

# KONSERNKOMMUNEN SUNNMØRE

ELIN RIKSHEIM

MASTEROPPGÅVE



Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap  
Universitetet i Bergen

Desember 2009

[Skriv inn tekst]

## FØREORD

Denne oppgåva om konsernkommunen på Sunnmøre, er avslutninga på mitt masterstudium i administrasjon og organisasjonsvitskap. Arbeidet med denne oppgåva har vore tidkrevjande men lærerikt. Då eg starta, hadde eg aldri trudd at eg det skulle ta så lang tid før oppgåva var ferdig, men det har vore interessant å følgje utviklinga av ein heilt ny idé for organisering av kommunar i løpet av denne tida.

Det er mange som fortentar takk for at oppgåva no endeleg er fullført. Først vil eg takke rettleieren min, Audun Offerdal. Hans gode kunnskapar og rikhaldige kontorbibliotek hjalp meg til å få eit meir teoretisk syn på emnet. Også lokalstyreseminaret som eg deltok på i starten av prosessen, var nyttig. Her vil eg spesielt rette ein takk til Jakob Aars og Hans-Erik Ringkjøb for idear om korleis oppgåva kunne utformast.

Eg vil takke sambuaren min Brage Breivik for korrekturlesing, konstruktive kommentarar og tålmod gjennom heile oppgåveprosessen, men spesielt no i innspurten. Eg vil også takke Ronja som syntest at det var greitt, men litt rart, at mamma skulle sitte inne og skrive bokstavar i staden for å gå ut og leike. Eg vil takke far min, Svein Riksheim, for innsamling av relevante avisartiklar, og ikkje minst for å ha lånt vekk sin splitter nye opel til rundturen min på Sunnmøre. Eg vil også takke mor mi, Olbjørg Riksheim, som trass i alvorleg sjukdom støtta meg gjennom idéfasen og intervjurunden. Dessverre fekk eg ikkje ha henne med meg vidare i prosessen.

Eg vil også takke resten av familien og vennar. Spesielt vil eg takke Silje Edwardsdal for selskap på lesesalen, korrekturlesingar og kaffipausar gjennom heile studietida. Kollegaene mine ved Innkjøpsseksjonen i Bergen kommune fortener også ein takk for god støtte og for faglege diskusjonar rundt lunsjbordet. Eg vil spesielt takke Bjørn-Yngve Knutsen for korrekturlesing.

Ikkje minst vil eg takke ordførarane og rådmennene på Sunnmøre for at dei var svært imøtekomande, og gjerne omrokerte på sin travle kvardag for at eg skulle få snakke med dei. Takk også til dagleg leiar i Ålesundsregionens Utviklingsselskap for tilsende dokument, og til Vizrt for bruk av kartverktøy.

Elin Riksheim

Bergen, 12.12.09.

## INNHALD

|   |    |
|---|----|
| Føreord.....                                  | 2  |
| Innhald .....                                 | 3  |
| 1 Innleiing .....                             | 5  |
| 1.1 Interkommunalt samarbeid på Sunnmøre..... | 5  |
| 1.2 Val av emne.....                          | 7  |
| 1.3 Haldningar til konsernmodellen .....      | 9  |
| 1.4 Oppgåva vidare.....                       | 9  |
| 2 Teoriar .....                               | 11 |
| 2.1 Behov og ressursar .....                  | 13 |
| 2.2 Ideologi og mote.....                     | 14 |
| 2.3 Statleg politikk .....                    | 19 |
| 3 Metode .....                                | 25 |
| 3.1 Val av metode.....                        | 26 |
| 3.2 Informantane .....                        | 27 |
| 3.3 Intervjua.....                            | 28 |
| 4 Regionen Sunnmøre.....                      | 33 |
| 4.1 Sunnmøre.....                             | 33 |
| 4.1.1 Industri .....                          | 35 |
| 4.1.2 Utdanning og forskning .....            | 36 |
| 4.2 Interkommunalt samarbeid på Sunnmøre..... | 37 |
| 4.2.1 Trendmodellen .....                     | 39 |
| 4.2.2 Konsernkommunen .....                   | 44 |
| 4.2.3 To regionkommunar.....                  | 52 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5     | Proessen fram mot ein konsernkommune.....                    | 56  |
| 6     | Kvifor stoppa arbeidet med konsernmodellen opp? .....        | 70  |
| 6.1   | Haldningar til konsernmodellen .....                         | 70  |
| 6.2   | Vendepunkt .....   | 74  |
| 6.3   | Regjeringsskiftet.....                                       | 75  |
| 6.3.1 | Statleg politikk .....                                       | 75  |
| 6.3.2 | Regiondebatten.....  | 81  |
| 6.3.3 | Innbyggjarar og næringsliv .....                             | 86  |
| 7     | Avslutning.....  | 89  |
| 7.1   | Behov og ressursar .....                                     | 90  |
| 7.2   | Ideologi og mote.....  | 90  |
| 7.3   | Statleg politikk .....                                       | 91  |
| 7.4   | Vidare forskning.....  | 92  |
| 8     | Kjelder.....   | 94  |
| 8.1   | Intervju .....   | 94  |
| 8.2   | Uformelle samtalar .....                                     | 94  |
| 8.3   | Møte.....  | 95  |
| 8.4   | Litteraturliste .....  | 95  |
| 8.5   | Internett og aviser.....                                     | 97  |
| 8.6   | Vedlegg 1 Intervjuguide.....                                 | 99  |
| 8.6.1 | Bakgrunnsinformasjon om interkommunalt samarbeid i dag ..... | 99  |
| 8.6.2 | Haldningar til konsernkommuneprosjektet.....                 | 99  |
| 8.6.3 | Har arbeidet med modellen vore ein demokratisk prosess?..... | 100 |
| 8.7   | Vedlegg 2 .....  | 102 |

# 1 INNLEIING

## 1.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID PÅ SUNNMØRE

Denne oppgåva handlar om Sunnmøre og om interkommunalt samarbeid. Den handlar også om at alt ikkje alltid går som planlagt, spesielt ikkje når forventningane ein har er høge.

På Sunnmøre har det vore stor interesse for eit tettare samarbeid mellom dei 17 kommunane som høyrer til regionen. Det er fleire grunnar til denne interessa. Eitt av argumenta for tettare samarbeid, er at regionen skal stå sterkare og meir samla. Det blir peika på at Sunnmøre skal styrkast som merkevare og ein skal stå samla for å vere sterkare som region. Enkelte hevdar også at mange av kommunane er for små til å ha eigen ekspertise på alle fagfelt, og at ein gjennom eit omfattande samarbeid kan dra fordelar av dei sterkare sidene til nabokommunane.

Det er presentert fleire ulike modellar for omorganisering av sunnmørskommunane. Amdam, Dyrhol og Yttredal (2005) presenterar tre ulike modellar i sin rapport ”På veg mot det nye Sunnmøre. Kommunar organisert etter konsernmodellen” som vart skriven på oppdrag frå Ålesundsregionens utviklingsselskap. Ein av modellane er samanslåing av små kommunar, eller ”trend”, som modellen blir kalla i denne rapporten. Dette blir definert som ”samanslåing av kommunar mindre enn 5000 [innbyggjarar] innan sams bu- og arbeidsmarknadsregionar” (Amdam et al. 2005:10). Det andre alternativet er å samle heile Sunnmøre til ein regionkommune eller konsernkommune som vil omfatte alle dei 17 kommunane på Sunnmøre, samt to kommunar som tradisjonelt har høyrte til Romsdal. Den siste modellen som blir presentert, er at Sunnmøre skal delast opp i to regionkommunar. Ein for den nordre delen, og ein for den søndre delen av Sunnmøre. (ibid.)



Illustrasjon 1: Kart over Sunnmøre inkludert Vestnes og Sandøy

I denne oppgåva vil eg først og fremst studere det som blir kalla for ”konsernmodellen”, noko som vil seie at kommunane på Sunnmøre skal organiserast som eit konsern. Arbeidet med denne modellen pågjekk i fleire år. Det var mange som var entusiastiske til modellen og arbeidde hardt for at dette skulle bli ein realitet. På slutten av 2005 og begynnelsen av 2006, såg det derimot ut til at arbeidet stoppa opp. Det var ikkje gjort noko vedtak om å leggje ned arbeidet, så det verka som at heile prosessen stansa opp, utan noko klar årsak. Spørsmålet eg vil prøve å svare på i denne oppgåva er derfor:

*”Kva var årsakene til at arbeidet med ein konsernmodell stoppa opp på slutten av 2005?”*

## 1.2 VAL AV EMNE

Som utflytta sunnmøring les eg nyheiter frå heimtraktene. Då eg leitte etter tema for denne oppgåva, rasa debattane om interkommunalt samarbeid på Sunnmøre i media. Spesielt vart det lagt vekt på konsernmodellen der Ålesund skulle vere morkommunen, og 18 omegnskommunar skulle vere dotterkommunar.

Eg syntest at ideen om ein konsernkommune høyrdest spesiell og interessant ut, så eg bestemde meg for å gripe tak i den. Dette var ikkje det einaste alternativet for eit meir omfattande samarbeid på Sunnmøre, men slik eg såg det var det mest nyskapande alternativet, og dermed det som var mest interessant å basere ei masteroppgåve på. Baldersheim og Rose (2000) seier at ”Kommunene eksperimenterer i stigende grad med bedrifts- og markedsøkonomiske elementer i sine organisasjoner”. Konsernmodellen er i høgste grad eit slikt element, og utviklinga av konsernmodellen følgjer internasjonale trendar for organisering av kommunane, noko eg vil kome tilbake til i kapittel 2.

Dette er ein modell som har sitt opphav i det private næringslivet, men som no, etter planen, skulle prøvast ut i kommunal samanheng. På Sunnmøre var ordførarane som høyrde til høgresida i politikken, i fleirtal. Dette kan truleg ha hatt noko å seie for initiativet til ein konsernmodell. Dette vil eg kome tilbake til i kapittel 2 og 6. Då konsernmodellen vart utvikla, var det Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre som sat i regjering, med Kjell Magne Bondevik som statsminister. I løpet av dei fire åra denne regjeringa sat, vart kommunane oppfordra til å samarbeide, og enkelte hevda også at samanslåingar ikkje var til å unngå. Dette har også, utan tvil, hatt ein del å seie for utviklinga av konsernmodellen. På kommunalkonferansen til Høgre i Harstad i august 2004 sa Erna Solberg at regionkommunen var det beste svaret for å sikre gode velferdstenester og nærleik til innbyggjarane.<sup>1</sup> I ein kommentar til VG angående denne konferansen skal Erna Solberg ha sagt:

---

<sup>1</sup> Dette er henta frå ein tale som Erna Solberg heldt på kommunalkonferansen i Harstad. Talen ligg på Høgre sine nettsider:

[http://www.hoyre.no/artikler/2004/8/erna\\_solbergs\\_tale\\_pa\\_hoyres\\_kommunalkonferanse\\_i\\_harstad/print\\_view](http://www.hoyre.no/artikler/2004/8/erna_solbergs_tale_pa_hoyres_kommunalkonferanse_i_harstad/print_view) men er passordbeskytta.

*”Det vil være en klar fordel for mindre kommuner å være del av en regionkommune, særlig med tanke på krevende velferdsoppgaver som psykiatri, HVPU og barnevern. Jeg er åpen for at de gamle kommunene kan beholdes som bydeler som kan drive med oppgaver som skole og hjemmebasert eldreomsorg.”<sup>2</sup>*

Ei av dei gjeldande anbefalingane frå sentralt hald var altså at kommunane burde slå seg saman til regionkommunar. I konsernmodellen sitt tilfelle ser ein at det var mogleg for kommunane å skaffe seg midlar ved å spele opp til denne politikken, og følgje anbefalingane som vart gitt.

I media verka det som at mange var positive til konsernmodellen. Dette gjeld både politikarar gjennom kronikkar, lesarbreve og intervju, og media sjølve. Interesse var stor, og eg tenkte i starten av denne prosessen at framgangen i saka ville gå relativt fort. Eg var innforstått med at ei eventuell implementering av ein slik modell ville ta lang tid, men eg rekna med at ein relativt raskt i alle fall kunne bestemme seg for om ein ville bruke modellen eller ikkje. Sjølv om arbeidet med denne masteroppgåva tok mykje lenger tid enn planlagt, viste det seg at eg tok grundig feil. Utgreiinga i saka tok mykje lenger tid enn eg hadde førestilt meg. Liten progresjon i saka har dermed ført til at problemstillinga vart annleis enn eg hadde tenkt då eg bestemte meg for tema.

Eg har valt å avgrense datainnsamlinga i tid og studerer i hovudsak perioden frå konsernmodellen vart lansert i 2004 og fram til sommaren 2006. Analysen er basert på intervju som er gjorde sommaren 2006. Eg gjennomførte då intervju med 12 ordførarar og ein rådmann i forbindelse med oppgåva. Eg har valt å ikkje anonymisere informantane. Dette har fleire årsaker. For det første var det ingen av informantane som kom med noko ønskje om å vere anonyme. For det andre har mykje av det dei snakka om i intervjuet tidlegare vore tatt opp offentleg. For det tredje tek eg opp partipolitisk og geografisk tilknytning i oppgåva, og eg har derfor beslutta å omtale dei med både namn, partitilknytning og kommunetilhøyrighet. Enkelte informantar hadde meir førstehandsinformasjon enn andre, og eg nyttar derfor deira ytringar meir enn andre i omtalen av konsernmodellen. Dette gjeld spesielt Jan Petter Eide som var rådmann i Haram og initiativtakar til modellen, Jan Kåre Aurdal som var ordførar i Sykkylven og leiar i styringsgruppa for

---

<sup>2</sup> <http://www.vg.no/nyheter/bolig/artikkel.php?artid=243075>



konsernmodellen, og Arve Tonning som var ordførar i Ålesund og også hadde vore med på planlegginga av modellen frå starten av.

### 1.3 HALDNINGAR TIL KONSERNMODELLEN

Mange av informantane var positive til modellen. I diskusjonar eg har delteke i og observert blant innbyggjarane på Sunnmøre, har haldningane til ein konsernmodell derimot vore relativt lunkne, eller regelrett negative. ”Nei... Det har ikkje eg trua på!” var ein gjengongar. Fleire av kommunane har hatt folkemøte om konsernkommunen for å få eit innblikk i innbyggjarane sine meiningar. Eitt av dei største problema med desse møta har vore at lokalbefolkninga ikkje har møtt opp. Dette var blant anna tilfellet for folkemøtet i Stordal kommune. Lokalavisa Storfjordnytt har ein artikkel om dette møtet og skriv blant anna følgjande:

*” Ikkje uventa var det eit smalt utval stordalingar som møtte fram til folkemøte om den framtidige kommunestrukturen. I beste fall kunne ein telje ein ungdom og tre-fire kvinner, resten var i høg grad meir enn middelaldrande menn - dei fleste med fortid som aktive lokalpolitikarar.”<sup>3</sup>*

Det kan altså sjå ut som om interessa ikkje var så stor blant innbyggjarane. Heller ikkje næringslivet har vist noko stor interesse. Entusiasmen var derimot desto større blant politikarar, og det var derfor med undring at eg registrerte at konsernmodellen vart lagt på is.

### 1.4 OPPGÅVA VIDARE

Eg har delt denne oppgåva inn i sju kapittel. I kapittel 2 vil eg presentere den teoretiske innfallsvinkelen til dette emnet. Eg legg vekt på ulike faktorar som kan ha innverknad på utviklinga av ein konsernmodell. I kapittel 3 skildrar eg metoden som er brukt i datainnsamlinga. I det påfølgjande kapittelet er det Sunnmøre som står i fokus. Eg går gjennom kva som kjenneteiknar

---

<sup>3</sup> Kjelde: <http://www.storfjordnytt.no/nyhende04/46-folkemote.html>

denne regionen og det interkommunale samarbeidet som finst der frå før. Der blir også dei tre modellane som har vore aktuelle å bruke for omorganisering av sunnmørskommunane, presentert. For å kunne svare på kvifor prosessen med konsernmodellen stoppa opp, ser eg på det som viktig å få fram korleis prosessen gjekk fram til dette punktet. Dette ser eg nærmare på i kapittel 5. I det sjette kapitlet prøvar eg å finne svar på hovudspørsmålet i denne oppgåva, altså kvifor arbeidet med ein konsernmodell stoppa opp. Kapittel 7 er det avsluttande kapitlet der eg vil oppsummere, og prøve å trekkje slutningar.

## 2 TEORJAR

I dette kapitlet vil eg presentere nokre faktorar som kan vere med på å kaste lys over utviklinga av dette konkrete prosjektet. Eg vil ta utgangspunkt i teoriar om offentleg politikk, korleis den kjem i stand og korleis den blir gjennomført. Eg oppfattar kommunane som politiske aktørar som handlar i høve til den situasjonen som dei oppfattar seg å vere i. Situasjonen vil sjeldan vere eintydig gitt. Den situasjonen aktørane handlar i forhold til er situasjonen slik dei oppfattar den. I dette kapitlet vil eg drøfte fire faktorar som eg meiner vil vere viktige for å forstå utfallet av prosessen kring samanslåinga av Sunnmørskommunane.

Innan studiet av offentleg politikk har ei retning forsøkt å forklare variasjonar i den politikken som blir førd av politiske einingar som kommunar. Retninga, oftast omtalt som Public Policy Analysis, har særleg vore utvikla i studiet av amerikanske statar, men har også vore brukt på studiet av forskjellar mellom norske kommunar. (Nordbø 1968) Variasjonar mellom statane og kommunane har vore relatert til i hovudsak tre faktorar: Kva *behov* dei har for ein viss politikk, kva *ressursar* dei har for å gjennomføre politikken, og kva *grunnsyn eller ideologi* som kjenneteiknar den styrande koalisjonen; dette blir også omtalt som politisk vilje til å gjennomføre ein viss politikk. I denne samanhengen vil eg også ta opp spørsmålet om *motar* kan vere med å forstå kvifor bestemde løysingar på den situasjonen kommunane opplever, blir valde. I tillegg til desse faktorane som er knytte til den einskilde kommunen, vil eg også drøfte forholdet mellom kommunane og staten og sjå arbeidet med å slå saman kommunane på Sunnmøre i lys av den politikken som staten fører på dette området.

I ein artikkel frå 1999 analyserer Goggin eit program for helseforsikring for barn i USA. (Goggin 1999:37) Programmet kom i stand fordi det var behov for å betre helsa til barna som Goggin kallar ”working poor”. Med dette meiner han barn i familiar som tenar for lite til å ha råd til å kjøpe helseforsikringar, men for mykje til å falle inn under ordninga med Medicaid<sup>4</sup>. Dette er eit case som

---

<sup>4</sup> Medicaid er eit helseprogram i USA for personar og familiar med lave inntekter. Programmet blir forvalta av dei ulike statane (Kjelde: <http://en.wikipedia.org/wiki/Medicaid>)

er ganske ulikt det eg skriv om i denne oppgåva, men det finst likevel fleire likskapar i dei faktorane som er viktige for å forstå prosessane. Anbefalinga frå sentralt hald var her at dei ulike statane skulle begynne å implementere det nye programmet så fort som mogleg. Det var fleire alternativ som statane kunne velje mellom når det gjaldt implementering, og det vart overlevert til statane å bestemme når og korleis dette skulle gjerast. Goggin skriv at det var store skilnader når det gjaldt kor lang tid dei ulike statane brukte på planlegging og implementering, og dette prøvar han å forklare ved hjelp av tre uavhengige variablar.

Den første variabelen Goggin nemner er "Economic Characteristics". Han deler denne variabelen inn i tre undergrupper: "Capacity", "Population" og "Per capita income". Rikdommen og skatteinntektene til staten kan ha noko å seie for implementeringa. Det er mogleg at rike statar kan handle raskare enn dei med dårlegare økonomi. Også innbyggjartalet og inntekt per innbyggjar kan spele ei rolle. Dette har samanheng med skatteinntektene, men også med dei menneskelege ressursane ein har til rådighet. (Goggin 1999:44-47) Denne variabelen dreier seg altså om kva ressursar den politiske eininga disponerer over.

Den andre variabelen er "Political Characteristics". Denne er igjen delt inn i fem: "Governor's priorities", "Privatized programs", "Governor's party", "Unified government" og "Woman legislators".

*"States where the governor is Republican is on record as setting a high priority on children's issues, and where the privatization ethic is well established, are more likely to submit their applications early and to service clients quickly."* (Goggin 1999:45)

Altså kan politikk og privatisering ha noko å seie. Goggin har også ein teori om at barns helse er viktigare for kvinner enn for menn, og at ein større andel av kvinner, kan vere med på å påskunde prosessen. (ibid.) Denne variabelen er i større grad knytt til det eg har kalla ideologi eller politisk vilje til å satse på ein viss type politikk.

Den tredje variabelen til Goggin er basert på behov. Statar som har mange uforsikra barn og dermed eit stort behov for dette helseprogrammet, vil kanskje implementere raskare enn statar der dette ikkje var så viktig. Denne variabelen blir kalla "Health Characteristics". (ibid.)

Goggin fann ut at i dette tilfellet hadde store og rike statar raskare planlegging enn andre. Når det gjaldt kor lang tid implementeringa tok, spelte ikkje økonomien noko rolle. Det var derimot den politiske variabelen som hadde mest å seie ved implementering. Den siste variabelen som gjekk på talet på barn som ikkje var forsikra hadde ingen effekt, verken på planlegginga eller implementeringa. Dei ulike behova som statane hadde, spelte altså i dette tilfellet ikkje noko rolle. (Goggin 1999:50-51)

Offerdal (2005:272) omtalar analysen til Goggin og seier at variablane hans

*”lett omskrevet er de samme variablene som ble brukt i de tradisjonelle studiene av offentlig politikk for mer enn en mannsalder siden. Forklaringsvariablene ble i disse studiene gruppert som ressurser, politiske variabler og behov, som nokså nøyaktig tilsvarende Goggins tre uavhengige variabler.”*

Variablane til Goggins ser ut til å vere relevante for å forstå prosessen med utviklinga og forsøket på å gjennomføre ein konsernmodell for kommunane på Sunnmøre. Det er ikkje urimeleg å gå ut frå at bakgrunnen for arbeidet med konsernmodellen var ei oppfatning om at kommunane hadde ein vanskeleg økonomisk situasjon og at samanslåing til ein konsernkommune kunne hjelpe til med å gjere situasjonen noko lettare dels ved at løysingane kunne bli meir økonomisk effektive og dels ved at større prosjekt kunne realiserast gjennom samanslåing av ressursar. Eg vil derfor drøfte behov og ressursar i samanheng i det fylgjande. Samstundes er det også rimeleg at politisk ideologi er med og legg føringar på kva politikk som blir førd i forhold til samanslåing av kommunar til større einingar.

