar i Skodje deler ein del synspunkt med rådmann i Haram som meiner at ei av ulempene ved kommunesamanslåing er at ein kan misse det som er unikt og velfungerande ved eigen kommune: ”*Eg har ei frykt for at vi ikkje skal klare å ta med oss det beste inn i den nye kommunen*”, seier ordførar. Manglande nærleik til tenestene for innbyggjarane er også ei ulempe ordførar ser med kommunesamanslåinga, at det vert større avstand mellom innbyggjarane og politikken.

5.2.3 Ørskog kommune

I likskap med Skodje kommune vedtok Ørskog kommune å bli ein del av nye Ålesund kommune 29.06.2016. Informanten frå Ørskog kommune har vore rådmann. Som nemnt i kapittel 4 er grunnen til at ikkje ordførar er informant at det har vore eit skifte av ordførar det siste året. Denne ordføraren har då sannsynlegvis ikkje den same kunnskapen om erfaringar som tidlegare ordførar. Rådmann vart intervjuet personleg på rådhuset på Sjøholt. Den skriftlege kjelda frå Ørskog kommune har vore ein statusrapport tilsvarande i Skodje kommune.

5.2.3.1 Erfaringar med interkommunale samarbeid

Demokrati

Interkommunale samarbeid er noko som blir litt på sida av styringslinja mi og styringslinja til politisk nivå i Ørskog. Ein ser jo det at ein i mykje mindre grad har kontroll og kunnskap om den tenesta som vert utført i interkommunale samarbeid enn dei tenestene som ein har i eigen organisasjon (Rådmann, Ørskog kommune).

Som Skodje kommune har Ørskog i sin rapport ei SWOT-analyse av Ørskog kommune som demokratisk arena. I denne rapporten står det at ”*utstrakte interkommunale samarbeidskonstellasjonar gir demokratiunderskot*”, samt det er ein trussel at det kan bli svekka demokratisk styring og kontroll som følgje av interkommunale samarbeid. Dette kjem også fram i ei skjematisk framstilling av Ørskog kommune som utøvar av mynde, og her vert

det sett på som ei svakheit at det er stor grad av interkommunale samarbeid og kjøp av tenester (Ørskog kommune, 2013)

Rådmann seier at ein i eit styringsperspektiv ”misser det litt” i dei interkommunale samarbeida.

Det er vanskeleg å få oversikt og kontroll. Det ligg jo i kommunelova at rådmannen skal ha oversikt og internkontrollar, og det ser eg er veldig komplekst og vanskeleg i forhold til desse interkommunale samarbeida (Rådmann, Ørskog kommune).

Økonomi

Krav til nedskalering i dei interkommunale tenestene er ei utfordring for rådmann.

... det er jo ei utfordring til dømes i forhold til økonomi, til dømes ved at ein ikkje i like stor grad kan styre økonomien. I den grad ein er tvungen til å gjennomføre effektivisering og nedbemanning, har ikkje dette vore så lett å gjennomføre i desse interkommunale samarbeida (Rådmann, Ørskog kommune).

Dette er også fleire andre informantar inne på, at tenester i interkommunale samarbeid er vanskelegare å prioritere i forhold til nedskaleringar og kutt i tenestene.

Kvalitet

Sjølv om det er fleire ting som er utfordrande med dei interkommunale samarbeida seier rådmann at kommunen i hovudsak er nøgd med kvaliteten på dei interkommunale samarbeida. ”Det generelle inntrykket er at dei tenestene som blir levert gjennom interkommunale samarbeid dei er vi godt fornøgde med” (Rådmann, Ørskog kommune).

Styring

Rådmann seier at i forhold til styring og kontroll så er det heilt klart vertskommunemodellen, samarbeid organisert etter kommunelova §28-1b, som er best eigna.

Den meiner eg i alle fall er betre eigna enn desse andre lausare formene, og i alle fall betre eigna enn interkommunale selskap der ein skil det heilt ut og det vert eit valdsamt byråkrati kring det. Vertskommunemodell der ein av samarbeidskommunane har både eit personalansvar, eit fagleg ansvar og eit økonomiansvar, det føler eg vert betre ivaretatt gjennom vertskommunemodellen (Rådmann, Ørskog kommune).

Symmetri/asymmetri

Rådmann viser til at Ørskog kommune med sine 2 254 innbyggjarar er heilt avhengige av interkommunale tenester for å levere dei lovpålagde tenestene sine, og problematiserer samstundes at kommunen er litt for liten til å gjennomføre nokre av tenestene sine sjølv.

Nærleik til tenester blir jo av og til trukke fram som ein kjempefordel, og det kan det nok vere, men eg tenkjer at det er noko med ein tilstrekkeleg distanse også som eg ser at her er behov for. Her blir det litt for små forhold, for kort avstand og i nokre tilfelle for tette relasjonar mellom den som fattar avgjersla og den som skal ha ei teneste (Rådmann, Ørskog kommune).

I forhold til folketal viser også rådmann til at Ålesund som den største kommunen kanskje har utmerka seg i samarbeida. Det er kanskje ikkje fordi dei gjer alt så førebiletleg, men fordi dei er ein stor organisasjon og har ein annan spisskompetanse. ”Ålesund har meir folk ein kan hente hjelp frå, så eg trur nok at mange har banka på døra til Ålesund for å få råd” (Rådmann, Ørskog kommune).

5.2.3.2 Tydinga til erfaringane

Det at interkommunale samarbeid har vore eit diskusjonstema i kommunereformprosessen i Ørskog kommune, det er ikkje rådmann i tvil om. Ho seier det var eitt element i saksutgreiinga og eit element i avgjerdsgrunnlaget. Både i forhold til om ein skulle i utgangspunktet forhandle med nabokommunar om kommunesamanslåing, men også som eit premiss i den endelege saka om kommunesamanslåing.

Rådmann trekk fram kartlegginga til NIVI Analyse (2013) over interkommunale samarbeid i Møre og Romsdal som har fulgt saka heile vegen, og sørga for at dei interkommunale samarbeida har vore på dagsorden. Rådmann legg vekt på avhengigheita av dei interkommunale samarbeida, men også at dei har ført til utfordringar:

Dei interkommunale samarbeida var noko som var problematisert og diskutert nettopp i lys av kommunereformprosessen. Det var så mange sider ved samarbeida og interkommunale samarbeid vanskeleggjorde den heilskaplege styringa og moglegheita for politisk styring også på viktige tenesteområde (Rådmann, Ørskog kommune).

Til ei viss grad trur rådmann at interkommunale samarbeid hadde innverknad på avgjersla om å bli ein del av nye Ålesund kommune, men legg samstundes vekt på at det i Ørskog kommune aldri har vore ein reell debatt kring kommunesamanslåing.

Det høyrer med til historia at det aldri har vore ein debatt i Ørskog, verken i lokalsamfunn eller i politiske organ skal slå seg saman. Det har nok vore enkeltpersonar, men det har aldri vore debatt til dømes i kommunestyret kring kommunesamanslåing, det har kommunestyret alltid vore einstemmig positive til (Rådmann, Ørskog kommune).

Rådmann legg vekt på at dei interkommunale samarbeida har bidrege til å byggje ned barrierane mellom kommunane, og gjort at dei har blitt kjent med kvarandre på ein annan måte. Det har vore positivt at dei har måtte forholde seg til kvarandre både formelt og uformelt. Dei interkommunale samarbeida i kommunen har også bevisstgjort at kommunen er sårbar og heilt avhengig av samarbeida, men likevel trur rådmann at Ørskog kommune hadde vore positive til kommunesamanslåing sjølv utan erfaringane frå interkommunale samarbeid.

5.2.3.3 Fordelar ved kommunesamanslåing

I Ørskog kommune meiner rådmann at det er fleire fordelar ved kommunesamanslåing. Som nemnt i tidlegare i kapittelet, under Ørskog kommune sine erfaringar med interkommunale samarbeid, så belyser rådmann viktigheita med ein viss avstand til tenestene. Nærleik til tenestene vert ofte sett på som ein fordel, men i små kommunar er det nesten like viktig med ein viss avstand til tenestene, seier rådmann. I nokre tilfelle kan det bli for små relasjonar mellom sakshandsamar og innbyggjar, noko som kan vere problematisk.

”Eg tenkjer at ein kan bli mindre sårbare, meir profesjonelle og få større breidde i tenestetilbodet gjennom å bli ein større kommune”, seier rådmann og legg til at ho ser fram til at dei ulike tenesteområda skal få større og meir robuste fagmiljø.

Rådmann seier også at kommunane har blitt godt kjende med kvarandre i utgreiingsfasen, og at dette har lagt eit godt grunnlag for vidare samarbeid. Dette ser ho på som positivt for den vidare prosessen.

5.2.3.4 Ulemper ved kommunesamanslåing

Av ulempene ved interkommunale samarbeid viser rådmann til at det kan føre til ein litt annleis kvardag både for tilsette og innbyggjarar i kommunen.

Det vil jo sannsynlegvis vere ein del funksjonar som forsvinn frå lokalmiljøet her. Det er ikkje sikkert folk i framtida kan henvende seg her med byggjesøknaden sin. Det vil nok bli litt større avstandar til ting, men ein vil kanskje også i større grad legge opp til meir og meir digitale tenester som gjer at folk ikkje treng å oppsøke eit rådhus.
(Rådmann, Ørskog kommune).

Rådmann legg til at sjølv om nokre funksjonar vil forsvinne, så vil framleis basisinstitusjonane og funksjonane som betyr mest for folk vere lokalisert i den noverande kommunen.

5.2.4 Ålesund kommune

Ålesund kommune vedtok i bystyremøtet 22.06.2016 at kommunen skulle bli ein del av nye Ålesund kommune. Informantane frå Ålesund kommune har vore ordførar og tidlegare rådmann. Tidlegare rådmann er no tilsett som rådmann i nye Ålesund kommune, men var tilsett som rådmann i noverande Ålesund kommune under kommunereformprosessen. Intervjuet med ordførar vart gjennomført på rådhuset i Ålesund, medan intervjuet med tidlegare rådmann vart gjennomført over telefon. Den skriftlege kjelda som er brukt i studien frå Ålesund kommune er ein rapport som vurderer Ålesund som eigen kommune kontra Ålesund som ein del av ein regionkommune.

5.2.4.1 Erfaringar med interkommunale samarbeid

Demokrati

Lokaldemokratiet var eit viktig diskusjonstema i kommunereformprosessen, seier tidlegare rådmann.

Det er klart det er ei svekking av lokaldemokratiet dess fleire tenester som går over i interkommunale samarbeid. Dei store diskusjonane og samanhengane knytt til andre tenester vert ikkje tekne i kommunestyresalen og det er der eg meiner dei viktige utfordringane skal diskuterast (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune).

Tidlegare rådmann viser også til at ein misser ein viktig dimensjon både i forhold til dette med samarbeid på tvers av dei kommunale tenestene når mykje blir satt ut i interkommunale samarbeid, men også i forhold til at ein får mindre styring både som rådmann og som polititar inn mot desse tenestene.

I rapporten som vurderer om Ålesund kommune skal halde fram som eigen kommune eller som ein del av ein regionkommune står det mellom anna at ”*Stor grad av interkommunalt samarbeid om mange tenester enkeltvis gjer det krevjande å få effekt på tvers av tenestene*” (Ålesund kommune, 2016).

Økonomi

Tidlegare rådmann peikar på fleire moment som har vore utfordrande med økonomien i dei interkommunale samarbeida.

Det er utfordrande å finne gode modellar der ein ikkje berre tek omsyn til innbyggjartal på kostnadsida. Ofte er det slik at modellar blir laga ut frå innbyggjartal og med ein basis i botnen som skal ta høgde for meir generelle kostnadar som ein ikkje klarer å dekke gjennom berre innbyggjartal. Det er klart at dei små kommunane har sloppe veldig billig frå slike samarbeidsordningar. I staden for å etablere noko sjølv av nokså dårleg kvalitet, så slepp ein billeg frå det og får god kvalitet (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune).

Ordførar legg til at det er fleire skjulte kostnader med å vere vertskommune for så mange samarbeid som Ålesund er. Dette inneber at dei som sit med ansvaret for tenestene sit i Ålesund, og at dette medfører at kommunen mellom anna må betale pensjonspengar. ”*Det har ikkje vore nokre utrekningar på kva dette faktisk har kosta oss*”, seier ordføraren. Dette er tidlegare rådmann einig i og seier at det er mange tenester ein ikkje får betalt for:

Dette med pensjonsutgiftene til dømes, at dei tilsette i desse interkommunale samarbeida vel å ta ut AFP. Dette har ikkje dei økonomiske modellane tatt høgde for, og Ålesund kommune har hatt ein meirkostnad i desse samarbeida (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune)

I rapporten som vurderte framtida til Ålesund kommune var også økonomien ein faktor.

Ålesund kommune kjem dårleg ut i dagens ordning for kommuneøkonomien samanlikna med andre kommunar, og særleg mindre kommunar. Interkommunalt samarbeid er i nokre tilfelle mindre lønsamt for Ålesund enn for dei samarbeidande partane (Ålesund kommune, 2016).