## 2.1 BEHOV OG RESSURSAR

Som eg nemnde i kapittel 1, så er det tydeleg at det er mange som ser behovet for eit tett samarbeid blant kommunane på Sunnmøre. Det er fleire grunnar til at eit slikt behov blir uttrykt. Ein av grunnane er at små kommunar har problem med å løyse alle oppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte. Det finst store utfordringar både i politikken og administrasjonen til kommunane, noko som også blir nemnt i faglitteraturen, blant anna av Offerdal (1999:13): ”Politikken i kommunane er i dag trua frå fleire kantar. Først og fremst kanskje frå dei som legg vekt på effektivitet og

produksjon av tenester, som det heiter.” Også Baldersheim og Rose snakkar om utfordringane til kommunane:

*”Kommunene sies å stå overfor nye omgivelser preget av raskere endringer og større kompleksitet. De skal make både en tilpassing til eldrebølgen, vekst i barnetallene og kvinnefrigjøring. Samtidig pågår det en globalisering av markeder og nedbygging av grenser som kan true bedrifter og arbeidsplasser i kommunene”* (Baldersheim og Rose 2000)

Ein av grunnane til at eit behov for tett samarbeid blant kommunene på Sunnmøre er til stades, kan altså vere at ein har trua på at store einingar kan løyse dei kommunale oppgåvene betre og meir effektivt enn mindre einingar. At kommunane vel å kome opp med ein slik modell for å løyse oppgåvene betre, kan sjåast på frå eit Public choice- perspektiv. Kommunane har behov for tett samarbeid innan blant anna kompetanseutvikling, samferdselsutvikling og næringsutvikling, og dei vil nytte ein konsernmodell for å høgast mogleg måloppnåing. Hovudpunktet i public choice-teorien er nettopp at rasjonelle aktørar handlar for å maksimere sin eigennytte:

*” Eikvar handling blir forklart ut frå aktøren sine preferansar eller ønske på den eine sida, og ut frå dei høva som byr seg under gjevne vilkår eller omstende på den andre (Elster1983, 1989a). Aktøren vel det handlingsalternativet som under gjevne vilkår gjev høgast måloppnåing.”* (Bukve 2000:31)

## 2.2 IDEOLOGI OG MOTE

Som eg nemnde innleiingsvis er Sunnmøre ein relativt høgrevridd region politisk sett. Ein må tilbake til 1995 for å finne ein ordførar frå venstresida i Ålesund kommune. Det var Asbjørn Måløy frå Arbeidarpartiet<sup>5</sup>. Av dei tolv ordførarane eg intervjuar, var tre frå Framstegspartiet, tre frå Høgre, to frå Kristeleg Folkeparti, to frå Senterpartiet og ein frå Arbeidarpartiet. I tillegg representerte ein konstituert ordførar Tverrpolitisk liste. At høgresida i politikken oftast er nærare knytt til det

---

<sup>5</sup> Kjelde: [http://no.wikipedia.org/wiki/Liste\\_over\\_ordf%C3%B8rere\\_i\\_%C3%85lesund](http://no.wikipedia.org/wiki/Liste_over_ordf%C3%B8rere_i_%C3%85lesund)

private næringslivet enn venstresida, kan vere med på å forklare kvifor ein slik modell, med utgangspunkt i privat næringsliv, vart så godt tatt i mot akkurat her.

Ein kan seie at Høgre og tildels også Framstegspartiet, er marknadsliberalistiske, sjølv om Framstegspartiet er vanskeleg å sette i nokon besemt ideologisk "bås". I utgangspunktet var Høgre eit konservativt parti, men blir no kalla både marknadsliberalistisk og liberalkonservativt. Liberalkonservativt er eit litt sjølvmotseiande ord, men det blir hevda at partiet Høgre er både konservativt og liberalt, sidan det er eit tradisjonelt konservativt parti på dei fleste område, men meir liberalt når det gjeld økonomi.

I følgje Fukuyama er marknadsliberalisme "the end of history as such". Med dette meiner han at den ideologiske evolusjonen er ferdig. Den fullkomne forma for ideologi er nådd, og den er nettopp marknadsliberalisme. Fukuyama avviser både religiøse bevegelser og nasjonalistbevegelser: "Only liberal democracy, along with market principles of economic organization, constitute developments of 'truly world historical significance'". (Held 1996:280) Dette har ein konsekvens, og det er at

*"politics will become an extension of the regulative processes of markets. Idealism will be replaced by economic management and the solving of technical problems in the pursuit of consumer satisfaction."* (ibid.)

Dette må seiast å vere ei reindyrka form for marknadsliberalisme, men også konsernmodellen har element av økonomisk organisasjon, og er klart inspirert av marknadsliberalistiske tradisjonar som går tilbake til 80-talet, og spesielt med Thatcher og Reagan i spissen. Dette har også ein samanheng med New Public Management, som eg vil kome tilbake til seinare i dette kapitlet.

Det må leggast til at Fukuyama fekk mykje kritikk for teorien sin. Hovudpunktet hans, at marknadsliberalismen mangla konkurrentar blant dagens politiske ideologiar, var likevel vanskeleg å motbevise (Held 1996:279). Held kritiserer Fukuyama for å vere lite nyansert. Fukuyama definarar verken liberalisme eller demokrati. Både liberalisme og demokrati finst i mange forskjellige utgåver, og det kan også finnest ei motsetning mellom dei to. Vidare seier Held at Fukuyama "interprets markets as essentially 'powerless' mechanisms of coordination". Held hevdar at marknaden kan vere med på både å skape og begrense demokratiske prosessar. I tillegg meiner han at det burde vore stilt spørsmål om assymetris i inntekt, rikdom og moglegheiter, kan bli resultatet av marknadsrelasjonar som er minst mogleg regulert av staten. I tillegg er det mogleg at

dette kan vere med på å auke forskjellane på folk i samfunnet, noko som kan ha innverknad på om alle får lik moglegheit til å delta i det politiske samfunnet. (Held 1996:282) Sist men ikkje minst er det vanskeleg å spå korleis framtida vil bli, og kva for ideologiar som vil dukke opp seinare. Eller som Offerdal (1999:75) seier det: ”Vi veit lite om framtida - ho er full av moglege samfunn, og dei årsakssamanhengane vi meiner å ha kunnskap om, er sjeldan eintydige”. Til dømes kan meir fokus på rettferd og miljø, føre til at Fukuyama tek feil. Kanskje er ikkje marknadsliberalismen slutten på historia likevel.

I saka om konsernmodellen kan ein altså gå ut frå at det var den marknadsliberalistiske ideologien som rådde. Men også ideologien til regjeringa som kom etter, har ein del å seie. Dei hadde ikkje det same fokuset på inntening, effektivisering og samanslåing av kommunane som regjeringa før. Ein kan plassere regjeringa som kom i 2005 i ein sosialdemokratisk tradisjon. Blandingsøkonomi, det vil seie eit kompromiss mellom privat- og statseigd industri, sosial utjamning og ein aktiv velferdsstat er viktige element her. Denne regjeringa låg langt frå marknadsliberalismen ein fann i regjeringa før, noko som kan vere med på å forklare at dei ikkje var så interesserte i å ta del i utgreiinga av ein konsernmodell, inspirert av privat næringsliv. I tillegg var også Senterpartiet med i denne regjeringa. Dette partiet har ikkje vore einige i at kommunane må slåast saman, men derimot lagt vekt på at dette er noko som kommunane sjølv må ta initiativet til. Dette vart kanskje ekstra viktig i denne saka sidan det var Åslaug Haga frå Senterpartiet som tok over etter Erna Solberg som kommunal- og regionalminister.

Det finst andre typar ideologi i denne saka enn den reint politiske. Ein kan også seie at det ligg ein slags lokal ideologi bak initiativet til konsernmodellen. Ein ideologi som går på trua på industrisamfunnet. Sunnmøre har lange røter som industriregion, og det er særleg innan møbel- og verftsindustrien regionen gjer seg gjeldande. Det er innan industri at mange sunnmøringar har arbeidsplassane sine. I følge Amdam (2005:25) var 40% av innbyggjarane på ytre søre Sunnmøre sysselsett i sekundærnæringane. I Ålesundsregionen var talet 33%. Tilsvarande tal for heile landet er 23%. Sjølv om Sunnmøre tidlegare var prega av småskalaproduksjon, er det no også store konsern som pregar samfunnet. Det er då ikkje heilt usannsynleg at sunnmøringane vel å overføre denne ideologien til offentleg organisasjon.

Ein annan faktor som har med ei form for ideologi å gjere og som kan vere med på å forklare kvifor denne modellen dukka opp, for så å bli skrinlagt, er mote.



*”Omorganisering er ein ufullkommen styringsreiskap. Mykje av strevet med reorganiseringar spring ut av ønsket om å syne omverda at ein har ein effektiv og dugande organisasjon. Reorganisering finn stad for å tilpasse organisasjonen til det som for tida er dominerande ideologiske moteretningar.” (Bukve 2000:59)*

Offentleg organisering er altså, er som mykje anna, avhengig av motar. I løpet av dei siste 30 åra har ei marknadsfokusert reformbølgje som har fått namnet New Public Management (NPM) prega den offentlege sektoren i mange land. (Øgård 2000:27) Denne bølgja kan vanskeleg skildrast på ein konkret måte, men blir blant anna omtalt som ”ekonomismens” framvekst og dominans i offentlig sektor. (Øgård 2000, Lundquist 1998) Christensen og Læg Reid (2000a) skildrar NPM som ei laus samling av idear, som hovudsakleg er henta frå privat sektor. Dette kan inkludere mellom anna styringsmetodar, auka sjølvstyre, deregulering, marknadsreformer og kundeservice. (ibid.) Det blir også lagt vekt på dominans av økonomiske verdiar og normer (Christensen og Læg Reid 2000b):

*”In NPM this dominance is also connected to strong, and not always well founded, opinions about how an efficiency focus should change the formal organization of the public sector, the procedures used, the expertise needed and its relationship to private sector. “*

Konsernmodellen kan vere eit godt eksempel på at fokuset blant anna på effektivitet og på modellar som er tatt frå korleis private bedrifter er organiserte, kan vere med på å endre organiseringa av kommunane.

Øgård nemner tre hovudpunkt for NPM. Det første kallar han ”tro på ledelse”. Leiinga skal vere i sentrum, og gjennom ulike tiltak skal det bli gitt rom for leiing, samtidig som det blir stilt krav om resultat og måloppnåing. Dette kan vere inspirert av tidlegare meir ”Human Relations”-inspirert leiingsforskning. (Øgård 2000:32) Det andre hovudpunktet peikar på ein overgang frå direkte autoritet til indirekte kontroll i styring av forvaltninga. Dette kan vere inspirert av ”Public Choice”-skulen (ibid.), som eg såvidt har vore innom tidlegare i kapitlet. Det tredje punktet Øgård nemner, er ”bruker-/borgerfokusering”, som inneber idear om korleis ein kan innrette organisasjonen for å legge til rette for auka innflytelse og medverknad frå innbyggjarane si side. (ibid:33)

Noko av kritikken mot NPM er blant anna at delar av offentlig administrasjon er noko som ikkje kan talfestast sidan det også finst andre mål enn økonomisk inntening. Baldersheim og Rose (2000) seier at NPM blir hevda å vere prega av ein einsidig marknads- og bedriftsorientert tenking. Dei

seier vidare at ”Argumentene mot en bedriftsorientert utvikling er ofte at tiltakene bryter med kommunenes egenart som politiske kollektivt styrte institusjoner, og at bedriftstenkingen motvirker klassisk politisk engasjement”. (ibid.) Det blir også hevda at dette berre er eit motefenomen. Hood samanliknar i samband med dette NPM med eventyret Keisarens nye klede, og kallar det ”All hype and no substance” (1991:9). Han seier også at auka byråkratisering blir sett på som ein mogleg konsekvens: “aggrandizement of management (Martin 1983) and a rapid middle-level bureaucratization of new reporting systems.” (ibid.)

Dette stemmer overeins med ein del av kritikken som har kome fram i samband med konsernmodellen. Det var fleire av informantane som hevda at dette er nokre av problema med modellen, noko eg vil kome tilbake til seinare i oppgåva.

Øgård (2000:32) seier at NPM er ei nemning på det omstillings- og fornyingsarbeidet som med stigande intensitet har vore ein del av kvardagen i offentleg sektor det siste tiåret, altså ca frå 1990. Perioden frå 1990 og fram til i dag, kan kanskje seiast å vere hovudepoken til NPM i Noreg, men konseptet har røter lenger tilbake enn det. Hood (1991) som skildrar dette frå eit britisk synspunkt, hevdar at dette er ein av dei mest slåande trendane i offentleg administrasjon, og at det begynte på slutten av 70-talet. I Noreg begynte denne reformbølga så vidt på begynnelsen av 80-talet, men har altså hatt storheitstida si på nittitalet og etter årtusenskiftet.

Det er no enkelte som hevdar at NPM er ”død”, blant andre Dunleavy et al. (2006). Her ser ein også klare parallellar til konsernmodellen. Det kan verke som om konsernmodellen vaks fram akkurat når NPM hadde si storheitstid i Noreg. Modellen nyttar privat næringsliv som mønster for å få ein meir effektiv administrasjon, noko som heilt klart er innanfor dei prosessane som blir sette på som NPM. Det ser også ut til at denne moten no er på veg attende, noko som kan vere med å forklare kvifor entusiasmen til konsernkommunen tok slutt.

Også sjølve konserntanken kan vere prega av mote. Dette kan ha med den lokale kulturen, som er prega av industri, å gjere. At det er stort fokus på industri på Sunnmøre, kan som sagt tidlegare, ha vore med på å gi inspirasjon til nye organiseringsmodellar for kommunane.

### 2.3 STATLEG POLITIKK

Kommunane er ikkje autonome politiske einingar. Dei er ein del av det samla offentlege styringsverket og er innordna føringar frå sentralt hald. Den statlege politikken når det gjeld kommunane, vil derfor vere viktig for å forstå korleis prosessen med utviklinga av konsernmodellen gjekk føre seg.

Den sentrale politikken har vist seg å vere overraskande viktig for utviklinga av konsernmodellen. Dette vart av fleire informantar sett på som ein av dei viktige faktorane for kvifor ein ville ta i bruk ein slik modell. Som sagt var det Kristeleg Folkeparti, Høgre og Venstre som sat i regjering då konsernmodellen vart lansert. Dei oppfordra til samanslåing av kommunar og interkommunalt samarbeid. I Stortingsproposisjon nr. 66 frå 2002-2003 (punkt 19) står det: ”Når det gjelder interkommunalt samarbeid, ønsker departementet en utvikling mot mer forpliktende samarbeid.” Når det gjeld kommunesamanslutningar står det følgjande:

*” For å legge til rette for frivillige kommunesammenslutninger ønsker KRD å stimulere med positive virkemidler slik som støtte til konsekvensutredninger, støtte til informasjon og folkehøringer tilknyttet denne, eventuelt støtte til prosessveiledning, inndelingstilskudd, delvis kompensasjon for engangskostnader og fritak for enkelte statlige avgifter i forbindelse med sammenslutningsprosessen.” (Ibid.)*

Dei fleste informantane nemner spesielt at kommunal- og regionalminister Erna Solberg var viktig i denne samanhengen. Solberg var klar på at målet var færre kommunar. Ho sa at kommunesamanslutning skulle vere frivillig.

*” Som det er redegjort for i Stortinget tidligere, ligger forutsetningen om frivillighet når det gjelder kommunesammenslutninger, fast for Regjeringen. [...] Det jeg har sagt, er altså at vi fremover må vurdere om vi er villige til å ta konsekvensene for velferdssamfunnet og for velferdsstaten vår av at vi ikke gjør endringer i kommunesektoren, og den muligheten vi må*

*få i 2006. Jeg mener at vi får en bedre offentlig sektor hvis vi iallfall har 100–150 færre kommuner... ”<sup>6</sup>*

Sidan det var så tydeleg at målet til regjeringa var samanslutning, så skapte dette frykt for tvangssamanslåing i enkelte kommunar, trass i at det vart sagt at dette skulle vere frivillig. Kva som kom til å skje dersom ein ikkje følgde anbefalingane var meir usikkert:

*”Så til spørsmålet om frivillighet eller ikke. Det jeg har sagt – og det innrømmer jeg at jeg har sagt – er at vi må ha noen scenarioer for diskusjon om hva som skjer fremover, fordi kommunesektoren er den viktigste rammen for våre velferdsløsninger, og den viktigste rammen for om vi kommer til å ha et levende lokaldemokrati.” (Ibid.)*

Ein kan spørje kvifor den statlege politikken var så viktig. Var det fordi at politikarane på Sunnmøre ville gjere som dei ”fekk beskjed om” frå statleg hald? Var det fordi at dei lokale interessene fall saman med dei statlege måla i denne perioden? Eller var det fordi dette kunne vere ein måte å skaffe seg betre økonomi på? Dette er berre spekulasjonar, og grunnane til at nokon vel å følge anbefalingar som blir gitt av andre, kan vere mange. ”Herredømme – dvs. sjansen for å finne at en bestemt befaling adlydes – kan bero på forskjellige motiver for å føye seg” seier Max Weber (2000:91). Weber seier vidare at dette kan avhenge av ein interessebetinga situasjon, det vil seie at dei som følgjer anbefalingane, rasjonelt har tenkt gjennom fordelar og ulemper med dette. Det kan også vere på grunn av ”sløvt vanegjengeri” eller ha ein følelsemessig grunn ved at dei som lystrar har ei personleg tilbøyelegheit til å lystre. (ibid.) Men herredømet har også ei djupareliggande støtte i form av rettsgrunnar, seier Weber. Med dette meinar han grunnar for at herredømet er legitimt. (ibid.)

Weber peikar på tre ulike legitimitetsgrunnar: Den første er det som blir kalla for ”legalt herredømme”. Dette vil seie makt i kraft av lover. ”Den tilgrunnliggende forestilling er at gjennom formelt korrekt, egenmektig lovgivning kan en hvilken som helst lov skapes eller avskaffes.” (ibid.)

---

<sup>6</sup> Kommunal- og regionalminister Erna Solberg svarar på interpellasjon frå Magnhild Meltveit Kleppa. Kjelde: Referat frå møte i Stortinget torsdag 06.05.04 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/040506/1/#a2>

Under dette punktet kan ein plassere moderne statar og kommunar, men også autoritetsforholda innan privatkapitalistiske bedrifter. Dette er den vanlegaste forma for autoritet i eit moderne samfunn.

Den andre blir kalla "tradisjonelt herredømme". Her har ein trua på at "de ordningar og den herskermakt som eksisterer fra gammelt av, er hellige". Weber peikar her på at det patriarkalske herredøme er den reinaste typen. (ibid.) Eit anna eksempel er autoriteten som kongelege har.

Den siste blir kalla "charismatisk herredømme". Weber skildrar det på denne måten:

"...herredømme i kraft av en affektbestemt hengivelse til herskerens person og hans nådegaver (charisma), og da særlig magiske evner, åpenbaringer eller heldedåder, åndens eller ordets makt." Slik autoritet er det ofte politikarar og profetar som har.

Når det gjeld prosessen med konsernmodellen, kan den første legitimitetsgrunnen nok ha hatt ein del å seie. Det vart ikkje vedtatt lover som sa at kommunane skulle slå seg saman, eller samarbeide, men dei vart oppfordra til det av personar med autoritet. Ein kan heller ikkje sjå vekk frå at det er element av karismatisk herredøme inne i bildet her. Det var mange av informantane som nemne Erna Solberg i denne samanhengen, og var svært positive til arbeidet ho gjorde, og også henne som person. Ein kan kanskje seie at Erna Solberg kan vere eit førebilete for politikarane i kraft av å vere partileiar for Høgre.

Også Etzioni skriv om kvifor folk følgjer ordre, og skil på same måte som Weber mellom tre ulike typar makt. Den første typen er "coercive power" som kan omsetjast med tvang:

*"Coercive power rests in the application, or the threat of application, of physical sanctions such as infliction of pain, deformity, or death; generation of frustration through restriction of movement; or controlling through force the satisfaction of needs such as those for food, sex, comfort, and the like"* (Etzioni 1961:5)

Den andre typen makt Etzioni nemner er "remunerative power" - belønande makt:

*"Remunerative power is based on control over material resources and rewards through allocation of salaries and wages, commissions and contributions, "fringe benefits," services and commodities"* (ibid.)

Den siste typen er “normative power” – normativ makt:

*”Normative power rests on the allocation and manipulation of symbolic rewards and deprivations through employment of leaders, manipulation of mass media, allocation of esteem and prestige symbols, administration of ritual, and influence over the distribution of “acceptance” and “positive response.” (ibid.)*

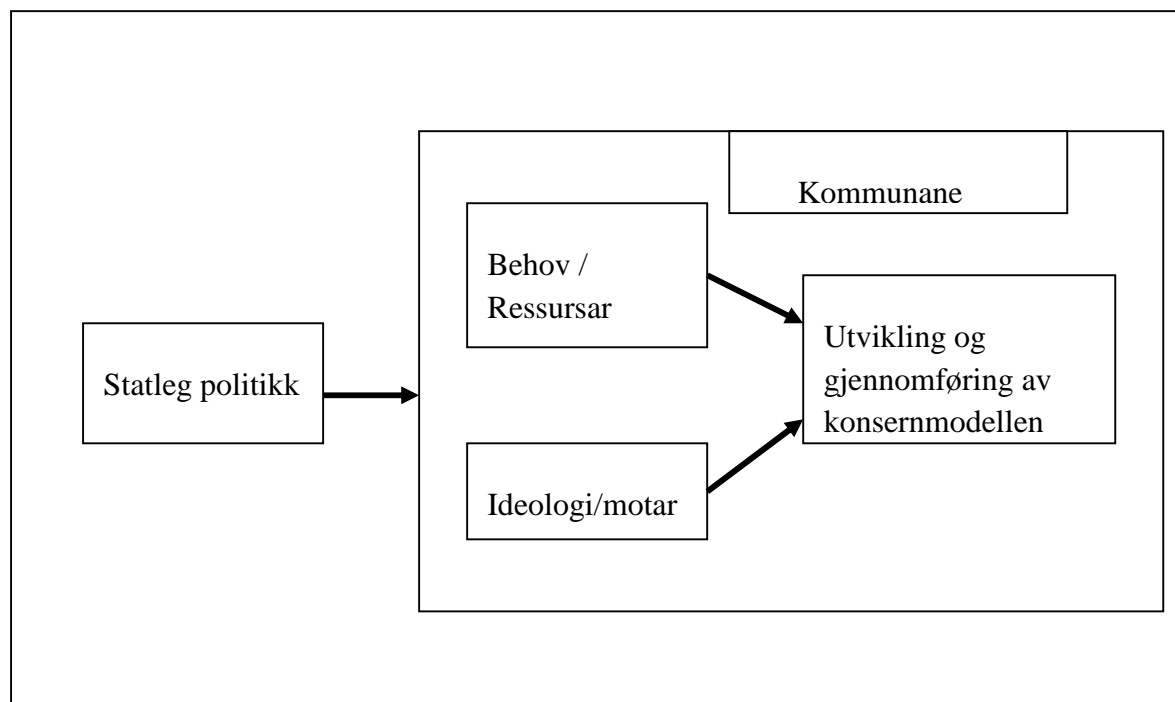
Etzioni påpeikar at det finst to typar normativ makt. Den eine er basert på påverknad av aktelse, prestisje og rituelle symbol, som for eksempel eit flagg eller ein velsignelse. Denne kallar han for ”pure normative power” som er mest vanleg innan vertikale relasjonar. Den andre er basert på tildeling og påverknad av aksept og positive tilbakemeldingar. Denne typen er mest vanleg i horisontale relasjonar, og den blir kalla ”social power” (Etzioni 1961:6)

I mitt case, altså konsernmodellen, vil eg seie at ein kan finne alle dei tre typane. Det finst element av tvang her. Nokre av informantane hevda at ein del av føremålet med konsernmodellen var å kome tvangssamanslåingar i forkjøpet. Dei var altså redde for å bli tvinga til noko som ikkje var i deira interesse dersom dei ikkje handla sjølv, noko som i seg sjølv er ein form for tvang. Ein kan også finne at kommunane har handla slik som dei sentrale styremaktene ønska fordi dei har fått belønning i form av tilskot frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Den siste typen, normativ makt, er også til stades. Eit eksempel på dette er at dei lokale politikarane har fått positive tilbakemeldingar frå dei sentrale politikarane og at dei oppfattar seg i større eller mindre grad som del av det samla offentlege styringsapparatet.

At ei regjering skal ha legitimitet, er avhengig av at blant andre veljarane og andre politikarar anerkjenner at regjeringa har makt. ”A legitimate system of government is one based on authority: that is, those subject to the state recognize its right to make collective decisions.” (Hague et al. 1998:10) Dette vil vere tilfelle der dei lokale politikarane anerkjenner dei sentrale politikarane sine anbefalingar. ”Ei regjering med stort reservoar av legitimitet kan lettare få gjennom såkalla upopulære tiltak enn ei regjering utan slikt grunnlag ” hevdar Bukve (2000:65).

Figur 1 gir eit oversyn over faktorane eg har drøfta i dette kapitlet og samanhengane mellom dei .

**Figur 1. Faktorar som påverkar prosessen med utvikling av konsernmodellen mellom kommunane på Sunnmøre.**



I denne modellen ser eg den statlege politikken som ein ytre faktor som påverkar korleis aktørane på dei kommunale arenaene handlar ut frå sine oppfatningar om den statlege politikken og om egne behov/ressursar og ideologi/motar. Ein kan seie at det var ulike årsaker til at ideen om ein konsernmodell oppsto. Årsakene kan sjåast på fleire ulike måtar. Ein kan velje å bruke det som Offerdal (2005:258) kallar "ovenfra-og-ned-tilnærmingen" (top-down). Ein kan då sjå på utviklinga av ein konsernmodell som iverksetjing av eit politisk vedtak gjort på sentralt hald. Den statlege politikken blir då svært viktig for utviklinga av modellen. Ein kan også velje å sjå på det med "nedenfra-og-opp-tilnærmingen" (bottom-up) (ibid.:262) Ein kan då legge vekt på at kommunane har behov for samarbeid, og derfor utvikla denne modellen, og at dei deretter tok kontakt med departementet, og fekk støtte til utgreiing av modellen. For å antyde ein konklusjon på oppgåva er det slik eg ser det, den første tilnærminga som gir mest mening her. Grunnen til det er at endring av statleg politikk, førte til endring av handlingane til kommunane. Dersom behovet til kommunane hadde vore det viktige, hadde ikkje endringa av politikk spelt noko særleg rolle. Kommunane kunne ha haldt fram med utviklinga av modellen slik som dei hadde planlagt. Eg vil derfor seie at

kommunane sitt forhold til staten er eitt av dei viktigaste punkta. Det såg ut til å vere den statlege politikken som sette i gang heile prosessen. Dei lokale politikarane gjorde sitt for å følgje anbefalingane som vart gitt. Dette var sannsynlegvis heilt i tråd med regjeringa sine planar, og dei beløna derfor kommunane. Ved å følgje anbefalingane som var gitt, ser ein at det var mogleg for dei lokale politikarane å skaffe prosjektstøtte, anerkjenning og statleg deltaking i prosjektet i form av ein representant for departementet som var med i styringsgruppa. Då den statlege politikken vart endra, gjekk ikkje lenger prosessen med konsernmodellen som planlagt, noko eg vil kome nærare inn på i kapittel 6.



### 3 METODE

I dette kapitlet vil eg først og fremst drøfte den metodiske framgangsmåten som er brukt i denne oppgåva. Eg vil også gjere greie for skilnadene på dei to hovudgruppene av forskingsmetodar i samfunnsvitskapelege fag: Kvalitativ og kvantitativ metode.

Ein metode er i denne samanhengen ein framgangsmåte som samfunnsforskarar brukar for å tileigne seg kunnskap som er basert på empiri eller erfaringar. Hovudforskjellane på kvantitativ og kvalitativ metode er i følge Grimen (2000:19) at kvalitative forskningsopplegg siktar mot forståing i djupna, medan kvalitative opplegg siktar mot forståing i breidda. Kvantitativ metode blir oftast nytta når ein skal undersøkje få variablar men mange einingar. Ein nyttar eit utval av ein populasjon, og på bakgrunn av informasjonen ein får om dette utvalet, kan ein trekkje slutningar som gjeld for heile populasjonen. Eit klassisk eksempel på kvantitativ metode er ei spørjeundersøking der mange respondentar svarar på dei same spørsmåla.

Det er mest hensiktsmessig å nytte kvalitativ metode når ein skal gå i djupna på få einingar og med mange variablar. Ein nyttar vanlegvis ikkje eit representativt utval ved bruk av denne typen metode. Dette gjer at det heller ikkje kan trekkjast slutningar for noko eller nokon som er utanfor utvalet, og det kan vere ein ulempe for denne typen studium. Men i følge Grimen er det ikkje dette som er poenget med eit kvalitativt studium:

*”Kvalitative studier kan derfor ikke gjøre krav på statistisk representativitet, selv om de skulle frambringe data som er kvantifiserbare. Vi kan heller ikke vurdere dem i et slikt lys.*

*Det er ikke statistisk representativitet som er poenget med slike studier” (Grimen 2000:202)*

Eksempel på bruk av kvalitativ metode er feltarbeid med observasjon, intervju, dokument eller audiovisuelt materiale.

### 3.1 VAL AV METODE

Eg bestemde meg tidleg for at det var mest hensiktsmessig å bruke kvalitativ metode når eg skulle undersøkje dette emnet. Eg trengde meir inngående kunnskap enn det enn eg ville oppnå ved å bruke kvantitativ metode, og i tillegg ville bruk av kvantitativ metode sannsynlegvis gi eit for lite datagrunnlag på grunn av altfor få potensielle respondentar. Hensikta var å få ei djupare forståing av prosessen som kanskje skulle føre fram til ein konsernkommune. Sidan dette var ein prosess som framleis var i utvikling, ville kvalitativ metode sannsynlegvis gi meir detaljert informasjon om sjølve prosessen. Dette gir ein spesielt stor fordel når det er snakk om historisk informasjon (Creswell 2004:186). Eg bestemte meg derfor for å bruke kvalitativ metode, og det som kan karakteriserast som eit case-studium om dette emnet. I utgangspunktet er dei fleste kvalitative forskningsopplegg case-studium, i alle fall om ein baserer seg på teorien til Creswell: "Case studies, in which the resercher explores in depth a program, an event, an activity, a process, or one or more individuals" (Creswell 2003:15). Med kvalitativ metode har ein moglegheit til å endre fokus undervegs, til dømes dersom det dukkar opp uventa informasjon eller saka tek ei uventa vending. Dette kunne vere ein fordel her, sidan prosessen som sagt ikkje var avslutta.

I begynnelsen tenkte eg at eg kunne basere oppgåva berre på dokumentanalyse sidan der fanst ein god del tilgjengeleg informasjon. På denne måten ville datainnsamlinga og oppgåva generelt bli mindre omfattande, og lettare å kome i mål med. Det er mange fordelar med å studere offentlege dokument. Dei er blant anna relativt lett tilgjengelege og dei er til å lite på. Dei er også laga med ei målgruppe som ikkje først og fremst er forskarar. Eg vil derfor gå ut frå at saksbehandlarar og andre som skriv slike dokument, ikkje er påverka av at det blir drive forskning på dei, i motsetning til ved intervju.

Eg fann ein god del tilgjengelege dokument, men mykje av dette var overflatisk, utan så mykje nytt å gripe tak i. Etter ei stund syntest eg også at det hadde vore interessant å høyre meir om haldningane og tankane til dei som hadde arbeidd med denne modellen og dei som hadde vore med på å utarbeide ideen. I tillegg kunne det også å vere greitt å vite noko om haldningane til dei som var i ein posisjon der dei kunne vere med på å ta beslutningar når det gjaldt å vere med i eit slikt samarbeid, dersom det skulle bli aktuelt. Litt av dette gjenspegla seg i media, både gjennom artiklar og gjennom dei mange lesarbreva. Men det var mange spørsmål som sto ubesvarte, og det var derfor tydeleg at dokumenta eg hadde funne ikkje var nok. Intervju med dei sentrale personane i

denne saka, ville gi eit langt betre overblikk. Eg hadde ein uformell samtale med rådmannen i Sykkylven for å skaffe meg meir bakgrunnsinformasjon. Dette var nyttig med tanke på kven eg skulle velje som informantar seinare, og for å få eit lite overblikk over situasjonen.

Våren 2005 begynte eg å planlegge intervju. Eg følgde framleis med i media, og eg såg gradvis at stormen omkring dette emnet la seg. Det sto ingenting i avisene om konsernmodellen lenger. Eg tenkte at dette kunne ha med at saka ikkje lenger hadde nokon nyheitsverdi, men eg fekk også ein fornemmelse av at arbeidet hadde stoppa opp. Hadde arbeidet gått vidare, var det sannsynleg at media ville ha fulgt opp sidan det hadde vore så mykje fokus på dette tidlegare. Då konsernmodellen vart nemnt i media igjen, våren 2006, var det Sunnmørsposten som hadde gjort eit intervju med ordføraren i Volda. Der sto det at konsernkommunen var død. Ordføraren i Sykkylven kommune vart også intervju, og han sa at dette ikkje stemde. Eg visste ikkje kven av dei som hadde rett, men det var tydeleg at noko hadde skjedd i løpet av det siste halve året. I tillegg var det litt interessant at dei to ordførarane var så ueinige i dette. Eg bestemte meg for å finne ut meir om dette i intervju. Eg laga ei førebels problemstilling: "Kvifor stoppa arbeidet med ein konsernkommune på Sunnmøre opp?"

I tillegg til kvalitative intervju og offentlege dokument har eg også valt å bruke media som ei av kjeldene. Ei av ulempene med dette er at ein då må ta forbehold om at det avisene skriv er rett. Grunnen til at eg har gjort det slik, er at det på den måten er mogleg å skaffe ei oversikt over når dei ulike hendingane inntraff, og kva synspunkt dei ulike aktørane har hatt undervegs. Ved bruk av intervju vil det ofte vere vanskeleg å få konkrete tidspunkt, og i tillegg er det sannsynleg at haldningane til informantane er prega av det som har skjedd i ettertid. Eg har også henta nokre faktaopplysningar frå Wikipedia. Her må ein også ta forbehold om at det som er skriva er korrekt. I Wikipedia er det hyppige endringar, sidan kven som helst kan gå inn og redigere informasjonen. Sidan informasjonen er så flyktig, kan ein ikkje vere sikker på å finne att den same informasjonen på sida neste gong ein går inn, noko som kan vere ei ulempe i dette tilfellet.

### 3.2 INFORMANTANE

Eg bestemte meg for å intervju ordførarane i ein del av kommunane. Eg såg på det som naturleg å velje ordførarar som informantar då dei var sentrale i utviklinga av dette prosjektet. Først og fremst

gjaldt dette ordførarane som er med i Ålesundsregionens Utviklingsselskap (ÅRU), men for å få litt meir balanse på synspunkta ville eg også intervjuje ordførarar på Søre Sunnmøre. Eg hadde gjennom debattar i media fått inntrykk av at det var eit skilje mellom nord og sør. Ordførarane hadde hatt møte seg imellom, og det er også dei som deltek på møta i dei ulike regionråda. Eg ønska også å intervjuje personen som lanserte konsernmodellen, rådmannen i Haram kommune.

Eg var ikkje sikker på kor mange eg skulle intervjuje. Dette tenkte eg å sjå an etter kvart som eg såg kor mykje informasjon kvar av informantane sat på. Dersom eg hadde intervjuja alle ordførarane på Sunnmøre, kunne eg lettare konkludert med kva som var dei gjeldande synspunkta blant ordførarane i dei aktuelle kommunane. Men eit stort datagrunnlag er tungt å arbeide med, så med tanke på transkribering og vidare arbeid med data, følte eg at 19 intervju var litt i overkant. Eg bestemte meg derfor for å utelate nokre av dei, og det var enklast å planlegge kven eg skulle intervjuje ut i frå geografiske begrensingar. Avstandane på Sunnmøre er relativt store og det er tillegg mange ferger, så nokre ordførarane vart altså valt vekk på grunn av dette. Eg snakka med ordførarar frå fleire kommunar som ligg eit stykke frå "hovudstaden" Ålesund, men eg reiste altså ikkje til kommunane som ligg aller lengst vekk. Dette gjaldt blant anna kommunane Sandøy og Vanylven som ligg i kvar sin utkant av Sunnmøre. Det kunne vore interessant å vite korleis nettopp dei stilte seg til modellen, men av praktiske årsaker valde eg dei som var nærmare Sykkylven, der eg planla å opphalde meg. Eg rekna også med at enkelte av ordførarane ikkje hadde tid eller lyst til å stille opp til intervju, noko som også ville redusere antalet ein del.

Eg utarbeidde ein relativt vid intervjuguide med ganske mange spørsmål. Spørsmåla omfatta mange ulike delar av det interkommunale samarbeidet til kommunane, og ikkje minst konsernmodellen. Eg håpte at spørsmåla på denne måten kunne avdekke noko som var relevant for det eg ønska å undersøkje. Eg var redd for å snevre inn spørsmåla for mykje, sidan eg då kunne glipp av relevant informasjon. Eg ser i ettertid at ein del av spørsmåla var mindre relevante enn andre, men at dei likevel ga bakgrunnsinformasjon som ga meg større forståing for saka.

### 3.3 INTERVJUA

Eg enda med å intervjuje tolv ordførarar og ein rådmann. Ordførarane var frå kommunane Giske, Sula, Ålesund, Stranda, Sykkylven, Stordal, Hareid, Ulstein, Ørskog, Volda, Skodje og Norddal, og

rådmannen var frå Haram kommune. Dette var i midten av juni, så det var ein ordførar som allereie hadde teke ferie, og eg gjorde ikkje noko forsøk på å intervju han ved eit seinare tidspunkt. Eg syntest at eg hadde fått eit stort nok datagrunnlag, og at ein del av svara som eg fekk på spørsmåla mine, begynte å gå att i mange intervju. Alle informantane var svært imøtekomande og stilte gjerne opp til intervju. Enkelte omrokerte til og med på timeplanen sin for å få tid til å vere med på intervjuet. Dette var noko eg ikkje hadde sett føre meg på førehand. Eg trudde ikkje at ordførarane ville vere så eintydig positive som det dei var.

Alle informantane var interesserte i å fortelje om kommunesamarbeid, og om konsernmodellen - enten dei var positive eller negative til modellen. Eg fekk inntrykk av at dei hadde god oversikt over det som foregikk både i eigen kommune og i samarbeid med andre kommunar. Intervjuguiden eg hadde med meg, vart ikkje brukt heilt slavisk, men eg hadde den framme og prøvde å følgje med på at dei fleste spørsmåla vart svarte på i løpet av intervjuet. Emna for mange av spørsmåla vart nemnde av informantane på eige initiativ, slik at eg slapp å stille alle spørsmåla. Informantane var, utan unntak, svært taleføre. Dette kan ha noko med typen informantar eg hadde valt. Eg trur at politikarar generelt, og ikkje minst ordførarar, er over gjennomsnittet utadvendte og dei er vande med å prate med folk. Dei er også vande med å vere i ein intervjusituasjon, sjølv om denne typen intervju kanskje ikkje er heilt slik som det dei får gjennom media. Enkelte var rett og slett vanskelege å halde att, men eg prøvde å stoppe dei dersom dei gjekk langt utanfor emna eg hadde med i intervjuguiden. Eg prøvde også å prøve å få dei til å halde seg til ei sak om gongen, for å få belyst den tilstrekkeleg før dei gjekk vidare.

Intervjuet vart utført på ordførarane sine kontor. Eitt unntak er intervjuet eg gjorde med rådmannen i Haram kommune. Han vart intervjuet i eit fellesareale i Ålesund rådhus i forbindelse med eit møte han var på. Eg merka at dette intervjuet vart meir ufokusert enn dei andre. Det var ein del uromoment som ulike lydar, folk som gjekk fram og tilbake, og i ein periode til og med ein utanforståande som sette seg ned ved bordet og kom med kommentarar til det som vart sagt. Dette var ingen optimal intervjusituasjon, men det fungerte greitt mesteparten av tida. Bortsett frå dette var det ingen andre til stades under intervjuet. Ein av ordførarane spurte om det var greitt at Varaordføraren var til stades under intervjuet. Eg var først litt skeptisk til dette, men eg måtte til slutt gå med på at det var i orden då det viste seg at Varaordføraren var ein hund som låg og sov under ordføraren sitt skrivebord.

Eg tok opp intervjuet på minidisk. Eg plasserte minidiskopptakaren med mikrofon på bordet mellom meg og informantene. Dette fungerte greit, og eg la ikkje merke til at informantane tenkte på opptakaren under intervjuet, bortsett frå ein som la om dialekta si medan opptaket gjekk, og snakka annleis før og etter. Eg tenkte at dette er noko han sannsynlegvis gjer, også når han er intervjuet i radio. Eg var litt spent på korleis det ville vere å sitje så tett på ein person og intervjuet vedkomande. Eg har tidlegare prøvd å lage intervju i nærradio, og sjølv om det var ei nyttig erfaring å ha med seg, var dette noko heilt anna. Intervjuet var her berre meint for å skaffe mest mogleg informasjon og synspunkt, og det var ikkje meininga at ein tredjepart skulle få noko ut av dei. Kjemien med dei ulike informantane varierte sjølvst. Eg følte at eg kom litt under huden på nokre av dei, medan andre berre snakka meir formelt som politikar. Det var likevel stort sett ei avslappa stemning under intervjuet, og det verka som at dette var ein grei pause frå det vanlege arbeidet for informantane. Det vart mykje kaffidriking i denne perioden.

Eg vart undervegs i intervjuprosessen invitert med på eit felles møte med begge regionråda på Sunnmøre, blant anna om konsernkommunen. Det var ordførarar og rådmenn frå sunnmørskommunane som var til stades på møtet. I tillegg til konsernkommunen vart det diskutert ruspolitikk og det vart valt ny styringsgruppe for konsernmodellen. Å delta på dette møtet var nyttig for å bli kjend med systemet og personane. Den delen av møtet som omhandla konsernmodellen fekk eg dessverre relativt lite ut av. Eg hadde sett for meg mykje diskusjon blant deltakarane og såg på dette som ei fin anledning til å få meir informasjon om emnet. Men slik vart det ikkje. Det var lite diskusjon, og det kom ikkje opp noko spesielt nytt på dette møtet. Som ein av informantane sa så var det meste avgjort på førehand. Det å delta på møte ga meg likevel mykje. Eg vart til dømes teke med i diskusjonane i pausar og liknande, som ein av dei "innvidde". Eg vart introdusert for den eine etter den andre, noko som var nyttig, i og med at mange som var på møtet var dei same som eg hadde planlagt å intervjuet seinare. Eg fekk også eit lite overblikk over korleis stoda på saka om konsernmodellen eigentleg var, og fekk slått fast at utgreiinga skulle gå vidare. Eg fekk også med meg eit foredrag om ruspolitikk, noko som var av mindre betydning for datainnsamlinga mi.

I etterkant av intervjuet skreiv eg ned det som informantane hadde sagt. Eg starta med friskt mot og hadde planar om å skrive ned intervjuet same dag som eg hadde gjort intervjuet. Men dette tok mykje lenger tid enn eg hadde trudd. Etter å ha transkribert dei fleste intervjuet ordrett, såg eg eit mønster av gjentakelse. Store delar av intervjuet inneheldt mykje av den same informasjonen. Dette gjaldt fakta om kommunesamarbeid og om sjølv konsernmodellen. Eg bestemte meg derfor for å

ikkje bruke så mykje meir tid på transkribering. Eg lytta gjennom dei resterande intervju og skreiv ned hovudpunkt, særleg når det gjaldt synspunkta til informantane. Her var det nemleg større forskjellar. Eg skreiv også ned svar på dei spørsmåla som eg meinte var essensielle for oppgåva.