Kvalitet

Reint fagleg sett meiner tidlegare rådmann at dei interkommunale samarbeid har fungert tilfredsstillande og at innbyggjarane får gode tenester. Ho seier at til trass for utfordringane så har tenestene fungert godt, og at utfordringane i hovudsak vert drøfta på overordna administrative og politiske nivå. Tidlegare rådmann har ikkje inntrykk av at kvaliteten på tenestene i dei interkommunale samarbeida har blitt påverka av usemje mellom kommunane, og legg til at ho trur at godt samarbeid fører til betre kvalitet på tenestene.

Styring

Av dei forskjellige organisasjonsformene for interkommunale samarbeid er tidlegare rådmann klar på at også for ein stor kommune som Ålesund så er det vertskommunesamarbeid som er det mest gunstige. Dette er også ordførar samd i og seier at denne organiseringa gjer at dei som politikarar har meir kontroll på tenestene.

Når det gjeld kva fagområde Ålesund kommune føretrekk å samarbeide på trekk tidlegare rådmann fram dei områda innanfor kommunane som er blitt veldig spesialiserte, desse er det vanskeleg for kommunane å levere tenester på aleine.

På desse tenestene er det mykje betre å vere store fagmiljø fordi du hindrar ei sårbarheit som du vil ha dersom du er liten og har få personar og spele på. Spesielt desse mest spesialiserte tenestene som krev spesialisert kompetanse som det er vanskeleg å få tak i, er det fornuftig å samarbeide på. (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune)

Ordførar legg til at ho er fornøgd med dei interkommunale tenestene som omhandlar beredskap, og seier at det har fungert bra med dei interkommunale tenestene på desse områda.

Symmetri/asymmetri

Ålesund er den største kommunen i regionen, og dette har ført til utfordringar også i dei interkommunale samarbeida kommunen deltek i. Både ordførar og tidlegare rådmann nemner at dei har møtt på hindringar som følgje av storleiken sin.

Det går litt på at det er kommunar som trur dei kan forsyne seg litt sånn a'la carte og seier at dei gjerne vil delta i ein del av samarbeidet, men ikkje i andre delar av det. Til dømes gjeld dette legevaktsamarbeida våre, der nokre kommunar gjerne vil vere med berre på nattsamarbeid, men ikkje resten av døgnet og dei vil heller ikkje stille legane sine disponible til å ta vakter. Her er fleire døme på at dei mindre kommunane gjerne vil styre med det dei synest dei får til sjølv, og så vil dei gjerne shoppe resten. (Ordførar, Ålesund kommune)

Dette er tidlegare rådmann samd i og seier at dei største motsetnadane mellom kommunane i dei interkommunale samarbeida har gått ut på at enkelte kommunar gjerne vil velje tenester ut frå ein ”a’la carte meny”.

Dette har vore vanskeleg å handtere for Ålesund kommune som vertskommune, administrativt. Det blir også utfordrande i forhold til å finne gode, rettferdige, økonomiske modellar (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune)

Rådmann håper at Ålesund kommune i form av sin storleik har vore ein rollemodell for andre kommunar.

I stor grad har interkommunale samarbeid blitt etablert fordi dei andre kommunane ikkje har klart å få til desse tenestene på eiga hand og har trengt eit samarbeid med andre og større kommunar for å klare å handtere dette i det heile tatt. (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune)

5.2.4.2 Tydinga til erfaringane

Interkommunale samarbeid var oppe til diskusjon i forbindelse med at ein ønskjer å ha større grad av styring samla sett av dei kommunale tenestene enn det ein får til når ein er inne i mange interkommunale samarbeid

Dette svarar tidlegare rådmann på spørsmål om i kva grad interkommunale samarbeid har vore eit diskusjonstema i kommunereformprosessen. Tidlegare rådmann legg likevel til at det ikkje spelte ei særleg stor rolle i avgjerdsprosessen. På spørsmål om tidlegare rådmann trur at erfaringar frå interkommunale samarbeid har hatt innverknad på avgjerla om å slå seg saman med nye Ålesund svarar ho:

Nei, eg veit ikkje om det har hatt så stor tyding, generelt sett. Når ein starta desse innleiande drøftingane med kommunane så var det ofte på eit overordna nivå og det var politikarar og rådmenn. Då var eigentleg ikkje erfaringar ein del av diskusjonen. (Tidlegare rådmann, Ålesund kommune)

Då tidlegare rådmann får spørsmål om ho trur Ålesund kommune hadde vore like positive til kommunesamanslåing sjølv om kommunen ikkje hadde hatt interkommunale samarbeid med kommunane frå før, svarar ho kontant ja.

Ordførar i Ålesund er samd med rådmann om at det ikkje har vore eit stort diskusjonstema i kommunereformprosessen. Likevel seier ho:

Det har vore ein av beveg-grunnane for at det er behov for ei kommunereform, fordi omfanget med interkommunale samarbeid har eksplodert dei siste åra. I diskusjonen om vi treng nye kommunar eller ikkje så viser jo desse interkommunale samarbeida at dersom den enkelte kommune skal vere generalistkommune og tilby eit godt tenestetilbod til innbyggjarane sine, så treng dei kompetanse. Det viser seg at mange av kommunane er for små til å ha naudsynt kompetanse og store nok fagmiljø, så det er ein av beveg-grunnane til kommunereforma. (Ordførar, Ålesund kommune)

”Ja, kanskje endå meir eigentleg” svarar ordførar på spørsmål om ho trur at Ålesund kommune ville vore like positive til kommunesamanslåing dersom dei ikkje hadde hatt interkommunale samarbeid med kommunane frå før. Dette vert grunngjeve ved at Ålesund kommune, Sunnmøre og Møre og Romsdal taper i kampen mot dei større regionane og dei større byane. Taper posisjon og blir mindre attraktive.

5.2.4.3 Fordelar ved kommunesamanslåing

Ordførar i Ålesund kommune er klar på at den største fordelen for Ålesund kommune ved kommunesamanslåing er å bli større. Ordførar fortel om ei døme angående bypakkar, der det er ni kommunar i Noreg som har fått belønningssmidlar, men det har ikkje Ålesund kommune fått. Ho seier at ein tenkjer at Ålesund er i underkant av 50 000 innbyggjarar, men dersom ein tek utgangspunkt i at Ålesund er ein av dei tettaste bu- og arbeidsregionane i Noreg, så er det eigentleg ein kvardagsregion som har nærmare 100 000 innbyggjarar.

”Det er det som er budskapet vår. Dei må slutte å tenkje at vi er 50 000, vi er 100 000. Vi er 100 000 som kryssar kvarandre på ulike tider i døgnet heile tida. Dette med å få denne tyngda i kampen om dei nasjonale midlane er veldig viktig ” (Ordførar, Ålesund kommune).

Ho legg til at kommunestorleik har innverknad på attraktivitet, og at ein større kommune vil gjere kommunen meir attraktiv.

5.2.4.4 Ulemper ved kommunesamanslåing

Ordførar i Ålesund kommune trur ikkje det vert ulemper ved kommunesamanslåinga, i alle fall ikkje dersom ein ser overordna på det: ”Eg trur ikkje ulempene er betydelege i seg sjølv og på sikt, men at det blir nokre motbakkar i denne prosessen vi går inn i no, det er eg veldig førebudd på” (Ordførar, Ålesund kommune).

Ho nemner at nokre i Ålesund vil kanskje sjå på det som ei ulempe at nokre funksjonar kan bli flytta ut frå rådhuset og til rådhusa i dei andre kommunane:

Vi har sagt at vi skal desentralisere det vi kan. Det er ikkje noko mål at dette rådhuset skal vere proppa fullt av kompetanse og at her skal vere alle avdelingane. Her skal vere det som er naudsynt for å ha nærleiken til politisk og administrativ leiing. Eg er likevel førebudd på at her kan vi møte på utfordringar (Ordførar, Ålesund kommune).

5.3 Oppsummering av funn

Oppsummering av empirikapittelet vil skje med utgangspunkt i tre hovudspørsmål:

1. *I kva grad har interkommunalt samarbeid blitt brukt som erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessen?*
2. *Kva sider (dimensjonar) ved det interkommunale samarbeidet har blitt vektlagt i diskusjonane?*
3. *Er det variasjonar mellom kommunane?*

5.3.1 Interkommunalt samarbeid som erfaringsgrunnlag

Datamaterialet viser at både ordførarar og rådmenn seier at interkommunalt samarbeid har vore eit diskusjonstema i forkant av kommunesamanslåinga, men det varierer kor sentralt i diskusjonen informantane meiner det har vore. I Haram seier ordførar og rådmann at det har spelt ei rolle, men at den ikkje har vore avgjerande. Dei trur ikkje erfaringar har vore avgjerande for samanslåing. I Skodje seier rådmann at det har vore eit sentralt tema i diskusjonen, medan ordførar meiner det har vore diskutert men ikkje som eit hovudtema. I Ørskog seier rådmann at det absolutt har vore eit diskusjonstema og at det har vore eit element i saksutgreiinga og i avgjerdsgrunnlaget. I Ålesund seier rådmann at det har vore

diskutert, men ikkje spelt ei særleg stor rolle i avgjerdsprosessen, og at det på overordna nivå eigentleg ikkje har vore ein del av prosessen. Ordførar seier det ikkje har vore eit stort diskusjonstema, men at det er ein av beveg-grunnane for reform.

Sjølv om alle kommunane seier at interkommunalt samarbeid har vore eit diskusjonstema i kommunesamanslåingsprosessen så viser datamaterialet at som erfaringsgrunnlag har det ikkje blitt nytta i særleg stor grad. Dei fleste seier at det har vore eit tema, men ikkje sentralt og ikkje avgjerande. Informantane i alle kommunane trur at kommunen ville vore like positiv/negativ til kommunesamanslåing sjølv om dei ikkje hadde hatt interkommunalt samarbeid med dei andre kommunane på førehand.

Det er interessant at ordførar i Ålesund seier at det ikkje har vore eit stort diskusjonstema, men at det har vore ein av beveg-grunnane for kommunereform. For at ordførar skal kunne uttale dette tenkjer at det ligg eit erfaringsgrunnlag bak, men at det kanskje ligg som skjult kunnskap, som nemnt i kapittel 4.

5.3.2 Dimensjonar som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen

Tidlegare i kapittelet har kommunane sine erfaringar med interkommunalt samarbeid blitt lagt fram. Desse viser at det er fleire dimensjonar ved dei interkommunale samarbeida som har vore diskutert i forbindelse med kommunesamanslåingsprosessen, men ein som skil seg klart ut frå resten. Samtlege kommunar nemner demokrati som ein dimensjon ved interkommunalt samarbeid som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen. Informantane meiner at ein misser styring og kontroll ved dei interkommunale samarbeida, og at det er ei større svekking av lokaldemokratiet dess fleire tenester som går over i interkommunale samarbeid.

Fleire av informantane trekk også fram avhengigheita til interkommunalt samarbeid som ein faktor. Dette gjeld spesielt i dei to minste kommunane, Skodje og Ørskog. Dei seier at for kommunar på deira storleik er det heilt naudsynt med interkommunalt samarbeid. Dette står i motsetnad til Ålesund kommune som uttaler at dei i hovudsak er med i dei interkommunale samarbeida fordi dei andre kommunane treng dei. Alle kommunane er til ei viss grad opptekne av dei økonomiske verknadane av dei interkommunale samarbeida, men i Ålesund kommune legg informantane større vekt på økonomien enn i dei andre kommunane.

Informantane i Ålesund er opptatte av at dagens økonomiske modellar ikkje tek høgde for alle utgiftene knytt til samarbeida og at det er utfordrande å finne gode økonomiske modellar.

Det er brei semje blant alle kommunane om at dersom ein skal ha interkommunalt samarbeid så er vertskommunesamarbeid å føretrekke. Informantane seier at dei andre organisasjonsformene er utfordrande, og at dei mellom anna i dei interkommunale selskapa sine ikkje er flinke nok til å utføre internkontrollar og eigarskapsmeldingar. Informantane belyser også dei utfordrande sidene ved vertskommunesamarbeid der ein annan kommune har ansvaret for tenestene ved å fokusere på at kommunen har lita påverknadskraft og få styringsmoglegheiter innanfor desse samarbeida. Ørskog sin rådmann summerer godt opp det dei fleste snakkar om kring dette temaet ved å seie at sjølv om ikkje kommunen har optimal styring og kontroll i vertskommunesamarbeid i andre kommunar, så er det i alle fall ein rådmann i ein nabokommune som har det under sin organisasjon med det ansvaret det følgjer med seg. Dette til forskjell frå mellom anna dei interkommunale samarbeida som vert skildra å "leve sine egne liv".

5.3.3. Variasjonar mellom kommunane

Det verkar til å vere variasjon mellom kommunane angående kor mykje vekt dei har lagt på erfaringar frå interkommunalt samarbeid. Informanten frå Ørskog kommune, som er den minste kommunen i studien, seier at det har vore eit sentralt tema, både i utgreiingsfasen og som avgjerdsgrunnlag. Dette er i strid med Ålesund kommune, som er den største kommunen, som meiner erfaringar med interkommunalt samarbeid har vore diskutert. Desse variasjonane kan vere forklart av forskjellige avhengigheitsforhold til dei interkommunale samarbeida, og dette vil bli diskutert ytterlegare i neste kapittel.