Etter at dette var gjort, tok eg ein lang pause i arbeidet med oppgåva. Då eg starta opp att brukte eg med få unntak berre intervju skriftleg. Det var då ei utfordring å få med nyansane i det som var sagt. Kroppsspråk og mimikk er tapt allereie i det ein gjer opptak berre av lyden i intervjuet. Men i dei skriftlege versjonane forsvinn det også ein del nyansar i tonefall, sinnsstemning og ikkje minst humor. Mange av informantane hadde mykje humor, sjølvironi og ein spøkjefull tone i alle fall i delar av intervjuet. Dette er det vanskeleg å hugse når ein berre forhold seg til det skriftlege, spesielt i dette tilfelle når det har gått så lang tid mellom transkribering og vidare arbeid med data.

Ordførarane og intervju ga uttrykk for sine eigne haldningar, men ein må ta høgde for at dei presenterte haldningane kan vere ”filtrerte” på grunn av partitilknytninga til informantane og kanskje også kommunetilhøyrigheita. Med dette meiner eg at det kan forekomme at informantane ikkje alltid sa si oppriktige mening, men at dei kanskje gjorde ein form for sensur på grunn av at dette var informasjon som skulle offentleggjerast, og derfor ikkje burde vere heilt på sida av meiningane til det politiske partiet eller kommunen som den einskilde informant høyrer til. At eg har intervju enkeltpersonar i kommunane, kan vere ei ulempe med denne studien. Det kan vere lett å generalisere og tenkje at kommunen som heilskap meiner det som same som det som informanten har sagt i intervjuet. Og vidare at dersom informanten er svært positiv til modellen, vil også resten av kommunen vere udelte positiv. Dette stemmer ikkje i alle tilfelle. For eksempel var rådmannen i Haram kommune svært positiv til ein konsernmodell. Det var til og med han som tok initiativet. Men kommunestyret (av 15.03.05) vedtok med 22 mot 14 røyster at:

*”... Ein region på storleik med Møre og Romsdal vil ikkje utløyse behov for at Haram kommune må samansluttast med andre. Skulle vi derimot få ein landsdelsregion for heile Vestlandet eller ein 2 nivå-modell, bør ein sjå på endringar som skaper meir tyngde i regionen, t.d. kan då ein ”konsernmodell” vere aktuell.”*

Det er altså vedtatt at konsernmodellen kan vurderast dersom forvaltningsstrukturen i Noreg blir vesentleg endra. Rådmann i Haram kommune var ein av dei som ga uttrykk for at modellen kunne brukast, også om fylkeskommunen held fram som no. Når det gjeld Volda kommune var ordføraren negativ, og verken ho eller ordføraren i Ørsta var i utgangspunktet positive til å vere med på ei

utgreiing. I kommunestyremøtet 25. august 2005 vart det vedteke mot fire røyster at "Volda kommune vil ta del i utgreiinga om konsernkommune, under førestnad om at dette ikkje påfører Volda kommune kostnadar utover eiga sakshandsaming." Vestnes kommune har blitt inkludert i denne modellen sjølv om dei tradisjonelt har høyrte til Romsdal. Kommunestyret stiller seg derimot tvilande i kommunestyremøte 10.02.05 der dei samrøystes vedtok:

*"Med sin utstrekning, folketal og geografiske plassering, ser ikkje Vestnes kommune vesentlege økonomiske gevinstar i mulege samanslåingar med andre kommunear, utover det som kan løysast ve samarbeid kommunane imellom. Kommunane i distriktet må likevel finne ein arena for å løyse fellesoppgåver som t.d. Regional utvikling, samferdsel, kultur, vidaregåande skular. Vestnes kommune er tvilande til om ein regionkommune eller konsernkommunebasert på fogderia er vegen å gå. Vi ser ikkje dette som ei løysing for å bevare og vidare vidareutvikle "det gode liv" i landkommunane rundt byane. Det er heller ikkje ønskjeleg på denne måten å sementere fogderistrid. Vi meiner distriktet som heilheit står klart sterkare ved at ein felles arena femnar om heile Møre-regionen."*

At informantane ikkje nødvendigvis snakkar på vegne av heile kommunane er altså noko ein må ta høgde for vidare i denne oppgåva. Intervjusituasjonane var også ei slags konstruert hending. Med unntak av møtet eg deltok på, var ikkje informantane i ein situasjon som var heilt naturleg for dei. Ein må derfor også ta høgde for at det at eg var til stades, og måten spørsmåla vart stilte på, kan ha påverka informantane sine svar. (Creswell 2003:186)

I analysedelen av oppgåva bestemte eg meg for å halde fast ved problemstillinga som eg nemnde tidlegare i dette kapitlet. Eg ønska framleis å vite grunnen til at arbeidet stoppa opp på slutten av 2005 og begynnelsen av 2006. Denne fornemmelsen vart kraftig forsterka under intervju, og informantane hadde for det meste den same forklaringa på dette. Forklaringa var relativt overraskande for meg, og eg vil diskutere dette funnet nærmare i kapittel 6.



## 4 REGIONEN SUNNMØRE

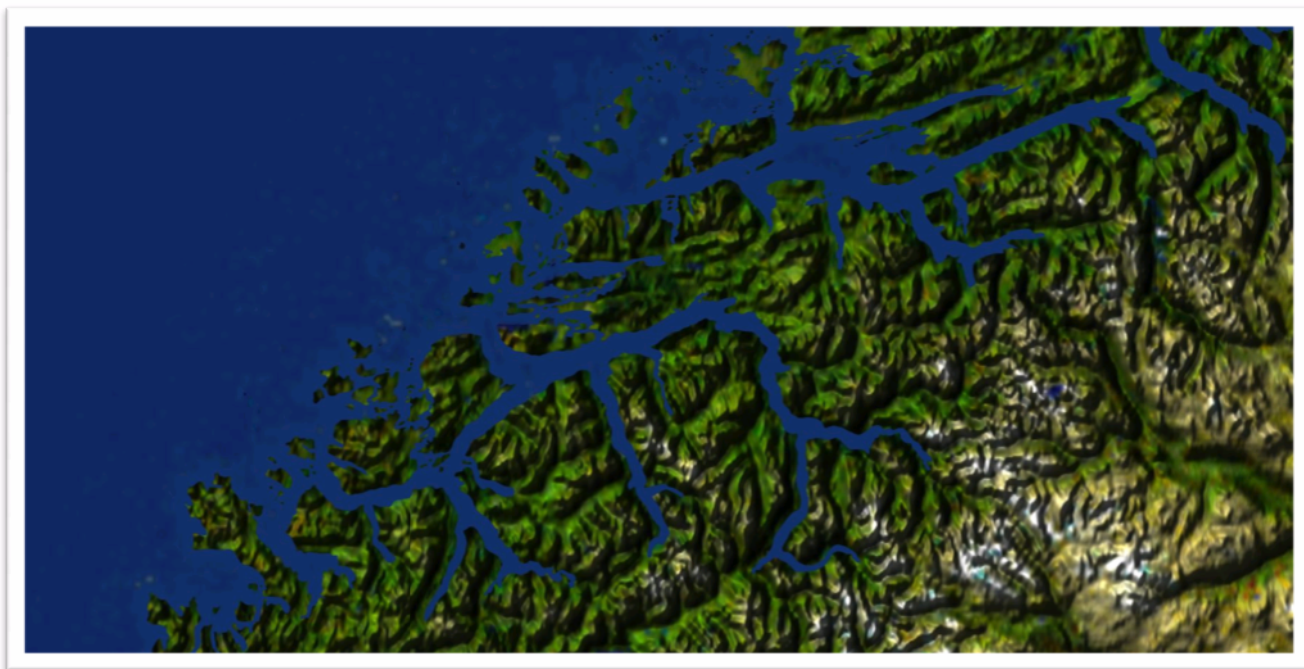
I dette kapitlet vil eg prøve å finne ei forklaring på kvifor ideen om ein konsernkommune oppstod nettopp på Sunnmøre. Eg vil peike på spesielle trekk ved denne regionen, som kan vere med på å forklare dette. Eg vil deretter presentere noko av det interkommunale samarbeidet som finst her, spesielt dei to regionråda og ulike modellar som har vore presentert for omorganisering. Eg vil legge mest vekt på det mest omfattande interkommunale samarbeidet som har vore planlagt på Sunnmøre: Konsernmodellen. Eg tek fram fordelar og ulemper ved dei ulike modellane, og vil presentere situasjonen slik den blir oppfatta av informantane.

### 4.1 SUNNMØRE

Møre og Romsdal fylke besto tidlegare av tre fogderi: Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre. Grensene mellom desse fogderia finst også i dag, sjølv om dei ikkje lenger har noko formell betydning. Sunnmøre er det sørlegaste av fogderia, og består av 17 kommunar. Sunnmøre har eit samla areal på 5 235 kvadratkilometer og 132 342 innbyggjarar (01.07.2009). Sunnmøre har 53 % av innbyggjarane i Møre og Romsdal fylke. Den største byen i regionen er Ålesund med 41 833 innbyggjarar, noko som utgjer omtrent 1/3 av det totale innbyggjartalet på Sunnmøre. Også Ulstein kommune og kommunesenteret i Herøy kommune, Fosnavåg, har bystatus. Dei to sistnemnde kommunane har høvesvis 6 946 og 8 353 innbyggjarar, og er derfor ikkje større enn fleire av kommunane i regionen som ikkje har bystatus. Sidan kommunane Vestnes og Sandøy, som tradisjonelt har høyrte til Romsdalen, er aktuelle i eit sunnmørsk kommunesamarbeid, vil eg også inkludere dei her når eg omtalar regionen Sunnmøre. (Tal frå Statistisk Sentralbyrå 01.01.2008 og Wikipedia 2009)

Geografisk blir Sunnmøre ofte delt inn i nordre, søre, ytre og indre. Regionen er oppdelt av fjordar og høge fjell. Eitt av spørsmåla eg stilte i intervjuet, var om det fanst ein felles sunnmørsk identitet. Dei fleste meinte at det gjorde det. Dei såg på sunnmøringar som innbyggjarar i eitt geografisk område, trass i dei naturlege oppdelingane av fjordar og fjell, men fleire peika likevel på ein skilnad

mellom nord og sør. Eg vil seie at ein felles identitet er ein viktig føresetnad for at heile Sunnmøre skal bli sett på som ei eining, til dømes ved bruk av ein konsernmodell.



Illustrasjon 2: Kart som viser topografien på Sunnmøre

Folketalet på Sunnmøre er svakt aukande. I perioden 1995 til 2004 hadde regionen (medrekna Vestnes og Sandøy) ein folketilvekst på 4877 (5054 utan Vestnes og Sandøy). Ålesund kommune hadde åleine ein folketilvekst på 3547. Dei andre kommunane som hadde størst folketilvekst var Ulstein kommune (655), Sula kommune (625) og Sykkylven kommune (428). Mange kommunar hadde derimot ei negativ utvikling i folketalet. Dette gjeld spesielt Vanylven med ein nedgang på 501 personar i denne perioden. Andre kommunar som har hatt ein merkbar nedgang er blant andre Sande (-222) og Norddal (-187)<sup>7</sup>. Å halde på innbyggjarar, samt klare å få innflyttarar til området, er eitt av behova som ligg bak ideen om konsernmodellen.

---

<sup>7</sup> [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

#### 4.1.1 INDUSTRI

Industri er svært viktig for Sunnmøre, og regionen har vore kjent for møbelindustri, maritim industri og for sine mange gründerar. Den stereotype sunnmøringen har tradisjonelt vore sett på som ein som aldri lar sjansen gå frå seg til å tene ei krone, og som gjerne er villig til å ta sjansar for å oppnå dette. Men det er mogleg at dette no er i ferd med å endre seg. Amdam, Dyrhol og Yttredal (2005) hevdar at Sunnmøre historisk sett har vore ein dynamisk, småskala og fleksibel småindustriregion, men at dette no er i ferd med å endre seg i ei meir negativ retning. Blant anna blir det nemnt at det tidlegare var mange samarbeidande og konkurrerande småføretak, men at dette ikkje lenger er tilfellet. Store føretak har blitt dominerande. Dei større konserna som Ekornes innan møbel og Aker-gruppa, Rolls-Royce, Kleven og Ulstein innan skipsbygging, er eksempel på dette. Dei tradisjonelle småbedriftene klarer ofte ikkje å konkurrere.

I tillegg blir det nemnt at det tidlegare ikkje var nokon sterk lønsmottakarkultur. Dette har kanskje endra seg, og det kan, i følgje Amdam, vere ei av dei største utfordringane dersom området framleis skal vere nyskapande. Sidan lønsmottakarkulturen i Noreg generelt er sterk, så er det kanskje ikkje unaturleg at Sunnmøre går i same retning som resten av landet, og dermed skil seg mindre ut no enn tidlegare.

Amdam meiner også at produksjonen innan møbel og skipsbygging har blitt meir ”fordistisk” med aukande underleveransar frå utlandet, større spesialisering, færre produkttypar og mindre samarbeid mellom føretak. (Amdam 2005:18) Dette er ein av fleire ting som kan tyde på at industrien på Sunnmøre er i ferd med å miste litt av særpreget sitt med dei små industriføretaka. Den siste tida har det også skjedd store endringar i marknaden. Blant anna har det blitt lettare for kundane å få oversikt over marknaden på internett. Det kan vere vel så enkelt å få tak i varer produsert i utlandet, som dei som er produserte lokalt. Dette kan vere positivt for dei større leverandørane som driv med eksport, men det kan vere problematisk for dei bedriftene som tidlegare har hatt det meste av marknaden sin i nærleiken, og dermed ikkje har bygd opp noko merkevarenamn andre stader. Trass i desse endringane, er industrien svært viktig for regionen, og som eg har sagt tidlegare kan det finnast ein slags industriell ideologi som er spesiell for akkurat dette området.

#### 4.1.2 UTDANNING OG FORSKING

Ei av hovudutfordringane til Sunnmøre er at det er høvesvis få innbyggjarar med høgare utdanning. Landsgjennomsnittet for innbyggjarar over 16 år med høgare utdanning, ligg på 22,3 prosent. På Sunnmøre er det berre Volda kommune med 26,3 prosent som ligg over dette gjennomsnittet. Grunnen til at gjennomsnittet er høgare her enn elles, er truleg at det blant anna finst høgskule og sjukehus i denne kommunen. Ein skulle dermed tru at også Ålesund ville vere over gjennomsnittet, sidan det her finst både høgskule, sjukehus og ulike byfunksjonar som vanlegvis fører til at talet på folk med høgare utdanning er høgare enn elles. Likevel er det berre 22,2 prosent av ålesundarane som har høgare utdanning, noko som er overraskande lite med tanke på at det er snakk om den desidert største byen i regionen. Ulstein kommune har også litt høgare utdanning enn resten av regionen (21,1) prosent, noko som kan forklarast med at mykje av den maritime industrien er lokalisert der. Sett bort frå desse unntaka, ligg tala på mellom 19,4 (Ørskog kommune) og 10,9 (Vanylven kommune). (Tal frå Statistisk Sentralbyrå 2002.) Det har også vore tendensar til endringar i flyttemønster dei siste åra. Tradisjonelt har folk flytta dit som arbeidsplassane er etablert, medan no må næringslivet i større grad etablere/ekspandere der det er attraktivt å bu. T.d. etablerer bedrifter på Sunnmøre avdelingar i Oslo eller i Ålesund for å kunne rekruttere kompetente medarbeidarar innan ulike bransjar.<sup>8</sup> Dette fører til eit enda større underskot på personar med høgare utdanning.

Sunnmøre har som sagt mykje industri, men det er lite forskning i dette området. Mange bedrifter er raske til å ta i bruk ny teknologi, men det er få som er med på å utvikle teknologien. I følge Amdam (2005:17) var det berre 173 personar i heile Møre og Romsdal fylke som var knytt til forskning i 2000. 60 av desse heldt til i Sunndal kommune på Nordmøre. Fleire av dei eg har snakka med i forbindelse med denne oppgåva, meiner at utdanning og forskning må vere eit svært viktig satsingsområde for Sunnmøre. Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune, seier at med dei endringane som har skjedd i næringslivet den siste tida, så har ein plutselig fått ei utfordring som ein ikkje har hatt tidlegare, og det er at ein manglar kompetent arbeidskraft. Han påpeikar at det er viktig å gjere noko med dette. Ein har behov for enten å utvikle utdanningsinstitusjonar som sjølv er i stand til å handtere det, eller å utvikle utdanningsinstitusjonar som i samarbeid med andre

---

<sup>8</sup> Kjelde: Referat frå konferanse i Geiranger i 2007 der ordførarar og rådmenn frå Sunnmøre deltok.

institusjonar er i stand til handtere det. Slik som Eide ser det, kan ein konsernmodell vere ein måte kommunane kan stå saman og løyse dette på.

#### 4.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID PÅ SUNNMØRE

På Sunnmøre er det to regionråd: Ålesundsregionens Utviklingsselskap og Søre Sunnmøre regionråd. Enkelte har meint at ein burde slå saman dei to regionråda, medan andre vil bevare dei som dei er i dag. Ragnhild Aarflot Kalland, som er ordførar i Volda kommune og også leiar i Søre Sunnmøre Regionråd, seier at nokre av kommunane på Søre Sunnmøre kunne tenke seg å slå saman regionråda. Søre Sunnmøre regionråd konkluderte likevel med at dei skulle halde fast på å vere eige råd, men at det ikkje var noko i vegen for at ein kommune kunne vere med i begge dersom det var ønskjeleg. Det er tilfellet for ein av kommunane på søre Sunnmøre, Vanylven, som altså har valt å vere med i begge regionråda.

Søre Sunnmøre regionråd består av ordførarane i kommunane Hareid, Herøy, Sande, Ulstein, Vanylven, Volda og Ørsta. I tillegg er også rådmennene og administrasjonssjefane i kommunen med. Dei har talerett og forslagsrett, men ikkje røysterett. Regionrådet på Søre Sunnmøre har ein sekretær som driv på timebasis i forhold til møteverksemd, men har elles ingen tilsette, i følgje Ragnhild Aarflot Kalland.

Ålesundsregionens Utviklingsselskap IKS (ÅRU) vart stifta i 1992 etter eit initiativ frå Ålesund kommune. I følgje Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune, såg ein då for seg at nye vegar i området og andre tiltak som fremma infrastruktur, ville måtte føre til eit tettare band mellom Ålesund og distriktet. Dette var sterkt motivert av dei undersjøiske tunnelane mellom Ålesund og Giske som vart opna på den tida.

ÅRU er no eit interkommunalt selskap som er eigd av dei 13 kommunane Giske, Haram, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Vanylven, Vestnes, Ørskog og Ålesund. Dette er alle kommunane i nordre Sunnmøre, i tillegg til kommunen Vanylven som ligg aller lengst sør på Sunnmøre, og Vestnes og Sandøy som tradisjonelt har høyrte til Romsdalen. ÅRU skal, i følgje Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune, leggje tilrette for at ein kan jobbe saman på konkrete tema og arbeide med å utvikle alliansar mot næringslivet. Kommunane samarbeider på felt som

renovasjon, natur- og ressursforvaltning, vannverk, innkjøp, hamnesamarbeid og ”Nordlig maritim korridor”<sup>9</sup>. I tillegg har dei tatt initiativet til samferdselsprosjektet ”Sunnmørspakken”.