Ein annan variasjon som også er interessant, i tillegg til variasjon mellom kommunane, er variasjon mellom ordførarar og rådmenn i vektlegginga av erfaringar. I intervjuet har eg oppdaga at rådmennene er meir opptatte av organisasjon og administrasjon, og at dei i større grad meiner at interkommunalt samarbeid har vore eit diskusjonstema enn det ordførarane meiner. Dei har også meir oversikt over erfaringar i forhold til dimensjonane, noko som er naturleg sidan det er rådmannen som er sjef for desse tenestene. Det er tydeleg at ordførarane er politikarar, og at dei ikkje har så djup innsikt i dei interkommunale samarbeida som dei rådmennene har.

6.0 Sentrale funn og analyse

I analysekapittelet vil presentere funna i oppgåva som skal bidra til å svare på problemstillinga. Den første delen av problemstillinga er: ”*Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund kommune med interkommunalt samarbeid*”. For å svare på dette vil kommunane bli plasserte i firefeltstabellen frå kapittel 3, plasseringa vil vere på bakgrunn av erfaringane med dei fem dimensjonane som også vart presentert i kapittel 3. Denne tabellen vil vere utgangspunktet for neste del av problemstillinga som er: ”*har desse hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?*”. Funna til denne delen av problemstillinga vil bli drøfta opp mot to perspektiv. Det første perspektivet er læringsperspektivet som fokuserer på i kva grad læring frå tidlegare erfaringar med dei potensielle samarbeidskommunane har utgjort eit avgjerdspremiss for samanslåing. Det andre perspektivet er forhandlingsperspektivet som har som utgangspunkt at det heller er aktørane sine interesser og ressursgrunnlag som er dei viktigaste faktorane i kommunane sine avgjerdsprosessar.

6.1 Kommunane sine erfaringar med interkommunale samarbeid

Erfaringane til kommunane har blitt presenterte i kapittel 5, knytt til fem ulike dimensjonar: *demokrati, økonomi, kvalitet, styring og symmetri/asymmetri*. I det følgjande delkapittelet vil desse erfaringane bli drøfta opp mot dei fire forklaringane knytt til firefeltstabellen, og kommunane vil få ei plassering i tabellen på bakgrunn av erfaringane sine.

6.1.1 Haram kommune

Haram kommune er unik i forhold til plassering i tabellen på bakgrunn av at dei har eit negativt kommunestyrevedtak på kommunesamanslåing. Med utgangspunkt i dette er det plassering 2 og 4 som er aktuelle. På generelt grunnlag verkar Haram kommune nøgde med dei interkommunale samarbeida sine. Som vist i kapittel 5 var motstandarane av kommunereforma budde på å vidareutvikle og styrke dei interkommunale samarbeida for å kunne halde fram som ein eigen kommune. Ordførar har uttalt at Haram ”*ikkje har hatt dei store utfordringane*” med dei interkommunale samarbeida sine, noko som tyder på at dei i lita grad har vore prega av konflikhtar.

I teorigrunnlaget for demokrati verdien vert det vist til Jacobsen (2014, s. 156) som skriv om to demokratiske forhold ved interkommunale samarbeid som har vore forska på. Det eine forholdet er korleis den demokratiske styringa av dei interkommunale samarbeida er, og den andre er korleis dei demokratiske organa i kommunen vert påverka av forskjellige former for samarbeid. Rådmann fortel i intervju at dei interkommunale samarbeida ikkje gir den styringa og kontrollen ein ynskjer å ha som rådmann, og at det er lett å misse oversikta over samarbeida. I forhold til korleis dei demokratiske organa i kommunen vert påverka av samarbeida varierer dette i Haram kommune. Vertskommunesamarbeid er utfordrande i den grad det ligg til ein annan kommune si tenesteutøving, og derfor meiner rådmann at ho har lite kontroll over desse tenestene. I forhold til dei interkommunale selskapa uttaler rådmann at ”*dei lev sitt eige liv*” og at kommunen ikkje er flinke nok til å utarbeide eigarskapsmeldingar for desse samarbeida.

Usikre kostnader for framtida og at dei interkommunale samarbeida ikkje har dei same krava til kutt og nedskaleringar er det rådmann legg vekt på angående økonomien i dei interkommunale samarbeida til kommunen. Rådmann nemner ikkje noko om at økonomien i dei interkommunale samarbeida påverkar samarbeida direkte, eller at dei er ei kjelde til konflikt.

Haram kommune er nøgde med kvaliteten på tenestene i dei interkommunale samarbeida, det vert poengtert fleire gonger i intervju av både ordførar og rådmann. Ordførar meiner at utfordringar og konfliktrar som ein møter på i dei interkommunale samarbeida ikkje har påverka kvaliteten på tenestene, og at samarbeidskommunane er flinke til å løyse utfordringane etter kvart som dei opptrer.

Vertskommunesamarbeid står fram som den organisasjonsmåten for interkommunale samarbeid Haram kommune er mest nøgde med. Sjølv om dette er ei organisasjonsform som set vekk tenesta til ein vertskommune, så meiner rådmann at desse samarbeida er meir gunstige enn mellom anna §27-samarbeida der rådmann trekk fram at ein er avhengig av at alle kommunane er samde, noko som ved fleire anledningar har fungert dårleg. Innanfor fagområde er ordførar nøgd med dei områda som ofte får eit negativt fokus, mellom anna IT. Han legg til at dette ikkje er grunngeve i at det er konflikter mellom samarbeidstenestene, men heller at tenestene får fokus då det er eit teknologisk problem som må løysast.

I forhold til symmetri/asymmetri uttaler rådmann at kommunen er avhengige av dei interkommunale samarbeida sine. Som vist i kapittel 3 meiner Jacobsen (2014, s. 69) er det eit forhold mellom avhengigheit og makt, der dei som er minst avhengige av dei interkommunale samarbeida er dei som sit med mest makt.

Etter ei samla vurdering av Haram kommune sine erfaringar med dei interkommunale samarbeida sine vurderer eg det til at dei i hovudsak er nøgde. Rådmann og ordførar peikar på fleire utfordringar, spesielt innanfor demokrati, som nemnt tidlegare påpeikar ordførar at kommunen har hatt få konflikhtar i dei interkommunale samarbeida sine. Dei er nøgde med kvaliteten på tenestene, og det at rådmann uttaler at ein av grunnane til at kommunen var negativ til kommunesamanslåing var at motstandarane av reform ville utvikle og styrke dei interkommunale samarbeida til kommunen, tyder på at Haram kommune generelt sett meiner dei interkommunale samarbeida har fungert tilfredsstillande. Haram kommune sine gode erfaringar med interkommunalt samarbeid gjer at dei ikkje opplev behov for samanslåing, og Haram kommune får plassering nr. 2 i firefeltstabellen.

Tabell 6.1: Firefeltstabell Haram kommune

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2: Haram kommune
	Dårlege	3	4

6.1.2 Skodje kommune

Skodje kommune har eit positivt kommunestyrevedtak på kommunesamanslåing, det vil seie at i firefeltstabellen kan dei få plassering 1 eller 3. Det generelle inntrykket av Skodje kommune sine erfaringar med interkommunale samarbeid er at dei ikkje synest dagens situasjon er optimal og at kommunesamanslåing er ei betre løysing for kommunen. Det verkar

ikkje som at misnøya kjem av dårleg samarbeid mellom kommunane, heller at interkommunale samarbeid i heilskap er ei utfordring.

Innanfor dei to formene for utfordringar med interkommunalt samarbeid og demokrati som Jacobsen (2014, s. 156) presenterer så er rådmann samd med teorien om at interkommunalt samarbeid påverkar styringsmoglegheitene til kommunen. Som vist i kapittel 5 meiner både ordførar og rådmann at det er utfordrande å følgje opp og styre dei interkommunale samarbeida.

Knytt til økonomien i dei interkommunale samarbeida legg ordførar vekt på at kommunen ikkje har økonomi til å levere enkelte tenester sjølv, og må ha samarbeid på desse felt. Dette er nok tilfelle for dei fleste kommunane, sjølv om det berre er Skodje kommune som trekk det fram som eit grunnlag for interkommunalt samarbeid. Det rådmann meiner er utfordrande med dei interkommunale samarbeida er i kva grad ein prioriterer dei rett i forhold til dei andre tenestene innad i kommunen, og dette tyder på at Skodje kommune ikkje har hatt dei store konfliktane knytt til samarbeid på det økonomiske feltet.

Informantane i Skodje kommune legg ikkje vekt på at det har vore samarbeidsutfordringar som har gått ut over kvaliteten på dei interkommunale samarbeida. Dei er nøgde med kvaliteten på samarbeida og poengterer at større fagmiljø har ført til betre kvalitet på tenestene.

I Skodje kommune ser dei at vertskommunesamarbeid er dei samarbeida som har fungert best, ut frå eigne erfaringar der andre kommunar er vertskommune for samarbeidet, så ser dei at dei har lite kontroll og styring i desse samarbeida. Ordførar seier at Skodje kommune har tatt grep i forhold til dette i dei samarbeida dei sjølv er vertskommune for. For å leggje til rette for betre samarbeid mellom kommunane har dei inkludert samarbeidskommunane i større grad i vertskommunesamarbeida, noko som i følgje ordføraren har blitt godt mottatt.

I likskap med Haram kommune ser Skodje på det som naudsynt med interkommunale samarbeid, og derfor vert igjen teorien til Jacobsen (2014, s. 69) aktuell å vise til. At Skodje kommune er avhengige av samarbeida gjer at dei kan få mindre makt enn andre kommunar som ikkje ser seg sjølv som så avhengige av samarbeid. I forhold til folketal, som også er eit

moment mellom kommunar med ulik storleik, så ser Skodje kommune at storleiken deira ofte fører til at dei må levere frå seg tenestene til Ålesund.

Samla sett er erfaringane til Skodje kommune blanda. Likevel vurderer eg det til at dei har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid, og at dei ser fram til å bli ein større kommune. Erfaringane frå dei interkommunale samarbeida viser at dei er nøgde med kvaliteten på tenestene, men at det er utfordringar knytt til dei fleste områda ved samarbeida. Spesielt kommunen sin storleik gjer at dei ikkje har stor nok kapasitet til å gjennomføre tenester sjølv, og dei må i stor grad levere frå seg tenester i interkommunale samarbeid. Skodje kommune vert plassert i felt nr. 3 i firefeltstabellen.

Tabell 6.2: Firefeltstabell Skodje kommune

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2
	Dårlege	3: Skodje kommune	4

6.1.3 Ørskog kommune

I likskap med Skodje kommune er det plassering 1 og 3 som er aktuelle i firefeltstabellen. Det verkar som at rådmann i Ørskog, som er einaste informant frå kommunen, har god oversikt over utfordringane dei interkommunale samarbeida fører med seg. I SWOT-analysen som er lagt ved statusrapporten vert også utfordringar belyst, mellom anna ved at *”utstrakt bruk av interkommunale samarbeid”* (Ørskog kommune, 2013) vert sett på som ei svakheit. Dette viser at kommunen sjølv vurderer at dei interkommunale samarbeida har mange utfordringar, og at det hadde vore betre for kommunen dersom dei leverte desse tenestene sjølv.

På den demokratiske sida er også rådmann i Ørskog opptatt av at dei interkommunale samarbeida gjer at det er vanskeleg å få styring og kontroll over tenestemråda i dei aktuelle

samarbeida. Dette støttar opp teorien om at interkommunalt samarbeid fører til ei svekking av lokaldemokratiet, som Jacobsen (2014) omtalar. Som skrivt i kapittel 3 legg Jacobsen (1997) vekt på at i eit ideelt representativt demokrati er det politikarar og administrasjon i kommunen som har ansvaret ovanfor borgarane i dei kommunale tenestene. Rådmann i Ørskog er inne på dette ansvaret, og fortel at ho synest det er utfordrande at ho har ansvaret for tenester som ligg under ein annan kommune i interkommunale samarbeid.

I forhold til dei økonomiske erfaringane med interkommunale samarbeid er det ikkje mitt inntrykk at dette feltet er knytt til store konflikter. Rådmann trekk fram det same som fleire andre når dei omtalar økonomien, at det er utfordrande at dei interkommunale samarbeida ikkje møter dei same krava til nedskalering som tenester organisert i kommunen sin eigen struktur. Dette fører mest til utfordringar for kommunen internt, og skaper ikkje dei store utfordringane mellom kommunane.

Kvaliteten på tenestene er god, og dette stemmer med det teorien i kapittel 3 seier om at samarbeid gjer at kommunane kan spleise på kostnader og få betre kvalitet på tenestene. Dette ser ut til å gjelde i Ørskog sitt tilfelle, der kvaliteten på tenestene svarar til rådmann sine forventningar.

Synet til Ørskog sin rådmann på kva som er den beste organisasjonsforma for interkommunalt samarbeid samsvarar med dei to føregåande kommunane. Det verkar som at kommunane samarbeider godt om vertskommunesamarbeida sine, sidan dei fleste informantane trekk fram dette som den mest gunstige løysinga. I Ørskog er rådmann klar på at dette er den best eigna forma, og trekk også fram at interkommunale selskap er prega av byråkrati og at det ligg heilt på sida av eigen organisasjon.

Rådmann seier det aldri har vore store diskusjonar i Ørskog om ståstad til kommunesamanslåing, og at det har vore brei politisk semje om dette. Rådmann seier at i forhold til folketalet er dei svært avhengige av interkommunalt samarbeid, og påpeikar at dei treng større fagmiljø. Det rådmann fortel om nærleik til tenestene er interessant, då ho fortel at innanfor visse fagfelt er det for stor nærleik til tenestene, som fører til at det vert for tett forhold mellom innbyggjar og saksbehandlar. Dette er det ingen av dei andre kommunane som nemner.

Mi vurdering av Ørskog kommune sine erfaringar med interkommunalt samarbeid er at dei har fungert tilfredsstillande dersom ein ser på kvalitetsdimensjonen men at rådmann ser fleire utfordringar knytt til dei andre faktorane ved samarbeida. Det verkar som at det er eit godt samarbeid med samarbeidskommunane, men at Ørskog kommune ser fram til å bli ein større kommune der kommunen slepp å halde fram med dei interkommunale samarbeida slik dei er i dag. I likskap med Skodje kommune har Ørskog blanda erfaringar med interkommunalt samarbeid. Eg har vurdert det til at dei dårlege erfaringane med interkommunalt samarbeid er fleire enn dei gode erfaringane, og har på bakgrunn av dette valt å plassere Ørskog på felt 3 i firefeltstabellen.

Tabell 6.3: Firefeltstabell Ørskog kommune

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2
	Dårlege	3: Ørskog kommune	4

6.1.4 Ålesund kommune

Av alle kommunane i nye Ålesund er det berre Ålesund kommune som har sagt at dei kunne levert dei lovpålagde tenestene til innbyggjarane sine utan interkommunale samarbeid. Av dei fem kommunane som er med i den nye kommunen er Ålesund den kommunen med flest formaliserte interkommunale samarbeid, noko som gir dei stor makt over desse samarbeida i følge Jacobsen (2014). Det generelle inntrykket mitt av dei interkommunale samarbeid Ålesund er ein del av er at dei har vore utfordrande, noko som vert understøtta av at ordførar uttaler at samarbeida *"har vore ein av beveg-grunnane for kommunereforma"*. Ålesund kommune er aktuell for plassering 1 eller 3 i firefeltstabellen.

I forhold til lokaldemokratiet uttaler rådmann at dess fleire interkommunale samarbeid ein får, dess svakare vert lokaldemokratiet. Denne erfaringa til rådmannen vert støtta av teorien til

Jacobsen (2014, s. 156) om at det kan svekke lokaldemokratiet dersom det er uklart kven som har ansvaret. I teorien er det framleis kommunestyret, men rådmann seier at det til tider er utfordrande både for politikarar og administrasjon å ha oversikt over tenestene.

Ålesund kommune er ikkje den einaste kommunen som seier at økonomien i dei interkommunale samarbeida er utfordrande, men dei er den einaste kommunen som seier at økonomi skaper konflikhtar for samarbeidet mellom kommunane. Kommunen slit med at mange økonomiske modellar i hovudsak tek utgangspunkt i innbyggjartal, og i lita grad legg til rette for andre utgifter, mellom anna knytt til pensjonskostnader, og at dette har ført til diskusjonar mellom kommunane.

Kvaliteten på samarbeida som Ålesund kommune er ein del av er tilfredsstillande, det legg både rådmann og ordførar vekt på. Rådmann seier at det er ikkje her dei store utfordringane ligg. Dei utfordringane som ligg til dei interkommunale samarbeida vert i hovudsak diskuterte og løyste på overordna administrative og politiske nivå, og usemje mellom kommunane påverkar derfor ikkje kvaliteten på tenestene i dei interkommunale samarbeida.

Då rådmann vert spurt om kva organisasjonsform som er den mest gunstige seier ho at det er vertskommunesamarbeid, men nemner også her "skjulte" kostnader som ikkje vert tatt omsyn til i dei økonomiske modellane for samarbeida. Sidan dei fleste kommunane i studien seier at vertskommunesamarbeid er mest gunstig, og at utfordringane er at tenestene vert flytta til ein annan kommune, er det ikkje overraskande at Ålesund kommune er mest nøgd med denne typen samarbeid. Som vist i kapittel 5 er Ålesund kommune ein del av 10 vertskommunesamarbeid, der dei er vertskommune for 9 av desse. Det vil seie at Ålesund kommune i svært lita grad delegerer frå seg fagområde i vertskommunesamarbeid.

Ålesund kommune er den største kommunen i nye Ålesund, noko som fører med seg utfordringar knytt til dimensjonen om symmetri/asymmetri. Det at kommunen har mange innbyggjarar og seier at dei ikkje er avhengige av dei interkommunale samarbeida gjer Ålesund til ein sterk kommune med mykje makt. Som vist til i kapittel 3 skriv Jacobsen (2014, s. 70) at "sterke" kommunar i interkommunale samarbeid stadig vil mistenke dei "svake" kommunane for å "skumme fløyta" av samarbeidet. Dette nemner både ordførar og rådmann i Ålesund då dei fortel om at ei utfordring med samarbeida er at ikkje dei andre kommunane er interesserte i å gå "all inn" i samarbeida, men heller vil velje ut kva delar av

tenestene dei er interesserte i å delta i. Dei nemner at det er fleire døme på at dei mindre kommunane gjerne vil levere dei tenestene dei synest dei får til, medan dei gjerne vil ”shoppe” resten frå Ålesund. Dette fører til at kommunane i nokre tilfelle kan bli tilnærma det Jacobsen (2014, s. 70) omtalar som ”gratispassasjerar” i dei interkommunale samarbeida. Han legg til at dersom det vert store forskjellar mellom dei ”sterke” og dei ”svake” kommunane kan dette føre til tillitsproblem og eit dårlegare samarbeidsklima, noko det kan verke som det har gjort i Ålesund sitt tilfelle.

Av dei kommunane i nye Ålesund som har fått sine erfaringar vurdert opp mot interkommunale samarbeid verkar det som at Ålesund kommune er minst nøgde. Sjølv om dei i stor grad er tilfredsstilte med kvaliteten på samarbeida, så nemner både ordførar og rådmann gode døme på interkommunale samarbeid med konfliktar og samarbeidsvanskar. Eit viktig ledd i vurderinga er ordførar sitt utspel om at interkommunale samarbeid er ein av grunnane til at kommunereform var naudsynt, noko som er eit tydeleg signal på at dei ikkje har vore nøgde med den situasjonen som har vore. Ålesund kommune vert plassert i felt 3 saman med Skodje og Ørskog, men dersom dei skal rangerast mot kvarandre så vurderer eg Ålesund som klart meir misnøgd enn dei andre to kommunane.

Tabell 6.4: Firefeltstabell Ålesund kommune

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2
	Dårlege	3: Ålesund kommune	4

6.1.5 Samla erfaringar for kommunane i nye Ålesund

I studien av erfaringane til kommunane i nye Ålesund kommune sine erfaringar med interkommunale samarbeid er det nokre funn som går igjen blant alle kommunane. Desse vil

bli kort summerte nedanfor, før ein firefeltstabell med plasseringa til alle dei fire kommunane vert presentert.

Når det kjem til kvalitet på tenestene viser det seg at alle kommunane generelt sett er nøgde med kvaliteten på dei tenestene som vert utførte i interkommunale samarbeid. Både ordførarar og rådmenn nemner mange utfordringar med interkommunale samarbeid, men ingen av dei har forbindelse med kvaliteten til tenestene, det verkar ikkje som at det er her dei store utfordringane ligg.

Det er stor semje blant informantane om at vertskommunesamarbeid er den optimale organisasjonsforma dersom ein skal ha interkommunale samarbeid. Det er også stor semje om at interkommunale selskap er den organisasjonsforma som fører til minst kontroll, og fleire av informantane skildrar at desse selskapa i stor grad ”lev sine egne liv” og at kommunane ikkje er gode nok på å følgje dei opp. Dette viser at sjølv om ein kommune ikkje klarer å gjennomføre ei teneste og må delegere den vekk i vertskommunesamarbeid, så er det betre at ein kommune har god oversikt over tenesta enn at den hamnar heilt utanfor alle kommunane sine organisasjonar.

Tabell 6.5: Firefeltstabell nye Ålesund kommune

Kommunesamanslåing			
		Positiv	Negativ
Erfaringar med interkommunalt samarbeid	Gode	1	2: Haram kommune
	Dårlege	3: Skodje kommune Ørskog kommune Ålesund kommune	4

For å summere erfaringane til kommunane så er det berre Haram kommune som har blitt plassert i kolumna med ”gode erfaringar frå interkommunalt samarbeid”. I dei andre

kommunane har eg vurdert det til at dei er nøgde med kvaliteten på tenestene, men at informantane ser store utfordringar med dei andre sidene ved samarbeida. I neste delkapittel vil plasseringa bli knytt til hypotesane i kapittel 3 og drøfta i lys av læringsteori.

6.2 Læringsperspektivet

Studien har til vurdert erfaringane til kommunane med interkommunalt samarbeid og plassert dei i firefeltstabellen, som er første del av problemstillinga. Andre del av problemstillinga er: ” *har desse erfaringane hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?*”, og det vil bli drøfta i det følgjande delkapittelet. Kommunane si plassering i firefeltstabellen er knytt mot ein hypotese presentert i kapittel 3. Denne hypotesen vil bli drøfta i lys av læringsteori for å avgjere om erfaringane har hatt innverknad på samanslåingsprosessen. Vurderinga vil bli gjort kommunevis.

Jacobsen og Thorsvik (2013) sin modell på læring i organisasjonar er vist i kapittel 3 og tek i hovudsak for seg læring i fire steg, og denne modellen vil ligge til grunn for drøftinga av kommunane si læring av samarbeid. Modellen seier at læring skjer i ein organisasjon når organisasjonen:

1. Registrer stimuli: identifiserer ei utfordring eller eit problem
2. Gjennomfører ei problemanalyse: kvifor har dette skjedd?
3. Utviklar tiltak for å løyse problemet: korleis kan organisasjonen løyse utfordringa/problemet?
4. Iverkset tiltak: organisasjonen endrar åtferd.

6.2.1 Haram kommune

Vurderinga av Haram kommune sine erfaringar med interkommunalt samarbeid har plassert dei i felt 2 i firefeltstabellen. Hypotesen som følgjer med denne plasseringa er: *Kommunen har hatt flest gode erfaringar med interkommunalt samarbeid, men vil ikkje slå seg saman med andre kommunar. Dette kan vere for å halde fram med å vere ein liten og fleksibel kommune, samstundes som den får utført dei lovpålagde oppgåvene.* Vidare drøfting av bruken av erfaringane i avgjerdsprosessen vil fastslå om hypotesen stemmer.

Jacobsen og Thorsvik (2013) sin teori om læring i organisasjonar føreset at kommunen identifiserer eit problem og deretter endrar seg deretter. I Haram kommune har eg ikkje vurdert det til at kommunen ser på dei interkommunale samarbeida sine som eit problem eller ei utfordring, men meir ei løysing for å få utført dei lovpålagde oppgåvene sine. Kommunen har hatt gode erfaringar med dei interkommunale samarbeida, og fordi dette har fungert tilfredsstillande ville dei halde fram som ein eigen kommune. I Haram kommune har motstandarane mot kommunereform brukt interkommunalt samarbeid som eit argument for å halde fram som eigen kommune. Interkommunalt samarbeid var eit diskusjonstema i kommunen før kommunereforma, og har følgja kommunen inn i kommunesamanslåingsprosessen. Informantane frå Haram kommune seier både at erfaringar ikkje har vore avgjerande, men samstundes seier dei at det har vore ein av grunnane til at motstandarane av reform ville halde fram som eigen kommune. Desse er motstridande og peiker på at sjølv om erfaringane ikkje nødvendigvis har vore mykje diskuterte, så har dei vore eit grunnlag i samanslåingsprosessen.

6.2.2 Skodje kommune

Skodje kommune har på bakgrunn av sine erfaringar med interkommunalt samarbeid blitt plassert i felt 3 i firefeltstabellen. Hypotesen som følgjer med denne plasseringa er: *Kommunen er positiv til kommunesamanslåing og har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid. Sidan interkommunalt samarbeid ikkje har fungert tilfredsstillande, må kommunen prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine.* Drøfting av Skodje kommune sin bruk av erfaringar mot læringsteori vil fastslå om hypotesen stemmer.