ÅRU har, i følge internettsidene sine, eit mål om å vere pådrivar og koordinator for næringspolitiske saker og samferdselssaker, og arbeider med å utvikle samarbeidsløysingar for ulike kommunale tenester. Dei skal i tillegg profilere regionen og regionale tiltak og initiativ. Dei skal vere initiativtakar for regionale fellesinteresser og sette i gang og drive prosjekt av regional karakter innanfor interkommunalt samarbeid. På ÅRU sine internettsider står det at rådet også ska ha ein nettverksskapande funksjon:

*”For ÅRU er det også en viktig oppgave å være en felles møteplass og arena mellom politikk, forvaltning, næringsliv, utdanning, forskning, kultur og reiseliv. Gjennom å arrangere temamøter og invitere representanter fra disse gruppene prøver vi å skape regionale nettverk som har til formål å ta opp aktuelle regionale saker og initiere tiltak for å skape regional utvikling.”*<sup>10</sup>

ÅRU er det største regionrådet i Noreg målt etter antal kommunar. (Hidle 2008:18) Verksemda til ÅRU blir finansiert gjennom årlege driftstilskot frå medlemskommunane, fordelt etter folketal. Det øvste organet i selskapet er representantskapet, som består av dei 12 ordførarane frå deltakarkommunane, og ein av ordførarane er valt til leiar for representantskapet. Styret i ÅRU består av seks rådmenn og tre næringslivsrepresentantar. Selskapet har to administrativt tilsette. Ordførarane i dei 12 medlemskommunane utgjer også regionrådet i Ålesundsregionen<sup>11</sup>. ÅRU blir av ordførarane som er med, sett på som svært nyttig. Ein av dei som sette pris på det politiske samarbeidet gjennom ÅRU var Charles Tøsse, ordførar i Stordal kommune:

---

<sup>9</sup> Nordlig Maritim Korridor er eit prosjekt under Interreg, som har som målsetjing å forbetre transport og sjøsikring i regionane, og det har eit særleg fokus på å flytte gods frå veg til sjø. Prosjektet skal også legge til rette for effektiv, sikker og berekraftig transport som bind saman ulike kystregionar og fremjar regional utvikling i Nordsjøregionen og i Nordlige periferi (Island, Grønland og Nord-Noreg). ([www.vaf.no](http://www.vaf.no) og [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

<sup>10</sup> [www.aru.no](http://www.aru.no)

<sup>11</sup> Kjelde: [www.aru.no](http://www.aru.no)

*”På politisk nivå så er det jo egentleg mest [samarbeid] gjennom ÅRU, kanskje vi har fått ei meir politisk tyngde enn det var tidlegare. Og då blir det kanskje meir sånn overordna tema i forhold til det som gjeld heile regionen eigentleg. Som politikar og ordførar, så synest eg det er eit veldig flott fora. Det er nyttig og ryddig og det fungerer veldig bra.”*

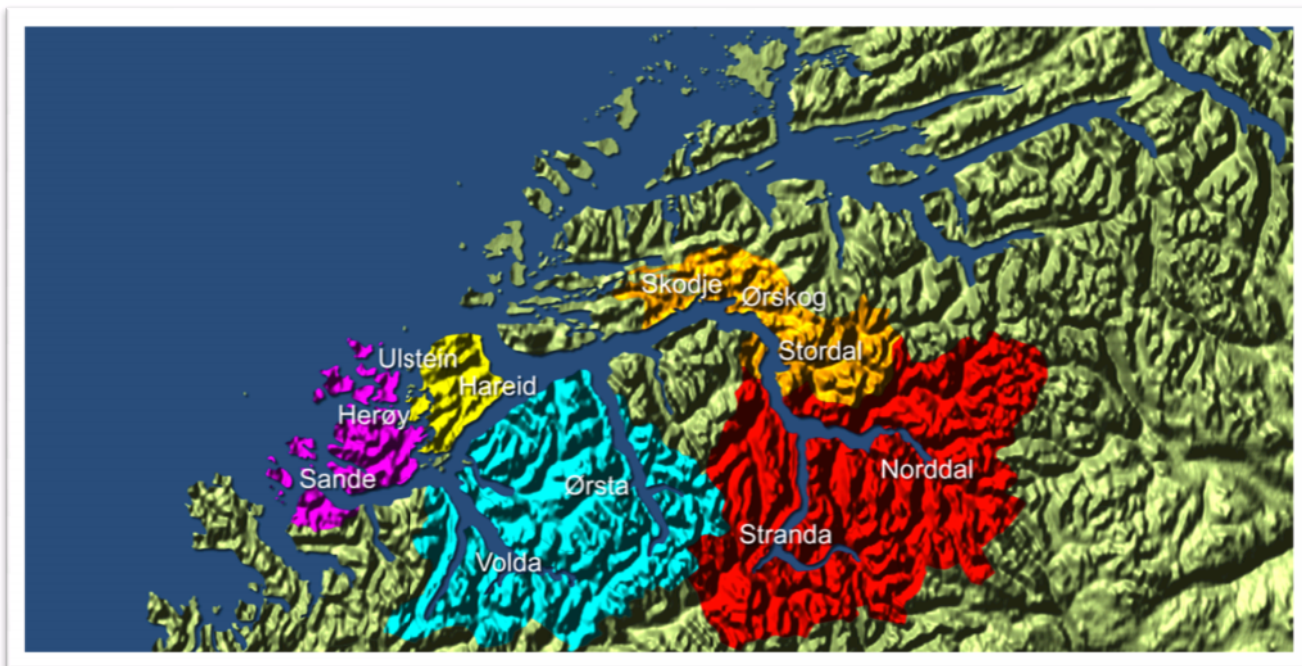
Det er fleire av kommunane på Sunnmøre som har uttrykt eit behov for eit tettare og meir formelt samarbeid med andre sunnmørskommunar. Det har vore presentert fleire modellar for korleis dette skal gjennomførast. ÅRU har dei siste åra lagt stor vekt på det dei kallar ”konsernmodellen”, og derfor er det den modellen eg vil legge mest vekt på her. Amdam, Dyrhol og Yttredal (2005) har presentert tre modellar, som kan fungere for Sunnmøre: Trendmodellen, modellen med ein konsernkommune og modellen med to regionkommunar.

---

#### 4.2.1 TRENDMODELLEN

Den første modellen blir kalla ”trend” og inneber at kommunar med mindre enn 5000 innbyggjarar innan same bu- og arbeidsmarknadsregionar, skal slåast saman. Trendmodellen ”følgjer dei framherskande utviklingsprosessane i dag der vi reknar med at innan 10 år vert kommunar som er under 5000 innbyggjarar slått saman med ein granne om det er mogleg ut frå arbeidsmarknadstilhøve m.m.” (Amdam et al, 2004:17). Dette alternativet inneber altså samanslåing av mindre kommunar. Amdam et al.(2005:69) hevdar at ein kan oppnå samanslåing av kommunar med mindre enn 5000 innbyggjarar ved å fjerne særtilskot for små kommunar som er med i større bu- og arbeidsmarknadsregionar, og at dette altså kan vere eit verkemiddel dersom det er ønskjeleg å slå saman kommunar. Formålet med slike samanslåingar kan vere å effektivisere drifta og dermed spare pengar. Eit anna argument kan vere at ein stor kommune vil stille sterkare og ha større inflytelse enn ein liten, og det kan også vere lettare å samordne politikken i eit område. Det blir foreslått følgjande samanslåingar av kommunar på Sunnmøre:

- Stordal, Ørskog og Skodje
- Norddal og Stranda
- Hareid og Ulstein
- Sande og Herøy
- Volda og Ørsta



Illustrasjon 3: Kart over kommunar som blir omfatta av Amdams trendmodell

Stordal, Skodje og Ørskog vart samanslått av Schei-komiteen<sup>12</sup> på 60-talet. Dei tre kommunane var slått saman til ein utvida Ørskog kommune fram til 1976, i følgje Sigmund Stene, ordførar i Ørskog kommune. Han seier vidare:

*”Vi var i lag i 12-15 år, så blei det løyst opp igjen då det begynte å gå seg til. Og i dag er det vel veldig mange som beklagar det. Men det er jo ein ting å beklage det som var for 30 år sidan, det er noko heilt anna å ta konsekvensane av det og seie ”vi skal slå oss i lag igjen””*

---

<sup>12</sup> Schei-komiteén gjekk gjennom alle kommunane i Noreg og foreslo flere hundre sammenslåinger på 50- og 60-talet, og dei fleste vart gjennomført. Toppåret var 1964, då ca. ein fjerdedel av kommunane i Noreg vart lagt ned. Også i 1962 - 1967 var det svært mange sammenslåingar. Mange protesterte på samanslåingane, men dei vart likevel gjennomførte. Noen få kommunar fekk seinere lausrive seg igjen.

(<http://no.wikipedia.org/wiki/Kommunesammensl%C3%A5ing#Schei-komiteen>) Blant desse er Stordal/Skodje som var slått saman med Ørskog, og Sula som var slått saman med Ålesund.



På spørsmål om korvidt ei ny samanslåing er aktuelt svarar han: ”Nei, det er det ikkje mange som vil seie høgt.” Men også ordføraren i Skodje kommune nemner dette som eit alternativ, så kanskje er dette også ei av dei ikkje heilt usannsynlege samanslåingane i området, trass i at motstanden var stor ved forrige samanslåing, spesielt i Stordal og Skodje (Amdam et al. 2005:74). Dyrhol (2005) presenterer KOSTRA-analysar av dei ulike samanslåingsalternativa.<sup>13</sup> Samanslåing av desse tre kommunane blir vurdert til å vere ”eit interessant kommunaløkonomisk prosjekt”. (Dyrhol 2005:55)

Kommunane Norddal og Stranda samarbeider på mange område. Det ser ut til at Stranda er svært positive til samanslåing, medan det i Norddal kommune ikkje er så stor vilje til samanslåing. Frank Sve, ordførar i Stranda kommune, seier at det er naturleg at Stranda og Norddal blir slått saman, og at ”det er liten grunn til å meine noko anna”. Han seier også at dette kjem til å ta tid, men at dei har hatt eit møte med Norddal for å få til eit enda tettare samarbeid og eventuelt også framtidig samanslåing. I følgje NRK, kallar Frank Sve dette for ”eit trulovingsmøte”. Men i Norddal er ikkje viljen til samanslåing like stor. (nrk.no 08.02.05) Grunnen til dette kan vere at Stranda kommune er det naturlege senteret i desse kommunane. Her finst det mellom anna kulturhus og vidaregåande skule som allereie blir brukt av innbyggjarane i Norddal. Ei samanslåing kan kanskje føre til at fleire av sentrumsfunksjonane i Norddal blir overtatt av Stranda kommune, trass i at det er relativt stor avstand mellom kommunesentra. Stranda er ein kommune som frå før har mange små tettstader som ligg langt frå sentrum, mellom anna Hellesylt og Geiranger. Ei slik samanslåing vil derfor ha langt mindre konsekvensar for Stranda kommune enn for Norddal. Ei slik samanslåing blir vurdert til å ikkje vere av dei mest interessante samanslåingane kommunaløkonomisk (Dyrhol 2005:58).

Ulstein kommune har 6 795 innbyggjarar og Hareid 4658. Geografisk ligg begge kommunane på same øy. Blant innbyggjarane i kommunane er det delte meiningar om ei slik samanslåing. Eg har inntrykk av at det mellom desse kommunane er eit klassisk nabokrangelforhold. Ein del av innbyggjarane i Hareid er redde for at Ulstein, som har fleire innbyggjarar og bystatus, skal vere for dominerande ved ei eventuell samanslåing av kommunane. Dette kom mellom anna fram på eit

---

<sup>13</sup> KOSTRA(KOMmune STat Rapportering)- analysar for einskildkommunar blir brukt av Dyrhol (2005) som eit hjelpemiddel til å vurdere til dømes kostbar drift i kommunane. Tilhøva i nye større einingar vert rekna som summen av tilhøva i dei noverande kommunane.

folkemøte om framtidig kommunestruktur som vart arrangert i 2005. I Sunnmørsposten si dekking av saka<sup>14</sup> kjem det mellom anna fram at leiaren i ungdomsrådet i Hareid kommune sa at: ”I dag er kulturforskjellen så stor og konfliktane så mange, mellom ungdom i Hareid og Ulstein, at ein kanskje bør vente med å slå kommunane saman.” Det vart også hevda at folk i dei to kommunane har svært ulike syn, mellom anna på kor viktig økonomisk status og fine klede er, og at ungdommar frå Hareid ofte føler at dei vert sett ned på av jamaldringane i nabokommunen. Samanslåing av Hareid og Ulstein blir vurdert til eit kommunaløkonomisk ”mykje interessant prosjekt” dersom ein nyttar Statistisk sentralbyrå til kjelde, men KOSTRA-analysen viser eit anna bilete, og det er mogleg at kommunane kvar for seg kan gjere justeringar som fjernar eit meirforbruk som finst i kommunane (Dyrhol 2005:61).

Sande og Herøy er begge utprega fiskerikommunar, og har dermed ein del like interesser. Sande har 2576 innbyggjarar og Herøy 8386. Fosnavåg i Herøy har bystatus, og vil vere det naturlege sentrum ved ei samanslåing. Sidan Herøy er såpass mykje større enn Sande, er det ei viss fare for at innbyggjarar i Sande får ein følelse av å berre verte ”slukt” av nabokommunen. ”Ei samanslåing av Sande og Herøy kan neppe sjåast på som eit kommunaløkonomisk spareprosjekt”, seier Dyrhol (2005:70)

Ørsta og Volda har høvesvis 10233 og 8351 innbyggjarar (per 01.01.2005). Det blir hevda at desse kommunane held på å vekse saman. Det er berre ti minutt å køyre mellom sentra i kommunane, og i området imellom ligg det felles flyplass og større butikkar som blir nytta av innbyggjarar i begge kommunane. KOSTRA-analysen viser ei stor negativ utvikling frå 2002 til 2003, noko som kan tyde på at ei samanslåing er i ferd med å utvikle seg til eit interessant kommunaløkonomisk prosjekt. Dyrhol presiserer her at to år er eit lite grunnlag for å konkludere. (Dyrhol 2005:66)

Det har også vore spekulert i om Ålesund kommune og Haram kommune planlegg ei samanslåing. Arve Tonning, ordførar i Ålesund, bekreftar desse rykta, og opplyser at det er nedsett ei arbeidsgruppe for dette. Arbeidstittelen på prosjektet er i følge Tonning ”Haram, ein bydel i Ålesund” Han er også open for fleire samanslåingar:

---

<sup>14</sup> <http://www.smp.no/article/20050310/YTRE/503100301>

*”Ålesund er jo ein liten kommune. I geografisk utstrekning, vi er vel 90 kvadratkilometer. Slår du ein sirkel ifrå Ålesund sentrum med ein times køyretid så kjem du til Giske, til Sula, til Skodje, til Ørskog og til Haram. Og så tek du Ålesund med. Då er vi seks kommunar som etter mi oppfatning ligg... både geografisk, næringsmessig og kommunikasjonsmessig til rette for å vere ein kommune. Der er samarbeid som har begynt no, gryande samarbeid, vi har hatt første møtet mellom formannskapa i Haram og i Ålesund.”*

Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune går ikkje fullt så langt i sine uttalingar:

*”...det vi har snakka med Ålesund om det er, det er jo konkret då, og det er å etablere nokre felles prosjekt som handlar om korleis vi kan gjere kvarandre betre. Og viss det endar opp i at vi bør viske ut kommunegrensene, så er det greitt. Men det skal jo inn i ein prosess då.”*

Eit slikt samanslåingsalternativ er ikkje vurdert i rapporten til Dyrhol.

I tillegg har Vanylven og Sandøy ein storleik som kan tilseie samanslåing, men Amdam et al. (2005:72) vurderar desse kommunane til å ha ei slik lokalisering og manglande integrasjon med andre område, at dei er eigne bu- og marknadsregionar. Ved byggjing av Stad-tunnelen, vil det vere eit alternativ å slå Vanylven saman med Selje kommune i Nordfjord. Noko liknande kan seiast å vere tilfellet for Sandøy kommune, som med betra kommunikasjonar kan vere mogleg å slå saman med Haram (ibid.).

Trendmodellen ser ut til å henge saman med den statlege politikken. Det var på dette tidspunktet frå sentralt hald planlagt å få ned antalet kommunar. I ettertid ser ein at dette ikkje har skjedd, og eg vil anta at dette har samanheng med endring i statleg politikk. Amdam sin spådom om at innan 10 år vert kommunar som er under 5000 innbyggjarar slått saman med ein granne om det er mogleg ut frå arbeidsmarknadstilhøve (2004:17), ser slik som den statlege politikken er no, ikkje ut til å verte ein realitet.

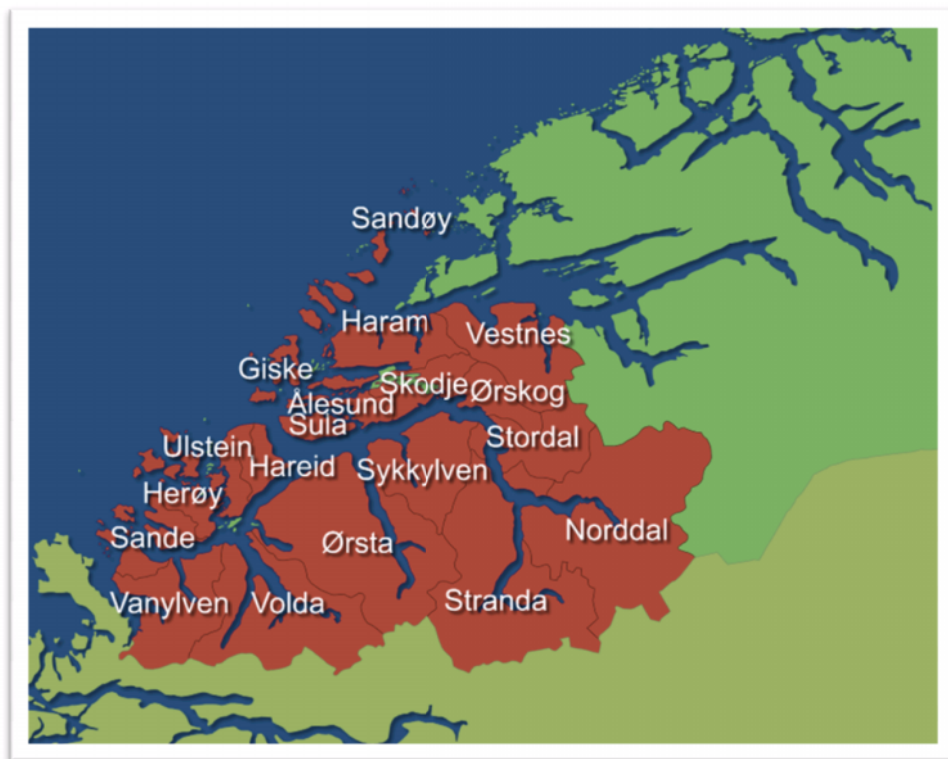
#### 4.2.1.1 OVERSIKT OVER ARGUMENT FOR OG MOT TRENDMODELLEN<sup>15</sup>

| Argument for   | Argument mot   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ein slepp parallelle handsamingar i to ulike kommunestyre.</li> <li>• Drifta av kommunane kan bli meir effektiv.</li> <li>• Ein kan få meir spesialiserte administrative einingar.</li> <li>• Ein stor kommune vil stå sterkare og ha større innflytelse enn ein liten</li> <li>• Det kan bli lettare å samordne politikken innanfor eit område.</li> <li>• Lettare å satse på større tiltak innan kultur, idrett og liknande som kjem heile området til gode.</li> <li>• Konflikter mellom kommunane kan bli dempa på sikt, ein får meir fellesskapskjensle.</li> <li>• Ein får fleire innbyggjarar, og det kan dermed bli lettare å rekruttere lokalpolitikarar.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geografiske utfordringar kan gjere samanslåing av kommunar vanskeleg.</li> <li>• Dersom særtilskotet blir fjerna, blir dette ei form for tvang til samanslåing. Dette kan gjere at kommunane blir meir negative.</li> <li>• Løysingar må tilpassast den større kommunen. Ein har mindre fridom til å utvikle løysingar som passar lokale tilhøve.</li> <li>• Auka konfliktnivå. Kvar skal kommunesenteret ligge?</li> <li>• Kommunane kan miste delar av identiteten sin ved å bli slått saman med andre.</li> <li>• Mindre kommunar som blir slått saman med ein større, kan bli "slukt".</li> </ul> |

#### 4.2.2 KONSERNKOMMUNEN

Den andre modellen som blir presentert av Amdam et al. (2005) blir kalla regionkommunen eller konsernkommunen "Sunnmøre". Denne skal etter planen omfatte heile Sunnmøre samt kommunane Vestnes og Sandøy, som tradisjonelt har høyrte til Romsdalen.

<sup>15</sup> Somme av argumenta er henta frå informantane, Amdam et al. (2004 og 2005) og notat frå KS januar 2005.



Illustrasjon 4: Kart som viser konsernkommunen Sunnmøre.

Konsernkommunen vil få 135 483 innbyggjarar og eit areal på 5 592 km<sup>2</sup> dersom alle 19 kommunane blir med. (Tal frå Statistisk Sentralbyrå per 1. januar 2005.) Dette er ein modell som Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune, tok initiativet til. Amdam et al.(2004) nemner i sin rapport om kommunane på Søre Sunnmøre, at det kan dannast ein regionkommune for heile Sunnmøre. Men då var ikkje konsernorganiseringa eit tema. Eg omtalar derfor modellen til Amdam et al. som regionkommune, og modellen til Eide som konsernkommune, trass i at Amdam omtalte Eide sin konsernmodellen i rapporten han ga ut i 2005.

I konsernmodellen skal einskildkommunane vere divisjonar under ein regionkommune. Det har blitt nemnt i debatten i media at Ålesund skal vere "morkommunen" medan dei andre kommunane skal vere "dotterkommunar". I eit "problemnotat" som Jan Petter Eide og Turid Hanken skreiv i 2004 definerer dei modellen på denne måten:

*”Eit konsern er gjerne ei samling av forretningseiningar som kvar for seg konkurrerer i bestemte markadar. Dei ulike forretningseiningane sine mål er å oppnå best mogleg resultat ved å hevde seg best mogleg i denne konkurransen. På same måte vil eit kommunekonsern verte å sjå på som ein stor nettverkorganisasjon, der den einskilde kommune kan gå inn som divisjonsverksemdar. Konsernet sitt mål slik det her vert omtalt er å bidra til at dei ulike kommunane i sum oppnår eit betre resultat som del av konsernet, enn om dei står utanom som i dag.” (Eide og Hanken 2004)*

Denne modellen er inspirert av det private næringslivet. Bak initiativet til denne modellen låg både presset frå dåverande kommunalminister Erna Solberg om at kommunane må finne seg partnerar og slå seg saman i større einingar, og eit forsøk på å ikkje bli spelt ut over sidelinja i den pågåande regionaldebatten (Sunnmørsposten). I tillegg kan modellen vere inspirert av New Public Management og ideologien til høgresida i politikken.

Det blir hevda at ein storkommune eller konsernkommune kan framstå som ”ei juridisk eining, ei kommune, samstundes som ein utviklar organisatoriske og politiske måtar å arbeide og fordele ansvar på internt som sikrar både lokale og regionale interesser og stor fleksibilitet og dynamikk”. Amdam (2005:11) Det er dermed mogleg at regionen kan stille sterkare som konsernkommune enn dersom kvar einskild kommune står åleine. Men også slik som det er i dag samarbeider mange av kommunane i regionen om enkelte saker som er av felles interesse, som til dømes landbruk, skogbruk, brannvern, innkjøp og rassikring av vegar. Også no kan regionen opptre som ei eining, og det er derfor ikkje sikkert at Sunnmøre som ei formell eining vil ha større gjennomslagskraft for sine synspunkt enn slik det er i dag. Amdam seier også at oppgåver innan regional samfunnsutvikling og planlegging, spesialiserte funksjonar og tenesteproduksjon med klare stordriftsfordelar og kompetansefordelar skal organiserast av den regionale samkommunen. Lokalkommunar kan også tilleggst ansvar for slike spesialfunksjonar når det er tenleg. I følge rådmann i Sykkylven kommune, Erling Solsletten, blir det ikkje slik at kvar kommune blir ei spesialisert eining for enkelte kommunale tenester. Han hevda at alle spesialfunksjonar sannsynlegvis vil bli lagt til Ålesund dersom det skal utviklast ein konsernmodell. Han nemnde som eksempel at Ålesund ikkje kjem til å delegere oppgåver til den vesle kommunen Stordal med 1007 innbyggjarar når dei sjølve allereie tek seg av desse oppgåvene på ein bra måte, og har spesialkunnskapen som skal til. Det vil sannsynlegvis ikkje oppretta nye einingar i andre kommunar

når ein har eit system som allereie fungerer, og det er ikkje effektivt at små kommunar skal ha sine egne spesialiserte einingar for alle oppgåver i kommunen.