I følgje teorien til Jacobsen og Thorsvik vil Skodje kommune ha identifisert ei utfordring i kommunen. I hovudsak vil denne utfordringa vere dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid, men det kan også vere andre utfordringar der erfaringar med interkommunalt samarbeid er ein del av problemet, mellom anna svekka lokaldemokrati eller svak økonomistyring. I det neste steget vil kommunen gjennomføre ei problemanalyse for å finne ut kvifor situasjonen har blitt ei utfordring. Dette kan gjerast ved at dei interkommunale samarbeida vert evaluerte og kommunen vurderer kva erfaringar dei har med dei interkommunale samarbeida sine. Det tredje steget er at kommunen utviklar tiltak for å løyse problemet. Dette vil då vere å starte ein kommunesamanslåingsprosess, sidan kommunen må

prøve andre løysingar for å få utført oppgåvene sine. Det fjerde og siste steget for Skodje kommune vil vere å få eit positivt vedtak for kommunesamanslåing i kommunestyret.

I følgje denne teorien vil Skodje kommune ha brukt erfaringane sine med interkommunalt samarbeid aktivt, og satt i gang tiltak på bakgrunn av evalueringar av dei interkommunale samarbeida. Likevel viser datamaterialet til studien at dette ikkje viser seg å vere det som har skjedd. Informantane frå Skodje kommune har uttalt at dei interkommunale samarbeida er utfordrande, og på denne måten kan ein seie at steg ein i prosessen er fullført. Kommunen har satt i gang ein kommunesamanslåingsprosess og dei har også eit positivt kommunestyrevedtak på dette, dermed er også steg 3 og 4 fullførte. Utfordringa er steg 2.

Datamaterialet viser at informantane frå Skodje er splitta i diskusjonen kring i kva grad erfaringar med interkommunalt samarbeid har spelt ei rolle i avgjerdsprosessen i forkant av kommunesamanslåing. Ordførar meiner det ikkje har vore eit sentralt tema, medan rådmann meiner det har vore eit ganske sentralt tema. Rådmann legg vekt på at det har vore eit av hovudargumenta for mange av dei politikarane som har vore for reform at den mengda av interkommunale samarbeid som ein liten kommune er avhengig av gir utfordringar i forhold til god politisk og demokratisk styring av ein kommune. Det er interessant at ordførar og rådmann har så ulike syn på korleis erfaringar har bidrege i prosessen, og det kan vitne om at erfaringsgrunlaget ikkje har vore sentrale i dei politiske diskusjonane, men kanskje i større grad vore ein del av saksutgreiinga til rådmannen.

6.2.3 Ørskog kommune

Etter vurderinga av Ørskog kommune sine erfaringar med interkommunalt samarbeid har dei blitt plassert i felt 3 i firefeltstabellen. Hypotesen som følgjer med denne plasseringa er:

Kommunen er positiv til kommunesamanslåing og har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid. Sidan interkommunalt samarbeid ikkje har fungert tilfredsstillande, må kommunen prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine.

Drøftinga av i kva grad Ørskog kommune har lagt vekt på erfaringane med interkommunalt samarbeid mot læringsteori vil fastslå om hypotesen stemmer.

Ved bruk av teorien til Jacobsen og Thorsvik vil Ørskog kommune, i likskap med Skodje kommune, ha identifisert ei utfordring i kommunen som omhandla dei dårlege erfaringane

med interkommunalt samarbeid. Dei ville gjennomført ei problemanalyse for å finne ut kvifor situasjonen var blitt ei utfordring og dermed evaluert og vurdert erfaringane sine med interkommunalt samarbeid. Deretter ville dei utvikla tiltak som å utgreie kommunesamanslåing før dei sette i gong dette tiltaket og fekk eit positivt kommunestyrevedtak for kommunesamanslåing.

I likskap med Skodje har Ørskog kommune gjennomført steg 1 ved at dei har prøvd å utføre tenestene sine ved bruk av interkommunale samarbeid, men har sett at dette ikkje har vore ei optimal løysing. Kommunen har hatt utgreingar om kommunesamanslåing og dei har fått eit positivt vedtak på kommunesamanslåing i kommunestyret. Det er også i denne kommunen steg 2 som må vurderast. I Ørskog kommune er det berre rådmann som har vore informant. Rådmann seier at erfaringar frå samarbeida har vore eit diskusjonstema, både som element i saksutgreiinga og i avgjerdsprosessen. Ho bekreftar at erfaringane har hatt innverknad på valet om å bli ein del av nye Ålesund kommune, men legg til at det er fleire faktorar som har vore avgjerande. Ein kan seie at Ørskog kommune oppfyller alle dei fire stega til Jacobsen og Thorsvik (2013) om at det har skjedd læring i organisasjonen på bakgrunn av dei interkommunale samarbeida, men det er vanskeleg å slå fast at det er erfaringar med interkommunalt samarbeid aleine som er årsaka til kommunesamanslåing for Ørskog kommune.

6.2.4 Ålesund kommune

Etter vurderinga av Ålesund kommune sine erfaringar med interkommunalt samarbeid har dei blitt plasserte i felt 3 i firefeltstabellen, i likskap med Skodje kommune og Ørskog kommune. Den tilhøyrande hypotesen for dette feltet er: *Kommunen er positiv til kommunesamanslåing og har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid. Sidan interkommunalt samarbeid ikkje har fungert tilfredsstillande, må kommunen prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine.* Informantane frå Ålesund kommune sine vurderingar av bruken av erfaringar frå interkommunalt samarbeid i kommunesamanslåingsprosessen vil bli drøfta opp mot læringsteori for å slå fast om hypotesen stemmer.

I likskap med Skodje kommune og Ørskog kommune er det Jacobsen og Thorsvik (2013) sin modell for læring i organisasjonar som ligg til grunn for å finne ut om Ålesund kommune har lært av erfaringane frå dei interkommunale samarbeida og nytta desse vidare som eit

erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessen. Vurderinga for læring i Ålesund er mykje lik som i Skodje og Ørskog. Kommunen har identifisert interkommunalt samarbeid som ei utfordring, dei har hatt utgreiingsprosessar på kommunesamanslåing og dei har fått eit positivt vedtak på kommunesamanslåing i kommunestyret. Igjen er det punkt 2 som må vurderast.

I Ålesund har tidlegare rådmann og ordførar vore informantar og det er semje blant desse to om at erfaringane frå dei interkommunale samarbeida har spelt ei svært avgrensa rolle i kommunesamanslåingsprosessen. Tidlegare rådmann seier at det på overordna politisk og administrativt nivå ikkje har vore eit diskusjonstema, og ordførar seier det har vore lite vurdert. For Ålesund kommune er det likevel interessant at ordførar seier, som påpeika i oppsummeringa av datamaterialet, at interkommunalt samarbeid er ein beveg-grunn for kommunereforma. Sidan ordførar uttaler dette og kommunen ser på interkommunalt samarbeid som ei utfordring må denne påstanden vere basert på erfaringar med interkommunalt samarbeid. Dette viser tilbake til kapittel 4 der det blir nemnt at erfaringar med interkommunalt samarbeid kan vere såkalla taus eller skjult kunnskap. Kunnskap som ligg til informantane, men som vert tatt for gitt og ikkje diskutert.

Eit anna interessant moment for Ålesund kommune er at informantane seier dei er misnøgde med dagens økonomiske modellar, samt at dei i stor grad er deltakande i dei interkommunale samarbeida fordi dei andre kommunane treng dei. Dette tyder på at det ikkje nødvendigvis er erfaringar med interkommunalt samarbeid som ligg til grunn for kommunesamanslåing, men heller at kommunen meiner at ei samanslåing vil gi ei rimelegare fordeling av byrdene ved samarbeid.

Informantane i Ålesund kommune er samde om at erfaringar med interkommunalt samarbeid ikkje har hatt noko stor innverknad på kommunesamanslåingsprosessen, og derfor vert det vanskeleg å seie at Ålesund kommune har vore positive til kommunesamanslåing på bakgrunn av eit erfaringsgrunnlag frå interkommunalt samarbeid.

6.3 Generelle funn

I dei førre delkapitla er det kvar enkelt kommune sin bruk av erfaringar frå interkommunalt samarbeid som har vore tema. I den følgjande delen vil meir generelle funn i datamaterialet bli diskuterte og analyserte. Denne delen vil ikkje bli inndelt kommunevis, men drøftinga vil skje med alle kommunane under eitt. Tema vil i hovudsak bli ei vidare drøfting av dei tre spørsmåla som summerte kapittel 5.

6.3.1 Interkommunalt samarbeid som erfaringsgrunnlag i samanslåingsprosessen

Det første spørsmålet som summerte opp datamaterialet var: *I kva grad har interkommunalt samarbeid blitt brukt som erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessen?* Dei empiriske funna viste at både ordførarar og rådmenn seier at interkommunalt samarbeid har vore eit diskusjonstema i kommunesamanslåingsprosessen, men informantane har ulik oppfatning av kor sentralt det har vore i diskusjonen. Det som imidlertid er felles for fleirtalet er at informantane meiner det ikkje har vore ein avgjerande faktor i kommunesamanslåingsprosessen.

Kvifor er så ikkje interkommunalt samarbeid ein av dei tungtvegande grunnande for kommunesamanslåing? Som nemnt i førre delkapittel kan det verke som erfaringar frå interkommunalt samarbeid til dels er taus kunnskap. Grunnlaget for denne påstanden er at det i intervju ved informantane kjem fram at dei ved direkte spørsmål om bruken av erfaringar frå interkommunalt samarbeid i kommunereformprosessen seier det ikkje har vore eit sentralt tema, men dersom dei får meir indirekte spørsmål om årsakene til samanslåing så svarer dei til dømes at dei vil oppnå eit betre lokaldemokrati enn det dei får ved dei interkommunale samarbeida. I desse svara ligg det då til grunn at dei brukar erfaringar frå interkommunalt samarbeid i sine eigne vurderingsfasar, men det treng ikkje bety at desse erfaringane vert diskuterte i plenum på overordna nivå.

Ut frå dei skriftlege kjeldene i studien verkar det som at interkommunalt samarbeid er litt negativt lada i rapportar der dei blir vurderte. I samtlege analyser vert interkommunalt samarbeid sett på som svakheiter og truslar ved kommunen, heller enn styrker og moglegheiter. Det står til dømes at svak styring av interkommunalt samarbeid er ein trussel i

Skodje kommune fordi det kan føre til ei svekking av lokaldemokratiet, og i Ørskog kommune står det at ”*utstrakte interkommunale samarbeidskonstellasjonar gir demokratiunderskot*” (Ørskog kommune, 2013). Betyr desse negative plasseringane at samarbeida ikkje har fungert, eller betyr dei at samarbeida viser eit behov for samanslåing?

Ut frå det informantane fortel om mellom anna utfordringane knytt til demokrati i dei interkommunale samarbeida trur eg det er meir sannsynleg at samarbeida syner eit behov for samanslåing. Informantane legg vekt på at det er utfordringar knytt til demokratiet ved ulike organisasjonsformer og på ulike fagområde. Det at informantane fortel om ein så kompleks situasjon tyder på at dette er utfordringar som ligg til dei interkommunale samarbeida som utøvar av oppgåver, og ikkje direkte forårsaka av til dømes dårlege samarbeid mellom kommunane.

6.3.2 Dimensjonar som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen

Oppsummeringa av dimensjonar ved interkommunalt samarbeid som har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen i kapittel 5 viser at det er i hovudsak fire faktorar som går att hos kommunane og desse er *demokrati*, *avhengigheit*, *vertskommunesamarbeid* og *økonomi*.

Mange av dei demokratiske utfordringane informantane frå kommunane nemner er tilsvarande dei Jacobsen (2014, s. 156) skriv om. Informantane koplar demokrati og styring tett, og det Jacobsen skriv om at ulike organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid i praksis gjer direkte styring vanskeleg eller umogleg, den situasjonen skildrar informantane godt. Den kompliserte styringa av tenestene i interkommunalt samarbeid påverkar ansvarskjensla til politikarar og administrasjon, som synest det er utfordrande å ha ansvar for tenester som dei har lita oversikt over og endå mindre påverknadskraft over. Ut frå intervju med informantane vert det klart at den demokratiske dimensjonen ved samarbeida er deira største bekymring ved interkommunalt samarbeid.

I skildringa av dei fem dimensjonane i kapittel 3 var avhengigheit til samarbeida sett på som ein faktor ved interkommunalt samarbeid. Tre av fire kommunar, alle utanom Ålesund, har uttalt at dei er avhengige av dei interkommunale samarbeida for å levere dei lovpålagde tenestene med den kvaliteten innbyggjarane forventar. Dette kan forklare eit ynskje om samanslåing fordi sjølv om kommunane ikkje har vore nøgde med dei interkommunale

samarbeida sine, så har dei ikkje hatt andre moglegheiter. Fleire informantar peikar på at kommuneøkonomien ikkje kan tillate å tilsetje medarbeidarar i stillingar som berre er 10% eller 20%, samt at det er vanskeleg å rekruttere folk til desse stillingane. Sidan mange av tenestene som vert utførte i interkommunalt samarbeid er lovpålagde tenester for kommunane, har dei interkommunale samarbeida vore naudsynte. Då kommunesamanslåing kom på dagsorden verkar det som at fleire av kommunane i studien såg dette som ein sjanse til forbetring.

Studien har vist dei ulike organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid, og i samtalar med informantane er det heilt klart kva som er den føretrekte organisasjonsforma. Samtlege av informantane svarer at vertskommunesamarbeidet er det mest gunstige, og at det er klart flest utfordringar knytt til dei andre formene, spesielt interkommunale selskap. Informantane legg vekt på at det er mykje byråkrati kring dei interkommunale selskapa, og det at dei er skilt heilt ut frå eigen organisasjon gjer at spesielt rådmennene synest det er utfordrande å ha like god styring over desse tenestene samanlikna med dei tenestene som ligg innanfor eigen organisasjon. Det er fleire grunnar til at vertskommunesamarbeid vert sett på som den mest gunstige forma for interkommunalt samarbeid, men det fleire informantar legg vekt på er tryggleiken ved desse samarbeida. Sjølv om rådmennene ikkje har like god kontroll på desse samarbeida, sidan dei ligg i ein annan organisasjon, finn dei tryggleik i å vite at det er ein rådmann dei kjenner som har denne kontrollen, både med tanke på personal- og økonomiansvar. Fleire informantar fortel at arbeidet så langt med interkommunalt samarbeid i nye Ålesund kommune viser at det er stor semje blant deltakarkommunane å få flest moglege samarbeid over på vertskommunemodellen også i den nye kommunen.

Økonomi er sjølvstøtt ein viktig dimensjon ved dei interkommunale samarbeida. I presentasjonen av dimensjonane i kapittel 3 vart det lagt vekt på at ein av dei økonomiske hovudintensjonane med interkommunalt samarbeid er å oppnå stordriftsfordelar for kommunane. Dette er nok viktig også for informantane, men det er ingen av dei som har nemnt dette når dei har fått spørsmål om den økonomiske dimensjonen i intervju. Rådmennene er spesielt opptekne av at krava til nedskalering og effektivisering ikkje råkar dei interkommunale samarbeida like hardt som dei tenestene kommunen leverer på eiga hand. Informantane seier også at kvalitet og økonomi går litt hand i hand, og det er også illustrert i avsnittet om avhengigheit til samarbeid lenger oppe. Kommuneøkonomien i dei fleste kommunane er ikkje god nok til at kommunen kan tilsette medarbeidarar i stillingar med låg

stillingsprosent, som ofte er tilfelle ved svært spesialiserte tenester. Ved så låge stillingar er det vanskeleg for kommunen å rekruttere kvalifisert personell som har den tilfredsstillande utdanninga og erfaringa kommunen er på utkikk etter.

Av dei fire dimensjonane som er dei mest vektlagde i diskusjonane om kommunesamanslåing er det felles for dei alle at utfordringane knytt til desse ikkje er baserte på dårleg samarbeidsmiljø. Kommunane generelt verkar nøgde med samarbeidet med dei andre kommunane, og informantane nemner i lita grad at det er konflikhtar som skaper utfordringar for samarbeida. Dei utfordringane som vert skisserte er heller utfordringar som er venta og naturlege ut frå interkommunalt samarbeid sin måte å levere tenester på, og det er utfordringar som er kompliserte å løyse for kommunane.

6.3.3 Variasjonar mellom kommunane

Datamaterialet til studien viser at kommunane si vektlegging av erfaringar med interkommunalt samarbeid varierer og at det varierer kva erfaringar kommunane sit att med frå samarbeida. Som nemnt i kapittel 5 er det interessant at det viser seg at vektlegginga av erfaringar også varierer basert på om informanten er ordførar eller rådmann.

Dersom ein skal sjå på årsaker til variasjon mellom kommunane er det naturleg å sjå på variasjon i folketal. Det er svært stor skilnad på storleiken til kommunane i studien, frå Ørskog kommune med 2 254 innbyggjarar til Ålesund kommune med 47 886 innbyggjarar. Ørskog og Skodje som er dei to kommunane med minst innbyggjarar i studien har begge rådmenn som seier at interkommunalt samarbeid har vore ein relativt sentral del av diskusjonsprosessen, men at det ikkje har vore avgjerande. Dette står i strid med det informantar frå Ålesund seier, som er at i Ålesund har erfaringar med interkommunalt samarbeid ikkje vore noko del av diskusjonsprosessane, og at dette ikkje har vore eit moment i avgjerdsprosessen. Ei forklaring til desse variasjonane kan vere at dei ulike kommunane si avhengigheit til samarbeida er basert på innbyggjartal. Både Skodje og Ørskog har uttalt at dei er heilt avhengige av interkommunale samarbeid for å få utført tenestene sine, medan Ålesund kommune har sagt at dei er meir med i samarbeida fordi dei andre kommunane treng dei. Ålesund vil vere den sterke part i ein ny kommune, og derfor er erfaringar med interkommunalt samarbeid med andre kommunar ikkje så avgjerande for dei.

Dette viser til det Jacobsen (2014, s. 69) skriv om samanhengen mellom makt og symmetri, og korleis dette påverkar samarbeid. Makt er knytt til avhengigheit, og i alle interkommunale samarbeid vil det vere ein eller fleire kommunar som er meir avhengige av samarbeida enn andre kommunar. Ut frå denne studien er det då Ålesund kommune som sit med mykje makt i desse samarbeida, og Skodje og Ørskog, også til dels Haram, vil måtte leve med frykta for at Ålesund kommune skal trekke seg ut av desse samarbeida. Dette gjer at dei mindre kommunane får andre erfaringar frå dei interkommunale samarbeida enn det Ålesund kommune sit att med.

Ei anna mogleg forklaring til at det varierer mellom kommunane er antal samarbeid kommunane er deltakande i. Dersom ein ser på dei formelle samarbeida som er skisserte til kvar kommune i datamaterialet, så er fordelinga av formelle interkommunale samarbeida så vert desse som vist nedanfor. Denne oversikta er basert på tabellane i kapittel 5 som viser kommunane sine interkommunale samarbeid, og reknar derfor berre med dei formaliserte samarbeida.

- Haram kommune: 19 samarbeid
- Skodje kommune: 22 samarbeid
- Ørskog kommune: 24 samarbeid
- Ålesund kommune: 28 samarbeid

Tala på samarbeid for kommunane er relativt jamne. Haram kommune har færrest med 19 samarbeid og Ålesund kommune har flest med sine 28. Ein hypotese kan vere at dess fleire samarbeid kommunen er ein del av, dess meir nøgde er dei med samarbeida. Det stemmer ikkje i denne studien. Ålesund kommune har flest samarbeid, men er dei som verkar å vere minst nøgde med samarbeida. Det som er interessant her er at Haram kommune verkar å vere mest fornøgd med sine interkommunale samarbeid, og dei er deltakande i færrest formelle samarbeid. Skodje og Ørskog er til dels nøgde, men har mest dårlege erfaringar med dei interkommunale samarbeida, dei er i midten dersom ein ser på antal samarbeid. Som sagt er Ålesund deltakande i flest samarbeid, og dei er minst nøgde med samarbeida sine.

Det er variasjonar mellom kommunane i vektlegginga av erfaringar, men det er også variasjonar mellom ordførarar og rådmenn. Datamaterialet har vist at rådmenn i større grad

har vore opptekne av erfaringar med interkommunale samarbeid enn det ordførarar har, og det tyder på at erfaringar vert meir vektlagt i administrative diskusjonar enn i politiske diskusjonar.

6.4 Forhandlingsperspektivet

Analyser av datamaterialet har så langt vist at sjølv om erfaringar frå interkommunalt samarbeid har vore ein del av diskusjonsprosessane i kommunane, så er det ikkje dette som har vore avgjerande for at kommunar har valt å bli ein del av nye Ålesund kommune. Forhandlingsperspektivet er basert på at det er kommunane sine interesser og ressursgrunnlag som er dei viktigaste faktorane i kommunane sine avgjerdsprosessar, og ved å bruke dette perspektivet kan ein analysere datamaterialet frå ein annan vinkel. Dette perspektivet kan belyse kva som har vore kommunane sine interesser i tida før avgjerla om kommunesamanslåing. I dette delkapittelet vil informantane sine vurderingar bli diskuterte opp mot dei fire underkategoriane som vart presenterte i kapittel 4: *ressursar, makt, mål og forhandling*.

Kvar aktør vil handle på bakgrunn av sine eigeninteresser og vurdere forventna konsekvensar i forhold til dei måla dei på førehand har sett seg (Rones, 1997, s. 70). Likevel kan dei andre aktørane ha motstridande mål og dermed kunne påverke organisasjonen si evne til å ta viljestyrte mål ut frå interessene sine. Dette kan i hovudsak skje på to måtar. Den eine måten er ved at dei andre aktørane legg avgrensingar på kva handlingsalternativ som er aktuelle for aktøren, og den andre måten er at vala til dei andre aktørane får konsekvensar for eins eigne handlingsval. For at ein kommune skal kunne legge avgrensingar på ein annan kommune sine handlingval må dei eine kommunen ha større makt enn den andre. Kommunen si makt er basert på avhengigheit, men er også basert på kommunen sine ressursar. Ut frå dette ser ein at desse fire underkategoriane i stor grad heng saman, og dei vil bli drøfta kommunevis nedanfor.

6.4.1 Haram kommune

Haram kommune sitt kommunestyrevedtak er negativt til kommunesamanslåing. Å studere datamaterialet til Haram i lys av forhandlingsperspektivet vil gjere det mogleg å sjå kva som var grunnane til at dei valde dette, og kva interesser som låg til grunn. Då informantane frå Haram fekk spørsmål om kvifor dei ikkje ville bli ein del av nye Ålesund kommune svarte dei

at dei var bekymra for å misse fleksibilitet og oversikt, samt å misse nærleik til innbyggjarar og næringsliv. Informantane frå Haram vert begge oppfatta som opptekne av næringslivet i Haram, og det gode forholdet det har til kommunen.

Dersom det er desse interessene som er dei viktigaste frå Haram, så er det forståeleg at dei har valt å ikkje bli ein del av nye Ålesund kommune. Som teoriane ovanfor skildrar, så oppstår det ofte målkonfliktar i endringsprosessar. Sjølv om Haram kommune var ein del av forhandlingane både med nye Ålesund, men også med Sandøy aleine, så vurderte kommunen det til at dei måla Haram hadde for sin eigen kommune, ikkje var foreinlege med dei måla som samarbeidskommunane hadde. Sjølv om Haram i dag ser fleire fordelar med kommunesamanslåing, så var måla til kommunen på avgjerdstidspunktet ikkje foreinlege med kommunesamanslåing.

6.4.2 Skodje kommune

Skodje kommune sine interesser fram mot ei kommunesamanslåing å oppnå ei regional utviklingseffekt ved å bli ein større kommune, samt å få større og meir robuste fagmiljø. Sidan kommunen har eit positivt kommunestyrevedtak på samanslåing må dette bety at dei ved samanslåing såg at det var realistisk å få gjennomført desse. I forhandlingane med dei andre kommunane har nok ikkje Skodje kommune vore avhengig av den store makta for å få gjennomslag for sine mål. Målet om å få ein større og meir robust kommune er både eit av dei sentrale måla for reforma, samt det er ei av Ørskog sine interesser. Ordførar i Ålesund seier at regional utvikling er den største fordelan ved kommunesamanslåing. Derfor eg Skodje samd med samanslåingskommunane om mål og fordelar. Jacobsen og Thorsvik (2013, s. 167) skriv at ein aktør berre er villig til å bruke makt mot ein annan aktør dersom det er usemje mellom måla til aktørane. Sidan måla til kommunane verkar samstemte ser nok Skodje kommune på sine interesser som ivaretekne i samanslåingsprosessen og ei kjensle av at dei har komme godt ut av forhandlingane.

Dersom det skulle vore usemje så er ikkje Skodje den kommunen som sit med mest makt blant kommunane. Informantane seier at kommunen er heilt avhengig av dei interkommunale samarbeida som kommunen har i dag. Dersom nabokommunane til Skodje då bestemte seg for kommunesamanslåing, så ville det potensielt kunne vore truslar mot dei interkommunale

samarbeida. Skodje er ein kommune på ca. 5000 innbyggjarar som ikkje har kapasitet til å utføre alle kommunale oppgåver åleine.

6.4.3 Ørskog kommune

Ørskog kommune liknar på mange måtar på Skodje kommune. Kommunen med sine ca. 2 000 innbyggjarar er veldig liten i forhold til Ålesund, som er den dominerande kommunen i regionen. Informanten frå Ørskog seier også at Ørskog kommune er heilt avhengige av sine interkommunale samarbeid for å få utført kommunale oppgåver. Ørskog sine hovudinteresser med kommunesamanslåing var å få større og meir robuste fagmiljø, samt ein større avstand til tenestene. Som nemnt i vurderinga til Skodje er større og meir robuste eit av dei måla som på landsbasis har blitt nemnt flest gonger i forbindelse med kommunereforma. Robuste kommunar har vore eit av hovudargumenta til regjeringa for kommunereforma, så det er nok semje blant kommunane for å få dette til.