Eit kommunesamarbeid som er så omfattande som dette, føreset uansett at kommunane er villige til å gi frå seg litt av autonomien. Ålesund kommune er den klart største byen i Møre og Romsdal, og vil dermed sannsynlegvis vere sentrum, også når det gjeld samarbeid. Sidan Ålesund kommune har spisskompetanse på langt fleire område enn det dei mindre kommunane har moglegheit til, vil det derfor vere eit sannsynleg alternativ at Ålesund sin kompetanse blir nytta ved å bygge vidare på det som allereie finst der. Å etablere spesialiserte einingar ute i dei andre kommunane, vil også vere mogleg, men dette er eit alternativ som vil krevje litt meir omstilling.

Det er interessant at ein slik modell får fotfeste akkurat i ein industriregion på Sunnmøre. Jan Kåre Aurdal, ordførar i Sykkylven kommune, meiner at dette med konsern ikkje er heilt ukjent for sunnmøringane:

*”Eg trur at dette med konsernmodellen er kjent for mange kommunar på den måten at mange kommunar har store selskap. Vi har Ekornes, ikkje sant? Ålesund har mange store bedrifter innanfor fiskeri, skipsnæring. Ulstein har skipsverft. Haram har mykje stort næringsliv og bedrifter, og eg trur at dette er, og det har no folk sagt i frå Austlandet, at dette må no sikkert vere ein god modell for dykk, fordi at dette her er på ein måte litt av den sunnmørske identiteten.”*

Det kan altså ha ein samanheng med at industrikulturen og -ideologien står sterkt, og at det er fleire framtrekande konsern som har gjort det bra, og som har klart å bygge opp eit solid merkevarenamn, slik som til dømes ordførar i Ålesund, Arve Tønning, ønskjer for Sunnmøre:

*”...å gjere Sunnmøre til ei merkevare som kan brukast både innanfor kompetanseutvikling, innanfor samferdselsutvikling, og innanfor næringsutvikling. Det er jo dei tre faktorane denne her konsernmodellen er bygd på for å styrke oss i.”*

Entusiasmen til modellen kan også ha samanheng med at det finst fleire politikarar med bedriftsøkonomisk bakgrunn, og nær tilknytning til industrien. Men fleire av dei eg snakka med sa at namnet på modellen måtte revurderast, då dei hadde fått ein del negative tilbakemeldingar på

bruk av ordet ”konsern”. Ein av dei som nemnde dette var Terje Vadset, ordførar i Skodje kommune:

*”det einaste ho [Erna Solberg] var negativ til, og det var eg no for så vidt einig i sjølv, men vi fann jo ikkje noko anna namn sånn i utgangspunktet, og ho var ueinig i dette med konsernkommune. Som ho sa, kanskje det fall i smak på Sunnmøre, men det var ikkje sikkert at det var like godt mottatt ned i Hordaland eller i Telemark.”*

Når det gjeld kva oppgåver som skal leggst til konsernet og kva som skal leggst til enkeltkommunane presenterer Amdam (2005) følgjande oversikt. Han tek her utgangspunkt i ei samanlikning mellom ein og to konsernkommunar på Sunnmøre:

- Basisproduksjon som barnehage, skule, hyppig eldreomsorg og lokalsamfunnsutvikling vert organisert og gjennomført av basiskommunar med grunnlag i langsiktige løyvingsrammer frå storkommunen og med eige direkte valt politisk styre.<sup>16</sup>
- Sjeldanproduksjon og oppgåver som er relevante for heile Sunnmøre vert organisert av region- /konsernkommunen som eigne resultateiningar og med ei fleksibel geografisk og organisatorisk organisering avhengig av oppgåvene sin art, behov, geografi m.m.
- Regional samfunnsutvikling er i fokus som den viktigaste oppgåva til den politiske leiinga til storkommunen og med stor samordning av dei utviklingsretta offentlege ressursane i området og tette privat-offentlege partnerskap.
- Region- / konsernkommunen syter også for sams infrastruktur som ikt-nett, lønssystem, personalsystem, etter- og vidareutdanning m.m. som heile organisasjonen har sams.

Organiseringa tek utgangspunkt i at Sunnmøre som region er ein småskala og fleksibel industriregion med høg taus, men lav formell, kunnskap. Regionen har stort mangfald og dynamikk

---

<sup>16</sup> I følgje modellen skulle pengane løyvast frå konsernkommune, og det skulle vere eit direkte valt konsernstyre. Men i følgje informantane var dette noko som ikkje var heilt avklart i dette tilfellet.



og mange interne og eksterne relasjonar. Det må vere stor fleksibilitet og stor ansvarsdelegering i alle ledd i organisasjonen for å fremme mest og best mogleg partnerskap mellom private og offentlege aktørar i samfunnsutvikling og tenesteproduksjon. (Amdam 2005:12) Det blir hevda at dagens kommunestruktur er rimeleg god til å drive basisproduksjon, som krev 70 til 80 % av utgiftene til dagens kommunar. Om lag 80% av kommunane sine oppgåver skal altså framleis ivaretakast av kvar einskild kommune, og kommunane samarbeider gjennom konsernkommunen om dei resterande 20 prosentane. (ibid.) Ein ser her at sjølv om dette er ein modell henta frå privat næringsliv, er forholdet mellom morselskapet og dei mindre dotterselskapa snudd litt på hovudet. I det private er dotterselskapa som regel til for at morselskapet skal tene pengar. I dette tilfellet er morselskapet til for dotterselskapa.

Konsernkommunen kan vurderast som overordna kommunane innan dei same oppgåveområda, med moglegheit for å overprøve basiskommunane, blir det sagt i eit notat frå KS frå januar 2005. Dette vil seie at konsernkommunen er ein ny kommune som delegerar oppgåver til basiskommunane. Modellen kan dermed heimlast innanfor dagens kommunelov. Dersom dette skal fungere som ein samarbeidsmodell der basiskommunane overfører myndigheit til konsernleiinga, må modellen heimlast i forsøkslova.

I fleire skriftlege kjelder (Amdam et al. 2005, Klem og Rommetveit 2005, notat frå KS januar 2005) blir det lagt vekt på at eitt av kjenneteikna ved ein konsernkommune er at det skal vere direkte val til konsernstyret. Det finst ein samkommune i landet, Innherred Samkommune. I ein samkommune har ein indirekte val til eit samkommunestyre frå dei kommunestyra som finst i dei kommunane som er med i samarbeidet. Det er dei samarbeidande kommunane som legg premissane for samkommunen sitt arbeid og som gjev frå seg oppgåver, og gjer vedtak om ansvarsfordeling, administrasjon og økonomi til samkommunen. (Klem og Rommetveit 2005) Konsernkommunen er annleis nettopp på grunn av at det skal vere direkte val til konsernstyret. Det er konsernstyret som gjer vedtak om ansvarsfordeling, administrasjon og oppgåver til dei opphavlege kommunane. (ibid.) Intervjua eg gjorde, viste derimot at dette ikkje var heilt avklart:

*”... no er ikkje det sagt noko om korleis det skal velgast og ein modell er jo at det vanlege valsystemet fungerer som det gjer i dag. Kvar enkelt kommune har sitt kommuneval og at kommunestyret då etter... etter størrelse og styrke i kommunane kan... velge x antal representantar inn i konsernledelsen. Det er ein måte å gjere det på. Noko anna kan jo vere*

*at du har separate val til konsernledelsen og til primærkommunane, men då får du igjen ein sånn... det er lite forutsigbart... eg vil tru at å ha vanleg val i kvar enkelt primærkommune og at desse då får utpeike sine representantar i...i konsernstyret for å seie det sånn då, etter styrke, folketall som finst i kvar enkelt kommune. Og på den måten så meiner eg at demokratiet blir fullt ut ivaretatt.” Arve Tønning*

Jan Kåre Aurdal seier at ein skal ha eit konsernstyre med folkevalde frå alle kommunane. Dette kan vere for eksempel ein eller to frå kvar kommune, til dømes ordførar og ein til. På spørsmål om det blir fleire representantar frå ein stor kommune enn frå ein liten svarar Aurdal:

*”Det kan bli det. Det kan bli litt etter størrelsen. Men dette er no sånne ting som vi skal utrede no då, men eg synest no kanskje det er naturleg at det ein har på ein måte... at Sykkylven som er ein større kommune enn Stordal, for eksempel, eg synest no det er naturleg at vi kan ha fleire enn Stordal. Men dette har ikkje vi på ein måte kome i mål med då. Så dette er no ein del av det som skal utredast.”*

Dette tyder på at organiseringa framleis var uklar på dette tidspunktet. Det tydar også på at forskjellen mellom ein samkommune, som Innherred, og konsernkommunen som er planlagt her, likevel ikkje er heilt klar, og at ein finn mange av dei same fordelane og ulempene ved modellane. Ålesund si rolle blir også litt uklar her, sidan den skal fungere som morkommune parallelt med at det veljast eit konsernstyre med representantar frå alle kommunar. Ein må då gå ut frå at konsernstyret delegerer oppgåver, og at dei fleste av konsernet sine oppgåver leggjast til Ålesund, samtidig som at Ålesund må fungere som dei andre divisjonskommunane når det gjeld basisoppgåver som skule og helse.

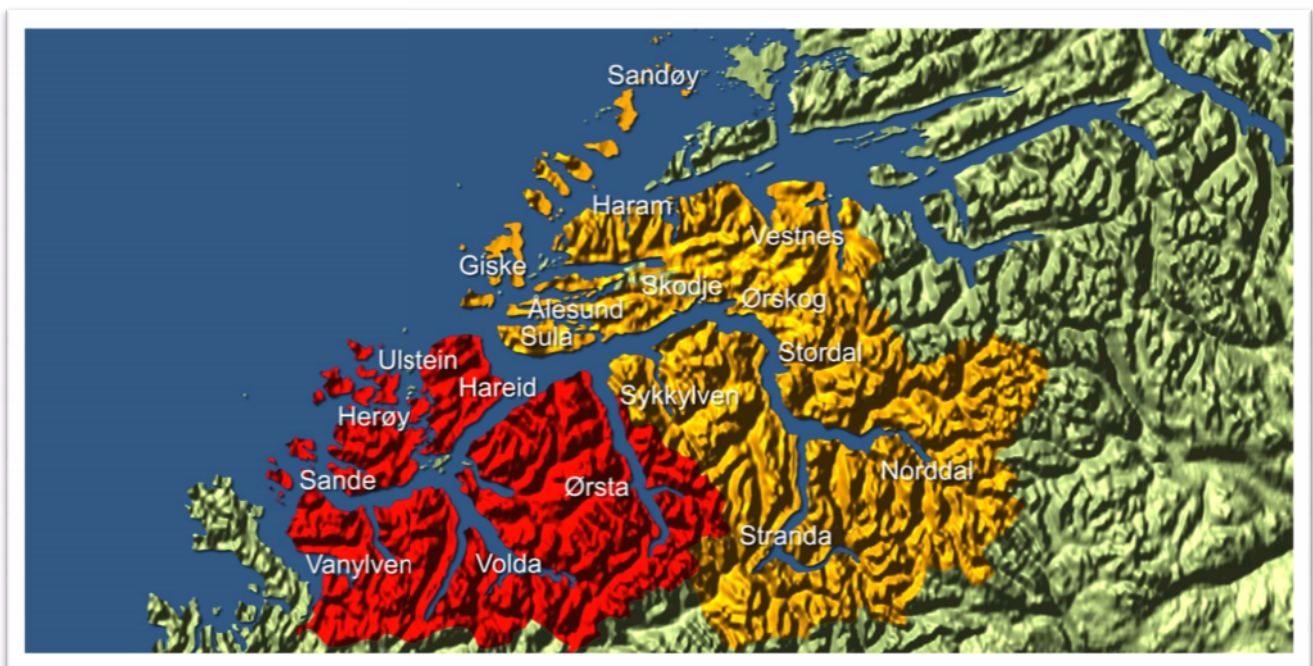
4.2.2.1 ARGUMENT FOR OG MOT KONSERNMODELLEN<sup>17</sup>

| Argument for   | Argument mot   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan løyse utfordringar innan planlegging, marknadsføring, kompetanse, samferdsel og næring.</li> <li>• Beslutningsdyktige politikarar og regional fagkompetanse kan legge trykk bak ein regional utviklingsstrategi.</li> <li>• Konsernkommunen kan oppnå større innflytelse i regionale samarbeidsorgan.</li> <li>• Gode føresetnader for kvalitet og effektivitet innanfor administrasjon og tenesteyting</li> <li>• Moglegheiter for stordriftsfordelar, til dømes kan det bli lettare å etablere spesialiserte einingar.</li> <li>• Ein kan unngå ein del parallelle sakshandsamingar i fleire administrasjonar og kommunestyre.</li> <li>• Moglegheiter til utvikling av nye roller og arbeidsformer både politisk og administrativt.</li> <li>• Konsernkommunen kan erstatte andre interkommunale ordningar.</li> <li>• Det kan vere mogleg å få til eit fruktbart samarbeid mellom oppgåveløysing i små</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Krev mykje omorganisering.</li> <li>• Modellen er ny, og dermed er det mykje ”nybrottsarbeid” som må gjerast før den kan takast i bruk.</li> <li>• Modellen kan føre til auka byråkrati i og med at den kan kome til å fungere som eit 4. forvaltningsnivå.</li> <li>• Modellen representar eit brot mot det kommunesystemet som finst i resten av Noreg.</li> <li>• Kommunane kan få mindre autonomi sidan dei må gi frå seg myndighet til eit anna organ.</li> <li>• Effektivitet blir nemnt som ein fordel, men det er ikkje alle tenester i offentleg sektor som kan målast i kroner og øre.</li> <li>• Det er store avstandar mellom Ålesund og fleire av dei andre kommunane. I enkelte tilfelle kan dette vere lite effektivt. Nokre kommunar vil kome langt vekk frå ”makta”.</li> <li>• For stort i forhold til arbeidsmarknadsområda på Sunnmøre og for lite til å kunne take sams utfordringar på</li> </ul> |

<sup>17</sup> Somme av argumenta er henta frå informantane, Amdam et al. (2005) og notat frå KS januar 2005.

|   |   |
|---|---|
| <p>lokalsamfunn og dei strategiske oppgåvene som best blir løyste på overkommunalt nivå gjennom konsernleiinga.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunane får i større grad behalde sin eigen identitet enn ved samanslåingar.</li><li>• Regionen kan fungere som ei juridisk eining, ei kommune, samstundes som ein utviklar organisatoriske og politiske måtar å arbeide og fordele ansvar på internt som sikrar både lokale og regionale interesser og stor fleksibilitet og dynamikk.</li></ul> | <p>Nordvestlandet.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Berre dei "kjedelege" oppgåvene blir att til lokalkommunestyra. Det kan dermed bli vanskelegare å rekruttere politikarar.</li><li>• Dersom alle dei interessante og spesialiserte administrative oppgåvene hamnar i Ålesund, kan dette føre til enda lavare utdanningsnivå blant folk i andre kommunar.</li><li>• Konsernet har mindre lokalkunnskap enn det kvar einskild kommune har.</li><li>• Det ser ut til å vere relativt små økonomiske gevinstar og innsparingar å hente.</li></ul> |
|---|---|

#### 4.2.3 TO REGIONKOMMUNAR



Illustrasjon 5: Sunnmøre delt i to regionkommunar.

Den siste modellen går ut på at det blir danna to regionkommunar på Sunnmøre; Nordre og Søre. Den nordre, også kalla "Borgund kommune", skal ha Ålesund som administrasjonssentrum, medan Søre skal ha Volda, Ørsta eller Ulstein. Dette alternativet liknar mykje på konsernkommunen eller regionkommunen "Sunnmøre", men her er det altså snakk om to å dele Sunnmøre inn i to konsernkommunar. Den søndre konsernkommunen er vurdert til å vere eit godt alternativ for dei sju kommunane som den omfattar. For den nordre kommunen, stiller Amdam et al. (2005:82) spørsmålsteikn ved kommunane Vestnes, Stranda og Norddal. Dette blir begrunna med at Vestnes har ei klart sterkare tilknytning til Molde enn til Ålesund, på grunn av at denne kommunen ligg rett over fjorden for Molde. Både Norddal og Stranda ligg utanfor pendlaravstand til Ålesund med reisetider på høvesvis 90 minutt (75 km) og 70 minutt (52 km + ferge), og det er då mogleg at avstanden til sentrum vil bli i overkant stor. I dei tre kommunane er det til saman ca 13 000 innbyggjarar.

Amdam et al. (2004) meiner at for Søre Sunnmøre er dette eit alternativ som har mange av både trendalternativet og regionkommunealternativet sine føremoner og få av dei negative sidene. Dei kallar modellen for "1+7" sidan det skal vere ein felles regionkommune med avtalefesta delegering av basisoppgåver til dei sju lokalkommunane Ørsta, Volda, Hareid, Ulstein, Vanylven, Sande og Herøy. Det finst her ulike alternativ for organisering, og dei tre mest aktuelle blir presentert:

- Ein samkommune blir etablert, det vil seie ein ansvarleg fellesorganisasjon/partnerskap mellom kommunane på Søre Sunnmøre. Det skal vere direkte val til lokalkommunane. Formannskapa i dei sju kommunane skal vere generalforsamling og skal velje styre som skal vere sett saman slik at kvar lokalkommune har minst ein representant i styret. Kommunane overfører ansvaret for regionale oppgåver til samkommuneselskapet og avtalar at ein bestemt del av dei kommunale inntektene årleg skal overførast til samkommuneselskapet.
- To politiske nivå med ansvarsdeling og direkte val, lokalkommune og regionalkommune. Ved lokalval stemmer veljarane på representantar til eit regionstyre og til sin lokale bustadkommune. Her tenkjer ein at regionkommunen skal ta over oppgåvene til fylkeskommunen, samt kommunale oppgåver med stordriftsfordelar.
- Storkommune med delegert makt til lokalkommunar. Dette inneber ei formell samanslåing av kommunane og overføring av all makt til storkommunen. Samtidig skal ein ha avtale om at maksimalt med ansvar skal overførast til lokalkommunar som skal fungere som bydelar

med egne styre, direkte eller indirekte valt. Det blir hevda at dette er den mest realistiske modellen. (Amdam et al. 2004:43)

Dette ser altså ut til å vere eit tilfredsstillande alternativ for søre Sunnmøre, men ikkje like bra for dei nordre kommunane. Denne løysinga har mange av dei same fordelane og ulempene som konsernmodellen, men ein må gå ut frå at til dømes stordriftfordelar finst i mindre grad.

#### 4.2.3.1 OVERSIKT OVER ARGUMENT FOR OG MOT MODELLEN MED TO STORKOMMUNAR<sup>18</sup>

| Argument for  | Argument mot   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Med få unntak er det felles bu- og arbeidsregionar innad i regionkommunen.</li> <li>• Felles politisk og administrativ leiing kan sjå samfunnsutvikling, næringsutvikling o.l. i heile området under eitt.</li> <li>• Kan erstatte andre interkommunale ordningar som no er under dei ulike regionråda.</li> <li>• Kan vere fordelaktig for det regionale utviklingsarbeidet og delar av den kommunale produksjonen.</li> <li>• Lettare å gjennomføre enn konsernmodellen, sidan færre kommunar er med.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manglande politisk og administrativ legitimitet (ved indirekte valt styre)</li> <li>• Vanskeleg å definere eit sentrum for den søndre kommunen. Kan bli strid mellom Volda/Ørsta og Ulstein/Hareid</li> <li>• Lang veg til sentrum for enkelte område, men sannsynlegvis kortare enn ved konsernmodellen.</li> <li>• Mindre aktuelt for nordre Sunnmøre.</li> </ul> |

<sup>18</sup> Somme av argumenta er henta frå informantane, Amdam et al. (2004 og 2005) og notat frå KS januar 2005.

I dette kapitlet har eg lagt vekt på sider ved Sunnmøre som kan vere med på å forklare at ideen med ein konsernmodell oppstår akkurat her. Når det gjeld samanslåing av kommunar, også kalla ”trendmodellen” har eg gått gjennom forslaga for kva kommunar som kan samanslåast, og funne ut at det ikkje er alle alternativa som er like sannsynlege. I nokre tilfelle vil også gevinsten vere større for ein av kommunane enn for den eller dei andre som skal vere med. Denne modellen ser ut til å vere prega av den statlege politikken som rådde.

Når det gjeld modellen med to regionkommunar, meiner eg at mange av dei same fordelane og ulempene vil kome fram som ved val av ein konsern- eller regionkommune, men i mindre skala. Dette ser også ut til å vere eit mindre aktuelt forslag for den nordre delen av Sunnmøre på grunn av stor avstand mellom somme av kommunane.

Det var konsernmodellen som vart lagt mest vekt på av informantane, og utviklinga av denne modellen vil eg kome nærare inn på i kapittel 5.

## 5 PROESSEN FRAM MOT EIN KONSERNKOMMUNE

I dette kapittelet vil eg gi ei oversikt over prosessen fram mot ein konsernkommune på Sunnmøre. Denne oversikta er hovudsakleg kronologisk. Undervegs i kapittelet vil eg også kommentere nokre av dei viktigaste punkta. Eg intervjuar ein del av aktørane i juni 2006. Det verkar som det omtrent på det tidspunktet kom eit vendepunkt i saka, noko eg også vil kome tilbake til i kapittel 6. Både på grunn av intervjutidspunktet og på grunn av utviklinga i arbeidet med modellen, ser eg derfor på det som naturleg å setje punktum for denne oversikta sommaren 2006.

Det finst mange samarbeidsavtalar mellom sunnmørskommunane på mange ulike område, og fleire av desse avtalane har eksistert lenge. Blant anna starta eit samarbeid på PPT som omfatta nokre kommunar i Møre og Romsdal og nokre i Hedmark, opp allereie i 1972. Volda og Ørsta Reinhaldsverk starta opp i 1980. Det interkommunale brannvernet som åtte sunnmørskommunar er med i, starta opp i 1985.<sup>19</sup> Interkommunalt samarbeid er altså ikkje noko nytt fenomen på denne kanten av landet, og kommunane samarbeider på stadig fleire område.

Tidleg på 2000-talet var det fleire kommunar på Sunnmøre som kunne tenke seg eit nærmare og meir forpliktande samarbeid. Både Søre Sunnmøre Regionråd og ÅRU lanserte modellar for kommunesamarbeid eller samanslåingar på den tida. Dei fleste ordførarane eg snakka med, hevda at det var Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune, som tok initiativet til ein konsernmodell. Men allereie i 2000 vart ein storkommune foreslått av ordførar i Ørsta kommune, Nils Taklo. Han hevda i november 2000 at det ikkje var nok å slå saman dei to kommunane Ørsta og Volda dersom det skulle kome ein ny runde med kommunesamanslåingar. Han trudde heller at kommunen då kunne vere tent med ein storkommune for Søre Sunnmøre, mellom anna fordi at Eiksundsambandet og Kvivsvegen

---

<sup>19</sup> Opplysningane er henta frå [www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no) der data er samla inn av Telemarksforskning.



var under planlegging.<sup>20</sup> (NRK 30.11.2000) Sjølv om det her var snakk om reine samanslåingar, kan kanskje dette vere starten på det som etter kvart skulle bli konsernmodellen. I januar 2002 vart kommunane Volda og Ørsta einige om å søkje staten om pengar til å utgreie ein storkommune på Søre Sunnmøre. Kommunen skulle etter planen vere ei samanslåing av dei sju kommunane Volda, Ørsta, Vanylven, Hareid, Ulstein, Herøy og Sande, altså kommunane som blir rekna som søre Sunnmøre. Dette kunne i teorien skje innan 2010. (NRK 10.01.2002) På same tid drøfta fem andre kommunar på Sunnmøre eit liknande alternativ. Dette var kommunar som alle ligg rundt Storfjorden. Her var det derimot ikkje snakk om samanslåing. Meininga var i følgje Inge Gjerde, dåverande ordførar i Stranda, at kommunane skulle få eit tettare samarbeid i saker der kommunane har felles interesser, til dømes innan samferdsel og arealplanlegging. (NRK 29.01.2002)

I mars 2002 behandla årsmøtet i Søre Sunnmøre Regionråd storkommunen som var under planlegging. Regionrådet meinte at kommunane skulle starte opp arbeidet med utgreiinga av ein storkommune, eller eventuelt samanslåing av enkelte kommunar. Målet med ei slik utgreiing var i følgje leiar i rådet, Gunn Berit Gjerde, å finne ut om eit slikt samarbeid vil kunne skaffe fleire og betre tenester for innbyggjarane i området. (NrK 02.03.2002) Dette er uttrykk for eit oppfatta behov for samarbeid, men det er eit behov som er meir eit behov for å gjere noko godt betre heller enn eit krisetiltak. Det var heller ikkje noko allment krav frå innbyggjarane om samanslåing. På den tida gjennomførte Opinion ei undersøking for Sunnmørsposten, som viste at det var relativt stor oppslutning om færre og større kommunar på Sunnmøre. På Søre Sunnmøre ville omtrent halvparten av innbyggjarane ha større kommunar. I resten av Sunnmøre var tala litt lågare. (NrK 30.03.2002)

---

<sup>20</sup> Eiksundsambandet er eit vegsystem på riksveg 653 som sto ferdig i februar 2008. Øykommunane Hareid, Herøy, Sande og Ulstein med sine 22 000 innbyggjarar fekk då fastlandsforbindelse med kommunane Ørsta og Volda. Dette området vart då samansveisa til ein region med litt over 40 000 innbyggjarar. Kvivsvegen er den nye E39 som er planlagt mellom Sunnmøre og Nordfjord.

Den lokale debatten om endringar av kommunestrukturen i området fanga opp signal frå statleg hald om ei omorganisering av region- og fylkesnivået i forvaltninga.

Kommunalminister Erna Solberg, skal i følge ”Kommunal Rapport” 02.09.04 ha sagt:

*”... regionkommuner..., en god vei å gå. Men det er mange veier til målet. Det kan for eksempel skje gjennom å slå sammen kommuner, eller gjennom at kommuner samarbeider og dermed overlater oppgaver til en slik regionkommune. Det kan bety at kommunekartet kan bli noe ”uoversiktlig” i en periode. Det tror jeg det uansett vil bli.” (Dyrhol 2004:7)*

Samtidig som det gjekk klart fram av den statlege politikken at samanslutningar eller regionkommunar var anbefalt, tok også KS initiativ til eit samarbeidsprosjekt med regjeringa der kommunane i løpet av 2004 og våren 2005 vart utfordra til å diskutere og gi innspel til ein framtidig kommunestruktur. ”...herunder ligger også en kartlegging av hvilke skranker det formelle regelverket setter i forhold til målet om en robust og handlekraftig kommunesektor,” heiter det i eit brev sendt til kommunane i Møre og Romsdal i 2004.<sup>21</sup> Endringar i kommunesektoren var i følge KS eitt av fleire verkemiddel for å møte dei framtidige utfordringane til kommunane. Dei oppfordra til at kommunane kunne foreslå ein struktur som kunne legge til rette for at dei kunne vere gode tenesteprodusentar, samfunnsutviklarar og demokratiske institusjonar dei neste tiåra, og hovudmålet var nøgde innbyggjarar i kommunane. KS seier i brevet at kommunane i framtida vil få utfordringar som følgje av krav frå innbyggjarane, auka mobilitet, konkurranse om nødvendig kompetanse og som følgje av befolkningsutviklinga der ein stadig større del av befolkninga er over 65 år. KS viser også til ei undersøking gjort av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i 2000, som viser manglande samsvar mellom Stortinget sin politikk overfor kommunesektoren, og kva som blir sagt i nasjonalforsamlinga knytt til det kommunale sjølvstyret. Dei siste 50 åra har den kommunale verksemda blitt underlagt auka statleg styring, samtidig som lokal skjønnsutøvelse er redusert gjennom lover, forskrifter og andre reguleringar. KS hevdar derfor

---

<sup>21</sup> Kjelde: Brev sendt frå KS Møre og Romsdal til kommunane i Møre og Romsdal 23.03.2004.

at eit mottrekk til ei slik utvikling kan vere å etablere større kommunale einingar med ressursar til å møte utfordringane. Dette kan skape sterkare og meir kompetente kommunar, og dermed grunnlag for mindre detaljstyring og øyremerkning. Det blir understreka at for KS og kommunane er ikkje kommunesamanslutning eit mål i seg sjølv. For å kunne gjennomføre prosjektet om ein ny kommunestruktur vart det oppnemnt prosjektgrupper i alle fylka. Desse prosjektgruppene hadde ansvaret for å leggje til rette for diskusjonen i kommunane saman med prosjektleiar. Dei skulle fremje forslag om ein kommunestruktur tilpassa eit framtidig behov, som styrka kommunane si rolle i velferdspolitikken og som samfunnsutviklar, og fremja lokaldemokratiet. Behovet slik det blei skissert av KS og slik det nok blei oppfatta av nokre av dei lokale aktørane var derfor eit behov for å handle strategisk for å vere med å gje utviklinga ei retning som blei sett som ynskeleg.

Fleire av ordførarane på Sunnmøre syntest at dette var interessant, og inviterte til eit seminar i Ulsteinvik der ein tok opp ulike måtar å forme interkommunalt samarbeid på i framtida. I september 2004 var medlemmane av ÅRU samla der for å diskutere ein framtidig storkommune. På dette møtet presenterte rådmann i Haram kommune, Jan Petter Eide ideen om ein konsernkommune for heile Sunnmøre. Eit viktig moment var at kommunane skulle organiserast i eit konsern, slik som vi kjenner det frå næringslivet. Sjølv seier han dette om årsaka til at han kom opp med denne ideen:

*” ...det som inspirerte meg til å kanskje gå så langt den gongen det var rett og slett dette her at viss det skal vere meining i å skape konstruksjonar mellom kommunane i framtida, så må det vere at vi kan skape noko nytt, noko unikt som gir kraft eller på ein måte kan virke konkurransefremmande. Og då var det dette her med å bygge opp kommunane rundt ein slags strategisk dimensjon, som var interessant. Ikkje berre sjå på kommunane som eit offentleg driftsapparat, men også som eit slags legitimt organ for regionalsamfunnet, der dette her å koble riktig i forhold til eiga framtid, var viktigare. ” (Jan Petter Eide)*

Eide hevda også at kommunane ved hjelp av konsernkommunen lettare skal kunne møte utfordringar. Han nemnde tre hovudutfordringar som ein lettare skal kunne møte med ein konsernmodell:

- Kommunane har store utfordringar når det gjeld næringsutvikling og fornying i framtida. Konsernkommunen skal kunne vere med på å legge forholda til rette for slik utvikling.
- Kommunane har behov for meir kompetent arbeidskraft. Dette må gjerast noko med ved å utvikle utdanningsinstitusjonar som er i stand til å handtere dette åleine, eller saman med andre institusjonar.
- Infrastrukturen må betrast. Det er åpenbart at dette klarer ikkje den enkelte kommune åleine, derfor må dette gjerast som ein større organisasjon.

I tillegg nemnde han tenesteproduksjon:

*”...viss ein ser på den diskusjonen som har gått i kommune-Noreg om samanslåing, og å jobbe i partnerskap og så vidare, så er det sann at veldig mange ressursar skal gå med til å organisere tenesteproduksjon framover. Det gjer at kommunen ikkje flyttar seg ein meter i forhold til desse utfordringane, men ved å bygge kommuneorganisasjonen rundt omkring eit konsern, så vil du sette eit strategisk hovud på regionen med ein gong. Og det trur eg Sunnmøre treng, og det er derfor det er viktig å på ein måte få utrede føresetnadene for det”.*

Samstundes var det klart at oppfatninga av behov for samanslåing var farga av lokale maktforhold. I følgje NRK, hevda Roald Fiksdal i Vestnes Arbeiderparti at ordføraren i Ålesund viste ei ovanfrå og ned-haldning på dette møtet, og mislikte måten han inviterte dei andre kommunane til samarbeid på. Ordførar i Ålesund, Arve Tønning, hevda at Ålesund har eit fagmiljø og ei ekspertise som nabokommunane ikkje har, noko Fiksdal er sterkt ueinig i. Tønning avviste kritikken og sa at Fiksdal måtte akseptere at Ålesund naturleg peikar seg ut som eit senter. (NRK 06.09.2004) I intervju mine har det derimot ikkje kome fram slike meiningar. Dei fleste meiner der at dette har vore ein demokratisk prosess der alle kommunane har fått vere med å bestemme.

Det var tydeleg at Arve Tønning, og Jan Petter Eide hadde snakka mykje om dette på førehand, og Ålesund kommune har nok også teke del i utforminga av ideen:

*”...utgangspunktet var jo ein ide som kom... eller ein tanke som kom frå han Jan Petter Eide, rådmannen i Haram. Hadde ideen kome ifrå Ålesund så hadde han vore død med ein gong. ... så eg snakka ein god del med han Jan Petter før han blei lansert denne ideen då, og vi var jo einige om at det er nødvendig at han kjem frå ein mindre kommune som ser fordelene av det som skulle bli resultatet av konsernkommunen.”*

(Arve Tønning)

2. desember 2004 møttest politikarar frå sju kommunar på Søre Sunnmøre for å diskutere den framtidige kommunestrukturen. Vanylven kommune var negative til å vere med i ein storkommune som består av dei sju kommunane. Dei hevda at dei var geografisk avgrensa frå resten av Søre Sunnmøre, og at dei dermed var eit eige bu- og arbeidsmarknadsområde. Dei ville derfor fortsette som ei eiga eining, og heller satse på samarbeid med kommunar både på Sunnmøre og i Nordfjord. (smp.no 02.12.2004) Dette stemmer overeins med analysene Amdam et al. (2004) har gjort av denne kommunen. Vanylven vart seinare med i ÅRU, sidan dei følte seg tettare knytt til Ålesund enn til Ørsta-/Volda-regionen. (Arve Tønning)

Ein rapport for ideen om å samle heile Sunnmøre i eit konsern, vart bestilt frå Møreforsking. Arbeidsgruppa for konsernmodellen ønskte ein kortfatta og lett forståeleg rapport. 10.01.05 vart rapporten til Amdam et al. (2005) presentert for arbeidsgruppa for konsernmodellen. Jørgen Amdam orienterte om rapporten, og Jan Petter Eide supplerte med et tilleggnotat som Turid Hanken og han (2004) hadde utarbeida: ”Storkommunen ”Borgund” – Kvifor eit kommunekonsern?”

26.01.05 vart konsernmodellen presentert av Jørgen Amdam og Jan Petter Eide på eit felles ordførarmøte i for heile Sunnmøre. Denne presentasjonen fann stad i Ålesund og lokale og nasjonale media var invitert til presentasjonen. Det var også statssekretær i KRD, Frank Jenssen, og adm.dir. Olav Ulleren i KS<sup>22</sup>. Også i Sunnmørsposten vart konsernmodellen presentert 26.01.05. Det vart her peika på at regionen sto framfor svært mange utfordringar. Det vart sagt at det var stor bekymring blant ordførarane på Sunnmøre over ei sviktande næringsutvikling og fråflytting i regionen. Eit tredje moment var at enkelte ordførarar hevda

---

<sup>22</sup> Kjelde: Referat frå møtet i arbeidsgruppa 10.01.05.

at fylkeskommunen si rolle som eit andre beslutningsnivå er på veg ut. Sunnmørsposten nemnde fleire grunnar til at modellen vart presentert: Folketalet gjekk ned, det ”skjer ei tapping av kompetanse”, det er berre Ålesund kommune som har greidd å kompensere bortfallet av industriarbeidsplassar med nye arbeidsplassar i servicesektoren, gründerevna er svekka eller heilt borte, og i kampen med andre område om nye arbeidsplassar har Sunnmøre fått redusert konkurransekraft. Sunnmørsposten sa også at bak initiativet om konsernkommunen låg både presset frå kommunalminister Solberg om at kommunane måtte finne seg partnerar og slå seg saman i større einingar, og eit forsøk på ikkje å bli spelt over sidelinja regionaldebatten som pågjekk.<sup>23</sup>

Ein av dei andre grunnane til at modellen vart presentert er at det kan vere eit alternativ til samanslåing av kommunar, enten dette er frivillig eller under tvang. Jan Kåre Aurdal, ordførar i Sykkylven kommune frykta ein ny runde med tvangssamanslåing av kommunar:

*”...trur eg at Stortinget kjem til å kanskje tvangssamanslå kommunar, viss ikkje vi gjer noko sjølv. Og dette her er også ein måte å kome det i forkjøpet på. At vi tek sjølv initiativ, og det var jo sagt også av den gamle Bondevik-regeringa, at viss ein ser at kommunar på ein måte berre legg seg på veret og ikkje gjer noko, så skjer det at om nokon få år så blir det eit slags tvangsopplegg ifrå Stortinget si side. Det har jo ofte vore det før, og det trur eg kan bli no også. Det er ikkje sikkert at det blir med den sitjande regjeringa no, men denne regjeringa sit no i utgangspunktet i fire år. Kva som skjer etterpå det veit vi ikkje.”*

Ein ser altså her at den statlege politikken har hatt ei viktig rolle. Dette kan vere ein måte å kome tvangssamanslutningar i forkjøpet og dermed ha meir inflytelse på prosessen. Det finst også fleire grunnar til at ideen kom opp. Som eg har nemnt tidlegare, så er det tydeleg at det er mange som ser behovet for eit tett samarbeid blant kommunane på Sunnmøre. Det er fleire grunnar til at eit slikt behov blir uttrykt. Arve Tønning, ordførar i Ålesund hevdar at det stadig blir vanskelegare for dei små kommunane å løyse oppgåvene sine på eit tilfredsstillande måte:

---

<sup>23</sup> Sunnmørsposten 26.01.2005

*”...samfunnet blir meir og meir komplisert. Vi får fleire og fleire oppgåver, og det blir vanskelegare og vanskelegare for, særleg dei små kommunane, å ha ekspertise innanfor kvart fagfelt i og med at det blir kostbart, og det blir kvalitetsmessig ikkje bra nok.”*

Ved å samarbeide er det også mogleg å dra fordelar av at kommunane har ulik kompetanse:

*”Viss vi ser på dette her i ein regional samanheng, så er det åpenbart at vi snakkar om kritisk masse i forhold til folk, altså, kommunane [...] er i utgangspunktet for små til å klare dei utfordringane som dei møter i sin kvardag, og då snakkar eg om korleis dei blir opplevd av folk som bor der, av næringslivet som skal fungere der, og andre som er med på å bygge eit samfunn. Og derfor trur eg at å veve kommunane saman i tettare nettverk, tydelegare nettverk, der den eine kommunens fortrinn kan delast med den andre og vice versa, det er kanskje ein måte å bygge eit meir kraftfylt framtidssamfunn på, enn sånn som vi gjer det i dag, der kommunegrenser, og på ein måte begrensningar i det som ligg i den enkelte kommune, er for tydeleg.”* (Jan Petter Eide, rådmann i Haram kommune)

Ein annan grunn til initiativet kan vere at ein har behov for å marknadsføre Sunnmøre på ein betre måte. Denne regionen er som sagt svært avhengig av industrien, og somme hevdar at eit tett samarbeid mellom kommunane kan vere med på å gjere Sunnmøre sterkare og meir einskapeleg. Sunnmøre har eit internasjonalt retta næringsliv. Arve Tønning, ordførar i Ålesund, meiner at dette kanskje er det mest internasjonalt retta næringslivet i Noreg. Han legg vekt på at kundane ikkje bryr seg om kva kommune produksjonen ligg i, men at regionen derimot kan ha ein styrke og at ein derfor bør bruke merkenamnet Sunnmøre ”for alt det er verdt”. I eit notat frå ÅRU om ”Bakgrunnen for utgreiinga av konsernkommune på Sunnmøre”, står det om NHO sitt uoffisielle NM i regional næringsutvikling. Der kom Storfjordregionen med Sykkylven, Stranda, Ørskog, Norddal og Stordal på 77. plass blant 81 regionar. Ålesundregionen med dei seks kommunane Ålesund, Haram, Giske, Sula, Skodje og Sandøy kom på 55. plass. I notatet står det vidare:

*” Sjølv om indeksen er basert på 2002, som var eit svakt år for vårt konkurranseutsette nærings-liv med sterk krone og høg rente, må dette vere eit varsku og gi støytten til regional*

*satsing på fleire felt. Målet må vere mykje sterkare plasseringar for ÅRU-kommunane i nærings-NM til Småtinget<sup>24</sup> i 2005”*

Dette ser ut til å ha fungert som ein kalddusj for sunnmøringane. Mange trudde at sunnmøre var langt framme når det gjaldt næringsutvikling. Arve Tonning nemner også ei liknande undersøking i ein tale han heldt om framtidig samarbeid mellom regionar og kommunar på Sunnmøre:

*”I ei sammenstilling av de 17 største byregionene i landet, framstår Ålesund som taper uten kunnskapsbaserte arbeidsplasser i næringer av nasjonal betydning. Dette viser et enormt gap mellom det Sunnmøre vi kjenner som en ledende industriregion, og de framtidige utfordringene som ligger i å konkurrere om framtidens kunnskaps- og kompetanse arbeidsplasser. ”*

Ei av dei andre utfordringane til mange av sunnmørskommunane er å halde folketalet oppe, og ikkje minst å klare å få tak i kompetent arbeidskraft. Jan Petter Eide, som også var initiativtakar til konsernmodellen, snakkar om sin kommune, Haram, og håper at eit omfattande samarbeid kan kunne medføre

*” ...at Haram kommune sine behov for å kunne utvikle i samspel med andre, forutsetningar for at næringslivet skal kunne eksistere og utvikle seg, vil vere lettare. At vi skal få gehør for den type kompetanse og kompetansetiltak som vi ønsker regionen skal stå for i forhold til det å kunne rekruttere folk i framtida som kanskje kjem her ifrå. Eller at det skal vere tilstrekkeleg interessant for andre som kanskje aldri har vore her, å kome hit. ”*

Ein annan grunn kan vere at ein har behov for å styrke Ålesund som by. Det er ikkje til å kome forbi at mange sunnmørske bygder gjer det dei kan for å hindre handels- og servicelekkasje til andre kommunar, og då spesielt til Ålesund sentrum og til det store

---

<sup>24</sup> Småtinget, arrangert av NHO, skal i følgje NHO vere ein møteplass der viktige saker for mindre bedrifter blir tatt opp til debatt mellom bedriftsledarar og politikarar frå heile landet. Småtinget blir arrangert hvert år, på ulike steder. (<http://www.nho.no/smaatinget-2009/om-smaatinget-article20984-522.html>)



kjøpesenterområdet i Ålesund kommune, Moa. For å ta opp konkurransen med store tettstadar og mindre byar i området, har kanskje Ålesund eit behov for å få markert seg som ”hovudstad” i regionen. Å ha ein sterk by kan også verke samlande for Sunnmøre som heilskap sidan alle sunnmøringar har ei slags tilknytning til ”byen” og dermed ein slags felles identitet. Arve Tønning legg vekt på at samarbeidsfordelar går begge vegar når han får spørsmål om kommunen hans har behov for tettare samarbeid med andre kommunar:

*”Eg har jo ofte sagt det på...på... sånn spøk at det er vel kanskje andre kommunar som har behov for eit tettare samarbeid med Ålesund. Men ... det er klart at summen av dei kommunane som er med, kan vere med på å gjere kvarande sterke. For Ålesund er ikkje sterk utan nabokommunane, og nabokommunane er ikkje sterke utan Ålesund.”*

I januar 2005 ba ordførarane KRD og Moderniseringsdepartementet om midlar til å utvikle ideen om konsernmodellen vidare. KRD var positive til tanken om å organisere kommunane på Sunnmøre etter ein konsernmodell, og statssekretær Frank Jensen sa at modellen i stor grad likna på det som Erna Solberg lanserte som regionkommunar. Eitt av spørsmåla som han ville ha avklart var kven staten skulle ha med å gjere, konsernet eller kommunane. Det var då ikkje klart om staten ville støtte prosjektet, og det var uklart om det var departementet eller Stortinget som måtte ta den endelege avgjerda. ”Kommunane har lov til å gjere svært mykje utan å be om hjelp frå staten, men viss ein skal gjere større grep må ein kanskje søke dispensasjon frå lovverket”, sa Jensen. (nrk.no 27.01.05)

Etter kvart fekk kommunane 800 000 kroner av KRD til vidare utgreiing av modellen. Det var estimert at utgreiinga av modellen, eller forprosjektet som det også vart kalla, kunne koste ca 2 millionar kroner, og det var meininga at finansieringa skulle bli: ”en deling mellom departementet og kommunene, der kommunene gjennom egeninnsats, bruk av ÅRU’s administrasjon, samt involvering av kommunenes medarbeidere og politiske ledere forutsettes

å dekke halvparten.”<sup>25</sup> Etter forprosjektet var klart skulle ein etter planen gå vidare med eit hovudprosjekt eller ei gjennomføringsfase.