Det andre målet til Ørskog som er avstand til tenestene er noko som automatisk vil skje ved ei kommunesamanslåing der fagmiljø vert større. I likskap med Skodje har Ørskog ikkje så mykje makt i forhold til Ålesund kommune, men sidan desse kommunane også verkar samde og mål og interesser, så har nok ikkje Ålesund hatt behov for å vise mykje makt ovanfor dei andre kommunane i forhandlingane mot ein intensjonsavtale og positivt kommunestyrevedtak.

6.4.4 Ålesund kommune

Ålesund kommune har ca. 45 000 innbyggjarar og er den dominerande kommunen på Sunnmøre og blant kommunane som skal slå seg saman. Det er forskjell på Ålesund kommune og dei andre kommunane sine interesser ved at dei andre kommunane ser fram til å bli ein del av større fagmiljø, få fleire innbyggjarar og liknande. Ålesund er allereie store både i fagmiljø og innbyggjartal. Dette gjer at dei store interessene til Ålesund kommune før samanslåinga var å bli ein større kommune for å få betre regional utvikling, samt å bli meir attraktive både for arbeidstakarar og innbyggjarar.

Desse interessene gjorde at Ålesund kommune var interesserte i å få med flest mogleg i kommunesamanslåingar. Ålesund kommune har også hatt makt over dei mindre kommunane

ved at dei ikkje er avhengige av dei interkommunale samarbeida sine. Dette gir dei makt opp mot dei andre kommunane som er avhengige, fordi dersom Ålesund vel å vere positive til kommunesamanslåing og dei andre kommunane vil halde fram åleine, vil dette kunne påverke dei interkommunale tenestene deira. Ålesund har også makt i form av sin storleik og sitt folketal.

6.4.5 Oppsummering av forhandlingsperspektivet

Først og fremst er kommunane som skal danne nye Ålesund kommune samde om mange av interessene og måla sine for den nye kommunen. Unntaket er Haram kommune, som ville halde fram aleine, som hadde mål som var motstridande mot kommunane. Sidan dei andre kommunane verkar til å ha vore såpass samde om måla sine, verkar det til at makt og ressursar ikkje har vore så avgjerande for utfallet. Forhandlingar er sentrale i endringsprosessar i følgje forhandlingsperspektivet, men sidan kommunane valde å gå frå forhandlingar til vedtak er dette eit signal på at kommunane synest dei kom godt ut av desse.

7.0 Avslutning

I denne studien har eg hatt utgangspunkt i fire av dei fem kommunane som 1.1.2020 skal danne nye Ålesund kommune. Eg har undersøkt kva erfaringar desse kommunane har med dei interkommunale samarbeida sine, og om desse erfaringane har blitt vektlagt i samanslåingsprosessen. Eg har også undersøkt kva andre faktorar som har vore avgjerande for positivt vedtak for samanslåing i kommunane. Studien har vore eit casesdesign der kommunane i nye Ålesund kommune er casen. I Noreg har det vore lite forskning tidlegare på interkommunalt samarbeid i samband med kommunesamanslåing, og i den forbindelse er studien aktuell. Det er fleire studiar som har forska både på interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing, og sidan kommunesamanslåing kan sjåast på som ei forlenging av interkommunale samarbeid fann eg det interessant å forske på om dei interkommunale samarbeida har fungert som eit erfaringsgrunnlag i samanslåingsprosessane. Problemstillinga for studien har vore:

”Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund kommune med interkommunalt samarbeid, og har desse erfaringane hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?”

I den første delen av problemstillinga har fokuset vore å kartlegge dei interkommunale samarbeida til kommunane i nye Ålesund og kva erfaringar dei har hatt med desse samarbeida. Dette var relevant for å kunne svare på problemstillinga sin andre del. I denne delen studerte eg i kva grad kommunane hadde lært av dei interkommunale samarbeida sine, og i kva grad desse erfaringane vart lagt til grunn i avgjerdsprosessen med kommunesamanslåing. I dette kapittelet vil eg først presentere fire hovudfunn ved studien, før problemstillinga vil bli svara på. Heilt til slutt vil eg sjå på generaliseringspotensialet for studien og forslag til vidare forskning.

7.1 Svar på problemstillinga

Problemstillinga sin første del er *”Kva erfaringar har kommunane i nye Ålesund kommune med interkommunalt samarbeid”*. I datamaterialet har det vore presentert ei kartlegging av dei interkommunale samarbeida i dei fire kommunane, samt presentasjon av erfaringane til kommunane knytt til dei fem dimensjonane *demokrati, økonomi, kvalitet, styring* og

symmetri/asymmetri. Kartlegginga viser at dei fire kommunane er deltakande i mange interkommunale samarbeid, og mange av samarbeida er også med dei andre kommunane som skal inngå i nye Ålesund kommune. Noverande Ålesund kommune er den kommunen som er deltakar i flest samarbeid. Presentasjonen av erfaringane til kommunane med interkommunalt samarbeid viser at kommunane opplev at det fører med seg mange utfordringar. I hovudsak er kommunane nøgde med samarbeida med andre kommunar og med dei tenestene som vert utført, men er kritiske til ulike sider ved interkommunalt samarbeid som modell for løysing av kommunale oppgåver. Informantane melder om svekka lokaldemokrati, lite kontroll på tenester i interkommunalt samarbeid, sårbarheit som følgje av avhengigheit til samarbeida og økonomiske utfordringar. Av dei fire kommunane er det berre Haram kommune sine erfaringar som vert vurdert til gode, dei tre andre sine erfaringar med interkommunalt samarbeid vert vurdert til å vere dårlege.

Andre del av problemstillinga er: *”har desse erfaringane hatt innverknad på kommunesamanslåingsprosessen?”*. I forkant av denne vurderinga vart kommunane plasserte i ein firefeltstabell basert på erfaringane sine med interkommunalt samarbeid. Til firefeltstabellen følgde det ein hypotese til kvart felt. Haram fekk felt 2 og dermed denne hypotesen: *”Kommunen har hatt flest gode erfaringar med interkommunalt samarbeid, men er negativ til kommunesamanslåing. Dette kan vere for å halde fram med å vere ein liten og fleksibel kommune, samstundes som den får utført dei lovpålagde oppgåvene.”* og dei andre kommunane fekk felt 3 og denne tilhøyrande hypotesen: *”Kommunen er positiv til kommunesamanslåing og har flest dårlege erfaringar med interkommunalt samarbeid. Sidan interkommunalt samarbeid ikkje har fungert tilfredsstillande, må kommunen prøve ei anna løysing for å få utført oppgåvene sine”*.

Hypotesane vart drøfta mot læringsteori for å fastslå om kommunane hadde hatt læringseffekt av erfaringane frå dei interkommunale samarbeida. Skodje og Ørskog vart vurdert til at dei hadde lært av dei interkommunale samarbeida sine, medan Haram og Ålesund var meir usikre. Sjølv om kommunane har lært av dei interkommunale samarbeida sine viser det seg at det er i avgrensa grad erfaringane frå interkommunalt samarbeid har blitt brukt i kommunesamanslåingsprosessen. Kommunane vurderer det til at erfaringar frå interkommunalt samarbeid har vore ein del av diskusjonen i forkant av avgjersla om kommunesamanslåing, unntaket er Ålesund, som er den største kommunen, som ser ut til å legge vesentleg mindre vekt på erfaringar frå interkommunalt samarbeid enn dei andre

kommunane. Ingen av kommunane trur at erfaringane var avgjerande for om kommunen kom til å slå seg saman eller ei.

7.2 Studien sine hovudfunn

Studien har komme fram til fire hovudpunkt som svarer på problemstillinga. Desse vert presenterte nedanfor.

7.2.1 Hovudfunn 1

Interkommunalt samarbeid har i lita grad blitt brukt som erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessane.

Studien av interkommunalt samarbeid som erfaringsgrunnlag i kommunesamanslåingsprosessar har vist at kommunane i lita grad har brukt erfaringane aktivt gjennom prosessen. Alle kommunane seier at erfaringar med interkommunalt samarbeid har vore eit diskusjonstema, men det er i varierende grad kor stor innverknad desse erfaringane har hatt på prosessane.

7.2.2 Hovudfunn 2

Desse dimensjonane ved dei interkommunale samarbeida vert i størst grad vektlagde i diskusjonane:

- 1. Demokrati og styring**
- 2. Avhengigheit til samarbeid/kommunestorleik**
- 3. Vertskommunesamarbeid**
- 4. Økonomi**

Desse fire dimensjonane ved dei interkommunale samarbeida er dei som verkar å ha fått mest merksemd i diskusjonane. I den grad erfaringar frå interkommunalt samarbeid har blitt vektlagt av kommunane er det desse som har vore dei sentrale. Demokrati, og til dels styring, er det kommunane peikar på som hovudutfordringa med dei interkommunale samarbeida. Dette fører til ei svekking av lokaldemokratiet og rådmenn som føler dei ikkje har oversikt

over tenestene som kommunen er ansvarlege for. Avhengigheit til samarbeid er ein dimensjon som er ei bekymring for dei minste kommunane i studien. Dei er avhengige av dei interkommunale samarbeida, men dei er ikkje nøgde med korleis dei fungerer. Dette har gjort at dei har stått i ein vanskeleg situasjon. Vertskommunesamarbeid vert sett på av alle informantane som den optimale organisasjonsforma for interkommunalt samarbeid. Sjølv om det medfører at rådmenn og kommunar gir frå seg tenesteområdet til ein annan kommune, så er dei trygge på at tenestene vert forsvarleg utført. I dei fleste situasjonar der fleire aktørar skal samarbeide er økonomi ei utfordring, og det er det også i dei interkommunale samarbeida blant desse kommunane. Det varierer kva økonomiske utfordringar kommunane har, men alle informantane nemner at dei har økonomiske utfordringar.

7.2.3 Hovudfunn 3

Det er variasjonar mellom kommunane angående grad av vektlegging av erfaringar, men også mellom ordførarar og rådmenn.

Vektlegginga av erfaringar frå dei interkommunale samarbeida varierer mellom kommunane. Kommunane i studien har svært ulike innbyggjartal og varierer frå Ørskog kommune med 2 254 innbyggjarar til Ålesund kommune med 47 886 innbyggjarar. Studien viser at dei minste kommunane legg større vekt på interkommunalt samarbeid enn Ålesund kommune gjer. Dette heng også saman med avhengigheit til dei interkommunale samarbeida. Informantane frå Ålesund kommune seier dei klarer seg utan interkommunalt samarbeid og at dei er deltakande i desse samarbeida fordi dei andre kommunane treng dei. Dei andre kommunane har uttalt at dei er heilt avhengige av interkommunalt samarbeid for å utføre oppgåvene sine. Dette viser at Ålesund er den sterke parten i den nye kommunen, og at erfaringar med interkommunalt samarbeid ikkje er så avgjerande for dei.

Det er interessant at det ikkje berre er mellom kommunar vektlegginga av erfaringa varierer, men også mellom ordførarar og rådmenn. I hovudsak meiner rådmann i større grad at erfaringane har spelt ei rolle i samanslåingsprosessen, medan ordførarar meiner at dei ikkje har vore av særleg stor tyding. Dette kan tyde på at erfaringar med interkommunalt samarbeid er ein større del av diskusjonen administrativt enn politisk.

7.2.4 Hovudfunn 4

Sjølv om interkommunalt samarbeid har vore ein del av prosessen er det i hovudsak andre faktorar som er avgjerande for kommunesamanslåing i nye Ålesund kommune.

Då det viser seg at erfaringar frå interkommunalt samarbeid ikkje har vore avgjerande for at kommunane i nye Ålesund har vore positive til kommunesamanslåing, har studien sett på kva faktorar som har vore avgjerande. Kommunane er i stor grad samde om tre faktorar som har vore avgjerande for at kommunane ville slå seg saman: 1. *Regional utvikling*. 2. *Større og meir robuste fagmiljø*. 3. *Meir attraktive kommunar, også med tanke på rekruttering*.

Større tyngde inn mot regionalt og sentralt hald for å drive med regional utvikling er den årsaka dei fleste kommunane nemner til at dei er positive til kommunesamanslåing. Større og meir robuste fagmiljø er eit av dei sentrale måla for regjeringa si kommunereform, og det er også ein av dei fordelane kommunane i nye Ålesund ser med å bli ein felles kommune. Til slutt vil kommunane bli meir attraktive dersom dei slår seg saman, og dei meiner at dette også skal gjere det enklare å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til stillingar i kommunen.

7.3 Generaliseringspotensiale og forslag til vidare forskning

I kapittel 4 vert det argumentert for at denne studien har eit generaliseringspotensiale som gjeld utover dette caset. Ringdal (2013) seier det er vanskeleg å generalisere frå kvalitative studiar og spesielt casestudiar, medan George og Bennett (2005) seier at ein kan generalisere frå casestudiar så lenge rammene for konteksten er klare.

Denne studien viser at læring gjennom erfaring frå tidlegare samarbeid har avgrensa tyding når enkeltaktørane står ovanfor avgjersla om ei mogleg samanslåing. Desse funna frå studien vil kunne ha generaliseringspotensiale til andre kommunar som er i ein liknande situasjon som nye Ålesund kommune, med kommunesamanslåing etter fleire interkommunale samarbeid mellom kommunane på førehand. Den typen kommunekonstellasjonar som er observert i denne studien har også moglegheiter for generalisering. Casen har hatt fire deltakande kommunar, der Ålesund har vore den klart største kommunen i folketal, og dei tre andre ligg på 10 000 innbyggjarar og færre. Dette gjer at kommunekonstellasjonar liknande denne kan relatere seg til funna frå studien. Dersom ein summerer dette vurderer eg det til at

studien har generaliseringspotensiale til samanslåingar med liknande kommunekonstellasjonar eller samanslåing av andre typar organisasjonar.

Til vidare forskning kan det vere interessant å sjå på interkommunalt samarbeid i nye Ålesund kommune etter samanslåingsprosessen er gjennomført. Nye Ålesund har per i dag fått laga ein rapport som tek for seg kva interkommunale samarbeid dei ser føre seg å behalde, endre og avslutte. Ordførarar og rådmenn har sagt at dei har eit ynskje om å få flest mogleg samarbeid til å bli vertskommunesamarbeid. Eit interessant moment å studere her er korleis dette vil påverke dei kommunane som ikkje skal bli ein del av nye Ålesund kommune, men som likevel er ein del av dei interkommunale samarbeida. I samtalen med ordførar i Ålesund seier ho at kommunane kring nye Ålesund er bekymra for dei interkommunale samarbeida og at dei er redde for at nye Ålesund skal *”klatre opp og dra stigen etter seg”*.

Litteraturliste

- Andersen, S.S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 03, s. 278-298.
- Andersen, S.S. (2013) *Casestudier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. og Rose, L.E. (2010) *Territorial choice: the politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillian.
- Baldersheim, H. og Rose, L.E. (2016) ”Territorielle styringsstrukturer og reformer i europeisk perspektiv” i *Kommunereform i perspektiv*, redigert av Klausen, J.E., Askim, J. og Vabo, S.I. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bovens, M. (2007): Public Accountability. I:E. Ferlie, L.E. Lynn jr. og C. Pollitt (red.): *The oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre – om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Bergen: Fagbokforlaget
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2013) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert, R.M. og March, J.G. (1963) *A behavioral Theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- George, A. og Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Grønmo, S. (2011) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Haram kommune (2013) *Interkommunale samarbeid i Haram kommune* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.fylkesmannen.no/nn/More-og-Romsdal/Kommunalstyring/Kommunereforma/Container-KommunenesDokSamling/Interkommunale-samarbeid--kommunevis/> [Lest: 07.11.2018]

Haram kommune (2016) *Kommunestyreinnkalling med saksutgreiing* [Internett] Tilgjengeleg frå: http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_haram/wfdocument.ashx?journalpostid=2016004980&dokid=121752&versjon=11&variant=A& [Lest: 05.10.2018]

Hopehav (2017) *Kartleggingsrapport om interkommunalt samarbeid og eigarskap*. Ålesund: Styringsgruppa for nye Ålesund kommune.

Hulst, R. og van Montfort, A. (2007) *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.

Jacobsen, D.I. (1997) *Administrasjonens makt*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

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

Jansen, A-I. og Jensen, B. (2016) *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Res publica.

King, G., Keohane, R. O., og Verba, S. (1994) *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press.

Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røyseland, A. (2013) *Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport nr. 008. Stavanger: International Research institute of Stavanger AS (IRIS).

March, J.G. og Olsen, J.P. (1976) The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, nr. 3, s. 147-171.

Meld. St. Nr. 14 (2014-2015) *Kommunereformen- nye oppgaver til større kommuner*.

NIVI Analyse (2013) *Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal*. Rapport nr. 3. Møre og Romsdal: NIVI analyse AS.

Nye Ålesund (2017) *Bakgrunn* [Internett] Tilgjengeleg frå: <http://nyealesund.no/om-nye-alesund-kommune/bakgrunn> [Lest: 17.11.2017]

Nye Ålesund kommune (2017) *Intensjonsavtale nye Ålesund kommune*. Ørskog: Nye Ålesund kommune.

Olsen, J. P. og Peters, G. (1996) *Lessons from experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press (Universitetsforlaget AS)

Prop. nr. 96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen*.

Rakar, I., Tičar, B. og Klun, M. (2015) Inter-municipal cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2015 (vol. 11(45)), side 185-200.

Regjeringa (2017a) *Kommunereform* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/> [Lest: 31.10.2017]

Regjeringa (2017b) *Prosess og milepæler* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/prosess/id751050/> [Lest: 31.10.2017]

Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Roness, P.G. (1997) *Organisasjonsendringar – teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget

Skodje kommune (2014) *Skodje kommune og interkommunale samarbeid*. Skodje: Rådmann [Internett] Tilgjengeleg frå: <http://docplayer.me/48192544-Skodje-kommune-og-interkommunale-samarbeid.html> [Lest: 07.11.2018]

Skodje kommune (2016) *Ei drøfting av status i Skodje kommune*. Skodje: Arbeidsgruppa for kommunereform [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.skodje.kommune.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=4&FilId=4702> [Lest: 22.10.2018]

Skog, O.J. (2015) *Å forklare sosiale fenomener – En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

SSB, Haram kommune (2018) *Kommunefakta Haram* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/haram> [Lest: 05.11.2018]

SSB, Skodje kommune (2018) *Kommunefakta Skodje* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/skodje> [Lest: 05.11.2018]

SSB, Ørskog kommune (2018) *Kommunefakta Ørskog* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/orskog> [Lest: 05.11.2018]

SSB, Ålesund kommune (2018) *Kommunefakta Ålesund* [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/kommunefakta/alesund> [Lest: 05.11.2018]

Sundell, A., G. Mikael og V-L. Gine (2009). *Patterns of Local Public tracting and Intermunicipal Cooperation among Local Governments in Sweden*. Paper presented APSA Toronto Meeting, sept 3-6.

Ørskog kommune (2013) *Status for Ørskog kommune før kommunereformen*. Ørskog: Ørskog kommune [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://innsyn.onacos.no/orskog/wfdocument.ashx?journalpostid=2016003973&dokid=99395&versjon=1&variant=A&> [Lest: 07.11.2018]

Ålesund kommune (2016) *Vurdering av ny kommunestruktur – Ålesund kommune vs. Regionkommunen Ålesund*. Ålesund: Rådmannen [Internett] Tilgjengeleg frå: <https://innsyn.alesund.kommune.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2016036281&dokid=1237389&versjon=1&variant=A&> [Lest: 07.11.2018]

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Førespurnad om deltaking i forskingsprosjektet

” Erfaringar med interkommunalt samarbeid i arbeidet med kommunesamanslåing”

Ein studie av kommunereforma i nye Ålesund kommune

Bakgrunn og formål

Prosjektet vil ha kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid som tema. Eg skal gjennomføre ei case-studie som handlar om i kva grad erfaringar med interkommunalt samarbeid spelar ei rolle i ein kommunesamanslåingsprosess. Som case har eg valt å bruke Nye Ålesund kommune. Kommunen skal bestå av dei noverande kommunane Ålesund, Sandøy, Skodje, Ørskog og Haram.

Problemstillinga mi er: ”I kva grad, og på kva måtar har erfaringar med interkommunalt samarbeid hatt innverknad på kommunale avgjerder om samanslåing, og kva kan forklare kommunale skilnader i vektlegging av desse erfaringane?”.

Prosjektet er ei masteroppgåve som ein del av ei mastergrad ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Utvalet mitt er basert på rådmenn og ordførarar i dei aktuelle kommunane, i tillegg til eventuelle andre personar i kommunane med god kjennskap til interkommunalt samarbeid og/eller kommunesamanslåing.

Kva inneber deltaking i studien?

Studien vil vere basert på personlege intervju av deltakarane, og desse finn helst stad i løpet av januar 2018. Spørsmåla under intervju vil i stor grad handle om kva erfaringar kommunen har hatt med dei interkommunale samarbeida dei har hatt med dei andre aktuelle kommunane, samt om deltakarane kan seie noko om i kva grad dette har spelt ei rolle i kommunesamanslåingsprosessen. Det vil også vere meir generelle spørsmål om kommunesamanslåing og det praktiske kring dette.

Undervegs i intervjuet vil eg ta notatar, og dersom eg får tillating av deg vil eg bruke lydopptakar. Eg antar at kvart intervju vil ta 30-60 minutt.

Kva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysningar vil bli behandla konfidensielt. Det er berre eg og vegleiaren min som vil ha tilgang til personopplysningar i forbindelse med prosjektet. Namnelistene vil oppbevarast separat frå intervjuet. I publikasjonen vil yrket ditt vere offentleg, for eksempel ved ei slik formulering: ”ordføraren i Skodje kommune seier at....”. Du vil dermed vere identifiserbar sjølv om eg ikkje nemner deg med namn.

Prosjektet skal etter planen avsluttast 1. juni 2018. Ved slutten av prosjektet vil alle personopplysningar om deg bli anonymiserte, og vil ikkje vere tilgjengelege for verken meg eller andre. Opptak frå intervju vil bli lagra fram til sensuren på prosjektet er klar, og dei vil deretter bli sletta.

Frivilleg deltaking

Det er frivilleg å delta i studien, og du kan heilt tida trekke ditt samtykke utan å oppgi ein grunn for dette.

Dersom du vel å trekke deg, vil alle opplysningar om deg bli anonymisert.

Dersom du ønskjer å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Amanda Strandos på mail eller telefon.

E-post adresse: amandastrandos@gmail.com

Telefon: 97069981

Dersom du vil snakke med vegleiaren min er kontaktopplysningane hans:

Jacob Aars

Jacob.aars@uib.no

Telefon: 55 58 20 45

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltaking i studien

Eg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Døme på intervjuguide

Intervjuguide

Tema:

- Erfaringar
- Interkommunalt samarbeid
- Kommunesamanslåing

Erfaringar

Under samtalan og utgreiingane som vart gjort i kommunen før det vart gjort vedtak om å bli ein del av nye Ålesund kommune, var noverande eller tidlegare interkommunale samarbeid eit diskusjonstema i kommunesamanslåingsprosessen?

I kva samanhengar?

[Kommunenamn] er ein del av fleire interkommunale samarbeid saman med dei kommunane de skal slå dykk saman med. Har erfaringar frå desse samarbeida hatt ein innverknad på avgjerda om å slå seg saman til ein kommune?

Dersom ja: på kva måte?

Dersom nei: kvifor ikkje?

I kva grad er det blitt etablert personnettverk gjennom interkommunale samarbeid?

Kan ein byggje på slike nettverk i ein framtidig kommune?

Er det andre stader slike nettverk har oppstått?

Er det etablert kanalar/prosedyrar for utveksling av informasjon mellom dei kommunane som har delteke i interkommunalt samarbeid?

Har kommunane lært av kvarandre?

Kva har kommunen lært?

Er det etablert kanalar/rutinar for utveksling av erfaringar kommunane imellom? Har enkeltkommunar fungert som modellar for andre på nokre område?

Er [kommunenamn] rollemodell for andre kommunar?

Har det vore motsetnader mellom kommunane som eventuelt kan skape problem for eit framtidig samarbeid?

Kvar har det vore motsetnader?

Korleis har desse blitt løyste?

Trur du at [Kommunenamn] ville gått for samanslåing sjølv om kommunen ikkje hadde hatt interkommunalt samarbeid med dei andre kommunane på førehand?

Interkommunalt samarbeid

Korleis vil du seie at dei interkommunale samarbeida fungerte i Ålesund kommune då du var rådmann?

Kva fungerer bra/dårleg?

Dei interkommunale samarbeida er jo organiserte på ulike måtar. Er det organisasjonsmåtar som er å føretrekke framfor andre?

Er det nokre fagområde som er å føretrekke framfor andre?

Har det noko å seie kor lenge eit samarbeid har eksistert?

Kva er ditt syn på interkommunale samarbeid?

Er det nødvendig for kommunen, eller er kommunen med i desse fordi nærliggande kommunar er det, og det derfor kan vere formålstenleg.

Kunne kommunen klart seg utan dei interkommunale samarbeida?

Dersom du tenkjer på kvaliteten til tenestene i interkommunale samarbeid, har desse blitt påverka av ueinigheiter mellom kommunane?

Fører godt samarbeid til betre kvalitet på tenestene?

Dersom du tenkjer på økonomiperspektivet i dei interkommunale samarbeida. Kva har vore utfordrande der?

Kva fungerer bra?

Dersom du tenkjer på demokrati i forhold til interkommunale samarbeid, kva synest du er utfordrande?

Kva fungerer bra?

Korleis synest du ansvarsfordelinga er?

Kommunesamanslåing

Kor langt er de komne i prosessen med kommunesamanslåing per dags dato?

Kva utfordringar har de møtt på?

Kva har gått bra?

I debatten som har gått om kommunesamanslåing har det vore mange som har uttalt seg med både fordelar og ulemper ved kommunesamanslåing. Kva vil du seie er dei største fordelane for din kommune ved å slå seg saman med nabokommunar?

Er det nokre ulemper ved kommunesamanslåing?

Har du noko du vil leggje til?