I tillegg oppnemnde KRD ein embetsmann som medlem i styringsgruppa for prosjektet (kjelde: Arve Tønning). Styringsgruppa som har jobba med å utrede konsernkommune hadde eit møte med Erna Solberg i begynnelsen av mars 2005. Ho viste i følgje Sunnmørsposten ”en behersket interesse”. Solberg likte særleg to ting ved konsernmodellen; den ser bu og arbeidsmarknadsregionar i samanheng, og den byggjer på ei lokal forståing. Ho presiserte også at konsernkommunen ikkje vil likne på dagens fylkeskommunar, sidan fylkeskommunen er sideordna kommunane og ingen overkommune slik som morkommunen her vil vere. (smp.no 07.03.2005) Statsekretær Just Hjalmar Johansen i KRD var også positiv til prosjektet og sa han vona at modellen også kunne nyttast andre stader i landet. (nrk.no 02.06.05)

29. juni 2005 var Hans Petter Gravdahl, representanten frå KRD, med på sitt første møte med arbeidsgruppa. Frå Gravdahl si side vart det understreka at KRD ikkje ønskja å styre prosjektet for sterkt. Dette skulle vere eit regionalt prosjekt, som skulle føre til ein konkret ”sunnmørsmodell” og ein meir generell modell. Modellane kunne vere eit alternativ til kommunesamanslåing, men skulle ikkje vere som bydelsmodellen i Oslo med ein sentralstyrt administrativ og politiske ledelse. Det var einigheit om å starte med ein prosjektbeskrivelse og ein prosjektplan i eit forprosjekt som første fase i arbeidet, og deretter skulle detaljane kome i hovudprosjektet. Planen med forprosjektet var å beskrive målet for hovudprosjektet. Det vart planlagt å utarbeide ein skriftleg rapport som skulle vere ferdigstilt hausten 2006. Det vart sagt at rapporten kunne vere med på å gi eit grunnlag for Stortingsmeldinga om det norske styrings- og forvaltningssystemet som regjeringa hadde planlagt å legge fram våren 2007.

Planane om samanslåing av kommunane på Sunnmøre syntest godt tilpassa den statlege politikken på området. Ordførarane på Sunnmøre oppfatta Kjell Magne Bondevik og Erna Solberg som positive til eit samarbeid som konsernkommunen. Med regjeringsskiftet 2005

---

<sup>25</sup> Kjelde: Brev frå ÅRU ved Jan Kåre Aurdal, til Erna Solberg i KRD, med ”Anmodning om departementets deltakelse i arbeidet med å utvikle kommuneprojektet Sunnmøre som et konsern” datert 12.04.05.

endra dette seg. Regjeringa Stoltenberg og den nye kommunal- og regionalministeren, Åslaug Haga, vart hovudsakleg sett på som mindre interessert. KRD sa at i eit brev av 13. januar 2006 at dei ikkje lenger ønskte å følgje prosjektet. Høgre, ved Bent Høie, stilte eit skriftleg spørsmål angående dette 13.02.06 og ba om ei forklaring sidan Høie meinte at

*”Brevet var svært kort og ga ingen faglig eller politisk begrunnelse for denne helomvendingen. Jeg er svært overrasket både over måten dette ble gjort på og at departementet åpenbart ikke ønsker denne kunnskapen som prosjektet vil kunne gi.”*

Kommunal- og regionalminister Åslaug Haga svarte mellom anna at:

*”Slik jeg oppfatter konsernkommuneprosjektet, kan det på mange måter være et skritt på veien mot kommunesammenslutning. Innhenting av mer kunnskap om aktuelle måter å realisere storkommuner på er ikke noe jeg ønsker å prioritere eller bruke ytterligere ressurser på. Jeg vil for øvrig peke på at KRD høsten 2005 hadde på høring forslag om nye modeller for interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse. Siktemålet med eventuelle nye lovregler er å legge til rette for en fleksibel og god tjenesteyting og forvaltning i kommunene. I lys av at departementet nettopp har hatt to nye hovedmodeller for interkommunalt samarbeid ute på høring, ser jeg ikke behov for utprøving av andre modeller nå.”<sup>26</sup>*

01.02.06 hadde arbeidsgruppa eit møtet og det er på det tidspunktet heilt klart at ein ikkje får midlar til gjennomføringa av eit hovudprosjekt. I eit notat frå møtet står det at:

*”Åslaug Haga vil ikke ha besøk av oss og ønsker ikke å komme på noen regionrådsmøte for å diskutere konsernkommune. Pengene får vi beholde om vi vil, men Hans Petter Gravdahl får ikke lenger arbeide med prosjektet [...]Hans Petter Gravdahl opplyser at den politiske ledelsen i kommunaldepartementet ikke finner det formålstjenlig å følge konsernprosjektet videre, siden det ikke er i tråd med*

---

<sup>26</sup> Kjelde: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=33818>

*statsrådens og regjeringens ønsker. Han trekker seg derfor ut av arbeidsgruppa/styringsgruppa, men vi gjerne vite hva vi bestemmer oss for.”*

Det vart også i dette møtet stilt spørsmål om ein skulle starte arbeidet som planlagt eller legge planane på is. Det vart sagt at ein enten kunne seie at prosjektet ikkje lenger var aktuelt sidan det ”mangler politisk forankring fra statsrådens side og at det dermed er liten vits i å sette i gang med arbeidet når det åpenbart ikke vil bli tillagt noen vekt”. Eit anna alternativ var å sjå dette som ei utfordring som ein i enda sterkare grad ønsker å gripe fatt i, og dermed vise at Sunnmøre var ein tiltaksregion med ambisjonar om kome opp med noko nytt.<sup>27</sup>

Arbeidet med ein konsernkommune vart ikkje offisielt avslutta etter dette. Styringsgruppa for konsernkommunen gjekk inn for at prosjektet skulle halde fram som før, trass i mindre støtte frå KRD. I intervjuet eg har gjort, verkar det derimot som at iveren og interessa for å halde fram med prosjektet, vart svakare nettopp på grunn av dette. Noko av grunnen til den minkande interessa kan vere at det ikkje finst noko nyheitsinteresse i modellen lenger, men det har nok mest samanheng med at dei som var entusiastiske til modellen mista litt trua etter å ha fått negative tilbakemeldingar frå KRD.

Det er altså fleire grunnar til at dei lokale aktørane meiner det er behov for eit omfattande samarbeid mellom sunnmørskommunane, og at denne modellen kom opp. Konsernmodellen var eitt av forslaga til samarbeid. Behova for samanslåing blei dels oppfatta som nødvendige for å hindre ei uheldig utvikling som alt var i gang, og dels som eit forsøk på å gjere gode tenester betre ved å få meir ut av kvar krone. Konsernmodellen var dessutan også eit strategisk svar på den statlege politikken som vart lansert under regjeringa Bondevik 2, der Erna Solberg var kommunal- og regionalminister. Kommunane vart på den tida oppfordra til å samle seg i større einingar, og KRD ga 800 000 kroner i støtte for å greie ut konsernmodellen. Modellen er prega av føringane til regjeringa Bondevik. Kommunane skulle belønnast og ikkje tvingast. I 2005 stoppa prosessen med å utvikle og gjennomføre modellen opp. Dette fell saman med tidspunktet for regjeringsskiftet. I følgje Odd Løkvik,

---

<sup>27</sup> Kjelde: Notat frå møte i arbeidsgruppa 01.02.06 skrive av Odd Løkvik, dagleg leiar i ÅRU

dagleg leiar i Ålesundsregionens utviklingsselskap (ÅRU) forsvann grunnlaget for modellen med den gamle regjeringa.

Det synest klart at konsernmodellen var uttrykk for eit lokalt oppfatta behov for samarbeid, men behovet var ikkje sterkt nok til å slå gjennom der den statlege politikken ikkje la opp til ekstra belønningar for å løyse behovet lokalt. Det går eg nærare inn på i kapittel 6.

## 6 KVIFOR STOPPA ARBEIDET MED KONSERNMODELLEN OPP?

”Kommunene reorganiserer seg som aldri før, men samtidig er kommune-Norden full av historier om feilslåtte reorganiseringsforsøk og reverserte omstillingsprosesser” (Baldersheim og Rose 2000:20) Det viste seg at konsernmodellen også vart eit feilslått reorganiseringsforsøk. Som sagt så pågjekk planlegginga av ein konsernkommune, i fleire år. Det hadde vore mange diskusjonar, både i dei einskilde kommunestyra, blant ordførarane, i media og i samfunnet generelt. Styringsgruppa og arbeidsgruppa for konsernmodellen hadde også hatt mange møte. I følgje Odd Løkvik, dagleg leiar i ÅRU, hadde styringsgruppa for konsernkommunen cirka to møte per halvår i perioden dette arbeidet pågjekk. Arbeidsgruppa hadde møte ein gong i månaden.<sup>28</sup>

I månadene rett før eg utførte intervju mine, det vil seie frå hausten 2005 til sommaren 2006, hadde det derimot skjedd lite. Debatten i media hadde stilna, og det var også enkelte som hevda at planane om ein konsernmodell var skrinlagt. Det viste seg at regjeringsskiftet i 2005 var vendepunktet. Det er hovudsakleg dette eg vil diskutere i dette kapittelet, men først vil eg presentere ein del av haldningane som kom fram under intervju eg gjorde.

### 6.1 HALDNINGAR TIL KONSERNMODELLEN

Gjennom intervju eg gjorde i juni 2006 kom det fram mange ulike syn på konsernmodellen. Dei fleste eg intervju, hadde noko å utsette på modellen, men somme hadde meir enn andre. Nokre, som Ålesund og Sykkylven, var svært positive. Jan Kåre Aurdal, ordførar i Sykkylven

---

<sup>28</sup> Styringsgruppa besto av sju personar og vart leia av ein av ordførarane, Jan Kåre Aurdal frå Sykkylven. Arbeidsgruppa, som besto av fire personar, hadde møte ein gong i månaden. Denne gruppa vart leia av Turid Hanken, som var tilsett som prosjektleiar i 40% stilling.

meinte at ein lettare kunne miste litt av identiteten til kommunen gjennom samanslåingar, enn i samarbeid gjennom konsernmodellen:

*”Eg ser det slik at viss ein kan få til noko av den same typen organisering som eit konsern, altså la oss seie som Ekornes for eksempel, det er bygt opp etter... så trur eg at ein får behalde litt av identiteten i kommunen, og viss vi skal slå oss saman, Stranda og Sykkylven for eksempel, med Ålesund, så trur eg at vi lettare, vi småkommunane då, i forhold til Ålesund, vil miste litt av det som er det typiske for vår kommune. Og då blir vi kanskje meir styrt av Ålesund då, enn viss vi har ein konsernkommune der kanskje alle ÅRU-kommunane er med.”*

Det såg ut til å vere ein tendens til at kommunane som låg nært Ålesund, og hadde dette som eit naturleg sentrum frå før, er meir positive enn dei som ligg lenger unna. Knut Støbakk, ordførar i Giske kommune, var ein av dei som bekrefta dette:

*”Det er klart det at dei frå indre delen av Sunnmøre har vore meir lunken til denne her holdninga her. Og det er klart det at dette har noko med kvar hen er senteret i denne regionen. Dei som har vore mest gira på dette det har jo vore dei som har hatt tilknytning til regionhovudstaden. Det seier seg sjølv.”*

Volda og Ørsta er dei kommunane som offentleg har vore mest negative til modellen, og det har blitt spekulert i om noko av grunnen er at dei ser faren for å bli utkonkurrert av Ålesund, spesielt når det gjeld sentrumsfunksjon. Sjølv om to av kommunane var i mot, vart det vedtatt å utgreie denne modellen vidare. Arve Tønning, ordførar i Ålesund forklarar det slik:

*”... der blei det samrøystes, eller mot to stemmer til å begynne med, mot Ørsta og Volda, så blei det vedtatt at vi skulle gå inn for utredning om ein konsernmodell. Så kom, ja eg trur det var Ørsta som kom først, og så kom Volda til slutt då, med på dette. Men det var litt sånn motvillig, dei følte jo at dei blei ståande åleine utanfor, og det ville ikkje dei.”*

Ragnhild Aarflot Kalland, ordførar i Volda kommune, stemte altså mot forslaget. Kommunen hennar hadde hatt oppe dette temaet i kommunestyret og ho hevda i forbindelse med det at

*”... det var vel i Volda kommunestyre ikkje ein person som talte varmt for nettopp ein sånn modell”.*

Noko av grunnen negativiteten er at kommunane er redde for at avstanden til sentrum skal bli for stor:

*”Det ein er mest bekymra for er bygdene våre. At dei vil få ein lenger avstand til dette. Og så er det noko med det representative demokratiet, altså folkestyret, korleis vil dette fungere når avstanden blir større? Kva område er det vi skal avgi makt på? Kva er det Volda kommunestyre ikkje skal ha råderett på? Det er så mange usikkerheitsmoment i det, at det er vanskeleg å seie konkret kva vil vi tape.”* (Ragnhild Aarflot Kalland.)

Etter kvart valde likevel også Volda kommune å vere med på utgreiingane. Dette vart gjort kjent i ei møteinkalling til møtet i arbeidsgruppa for konsernmodellen 14. september 2005.

Det var ikkje berre Volda kommune som var skeptiske til modellen. Frank Sve, ordførar i Stranda kommune, kom med fleire kritiske kommentarar. Blant anna hevda han at ein konsernmodell kan bli for stor og uoversiktleg:

*”...bedriftene er jo på veg til å gå vekk ifrå det. Fordi til større det er, til meir uoversiktleg blir det. Og det er faktisk noko som eg ser i mange samanhengar, at til større du blir så får du store utfordringar på dette med oversikt. Å få oversikt over det som skjer.”*

Ein av grunnane til skepsisen kan vere at dette var noko heilt nytt, noko som i seg sjølv kan utløyse ein viss negativitet hos enkelte. Arve Tonning samanlikna ein konsernmodell med innføringa av eit felles innkjøpskontor for ÅRU-kommunane:

*”Dette er jo akkurat det same som eg huskar med dette innkjøpsamarbeidet, når vi begynte med det så var det ein del kommunar som: ”Nei, vi har eit så flott innkjøpskontor, og vi har ein mann i halv stilling der og viss vi skal inn i lag med dykk så veit ikkje vi kva vi skal bruke han til og sånn, og det fungerer flott, og så må vi sørge for å støtte den lokale bokhandelen og kjøpe alt vårt papir der no, og alt sånt... alle våre rekvisita der no...” og så tenker ikkje du på det at det er jo ikkje lovleg. ...*



*Du har jo eit prinsipp om at du skal jo eh... ut med anbud på... såne ting. Så det... det... ...den eine etter den andre er no komt med i innkjøpssamarbeidet så det omfattar i dag, trur eg, alle tolv kommunane i ÅRU. ”*

Dei fleste kommunane var uansett einige i at modellen skulle utgreiast, og at ein deretter fekk sjå kva resultatet vart. Eit eksempel på ein slik kommune er Sula kommune. Eit formannskapsmedlem i Sula skal i følge Sunnmørsposten ha sagt at ein storkommune bygd på konsernmodellen ville forsterke krangelen som kven som skulle ha midlane. Han var redd for byråkratiet, og for at avstanden mellom folk og politikarar skulle bli enda større enn no. (smp.no 04.03.05)

Likevel var ikkje Ronny Harald Blomvik, ordførar i Sula kommune, negativ til modellen, men det fanst ein del punkt som han var kritisk til. Blant anna omtalte han effektiviteten i kommunen, og sa at tenestene kunne bli billegare dersom ein hadde innført ein konsernmodell. Men han var slett ikkje sikker på at dei hadde blitt betre:

*”For det første så sit kvar kommune no i ein gitt størrelse på ein veldig god kunnskap. Dei har ein veldig god kunnskap når det gjeld jussen, og dei har ein veldig god lokalkunnskap. Ein konsernmodell vil behalde jusskunnskapen, men han vil miste lokalkunnskapen.”*

Dei fleste ordførarane var altså einige i at ein skulle fullføre ei utgreiing av modellen, før ein bestemte seg for kva som skulle skje vidare. Fleire av ordførarane verka litt tvilande til om modellen kom til å bli gjennomført, men dei la vekt på at dei gjerne ville ha meir kunnskap om modellen før dei bestemte seg.

Frank Sve, ordførar i Stranda, meinte at mykje av det økonomiske framleis var uavklart. Nokre av ordførarane, som Arne Sandnes i Norddal, trudde at det vil vere mindre attraktivt å vere lokalpolitikar dersom fleire av oppgåvene blir sentralisert til eit konsernstyre. Frank Sve er også einig i dette:

*”...denne her er sånn halvkvasiløysing der du skal ha eit konsernstyre med få personar som skal vere sånn overhode over heile gjengen, og ha dei viktige og interessante*

*sakene, og så skal grauten drive med resten. Det funkar ikkje. Det funkar ikkje. Det er eg overbevist om."*

## 6.2 VENDEPUNKT

Ei av dei som hadde stilt seg negativ til modellen, erklærte til slutt at konsernkommunen var død. Det var ordførar i Volda, Ragnhild Aarflot Kalland, som hevda dette i Sunnmørsposten 09.03.2006. Jan Kåre Aurdal, leiar i ÅRU og ordførar i Sykkylven, protesterte på dette og sa at prosjektet slett ikkje var dødt. Han sa at dei derimot skulle justere kursen og finne formene for samarbeid på felt som samfunnsutvikling, kompetanse, næringsliv og samferdsel. (Sunnmørsposten 09.03.06) Etter å ha lese denne diskusjonen i media, var eg slett ikkje sikker på korleis stoda var for konsernkommunen. Då eg starta intervju mine, visste eg ikkje med sikkerheit kven som hadde rett her, om arbeidet med modellen var avslutta, eller om det gjekk vidare som før. Og det viste seg også i intervju at det var litt usemje om akkurat dette. Dei som hadde vore mest med på planlegginga av modellen, spesielt dei som då sat i styringsgruppa for modellen, var dei som var klarast på at arbeidet med modellen skulle halde fram. Ein hadde vedteke å greie ut modellen vidare, og bruke midlane ein hadde fått av KRD til dette, noko eg vil kome tilbake til seinare i kapittelet. Det var likevel ikkje einigheit om korvidt arbeidet fortsette som før. Det var heilt tydeleg at entusiasmen til modellen hadde bleikna. Frank Sve som var ordførar i Stranda kommune, var ikkje heilt ueinig med Kalland som hadde konkludert med at modellen var død:

*"... eg trur vel på mange måtar at konsernkommunemodellen... han er ikkje død, men han er i alle fall relativt skadeskoten. [...] for å seie det på ein ganske enkel måte: Han haltar ganske godt på eine foten".*

Det var heller ikkje Knut Støbakk, ordførar i Giske kommune. "Du kan seie at det ligg som sagt nesten dødt då", var hans konklusjon.

Det er altså ikkje tvil om at trua på konsernkommuneprosjektet hadde vorte svekka på dette tidspunktet. Det var fleire som sa at dei var relativt positive eller nysgjerrige på ideen då han vart lansert, men at dei på intervjutidspunktet var blitt meir skeptiske til gjennomføringa av

modellen. Dette kan ha fleire årsaker. Som eg har nemnt tidlegare, så kan litt av grunnen vere at saka ikkje lenger har nokon nyheitsverdi. Det er også lettare å sjå fordelane og ulempene etter kvart som ein får meir kunnskap om eit emne, og i dette tilfellet har det gjort at enkelte har blitt meir skeptiske til modellen. Ronny Harald Blomvik forklarte det slik: "Eg var veldig betatt av han [modellen] med det same han kom. Når du begynner å sette deg litt inn i han så er der vesentlege punkt i han som er litt betenkelege."

I tillegg såg ein også dei same tendensane i media. Frå å finne artiklar og lesarbrev i avisene fleire gongar i veka, vart det no relativt stilt. Entusiasmen som ein såg tidlegare, var i mindre grad til stades enn tidlegare. Det kan virke som om perioden til og med våren 2005 var prega av optimisme, og at dette var ei samarbeidsform mange på ein eller annan måte kunne sjå for seg for framtida. I alle fall var det ein idé som mange var svært nysgjerrige på og ville finne ut meir om. Ein hadde på dette tidspunktet nettopp fått 800 000 kroner frå KRD til å starte opp med utredning av modellen, og ein hadde dermed gjennom økonomisk tilskot, fått ein bekreftelse frå statleg hald om at dette var eit prosjekt som var verd å arbeide vidare med.

### 6.3 REGJERINGSSKIFTET

Då eg gjorde dei første intervju, var det eitt tema som stadig kom på bana når eg stilte spørsmål som hadde med framdrifta av prosjektet å gjere. Det var regjeringsskiftet hausten 2005. Eg fekk inntrykk av at dette vart sett på som eit viktig vendepunkt for dei fleste informantane, og fleire oppfatta skiftet av regjering som negativt for planane for konsernkommunen. Knut Støbakk, som var den første eg intervju, sa at "regjeringsskiftet har eigentleg hatt såpass mykje å seie at dette no går på lavgir". Dette var noko som gjekk igjen i fleirtalet av intervju. Dette var eit relativt overraskande funn, så eg valde å ta med dette som eit konkret spørsmål også i dei neste intervju for å sjå om dette var noko å ta med seg vidare: "Kva har regjeringsskiftet i 2005 hatt å seie for utviklinga i saka?"

#### 6.3.1 STATLEG POLITIKK

Det viste seg at det var brei semje om at regjeringa Bondevik 2, som var ei mindretalsregjering utgått av Kristeleg Folkeparti, Høgre og Venstre, var viktige for

utviklinga av konsernkommunen. Regjeringa Stoltenberg 2, som fylgde etter, var ei fleirtalsregjering med partigrunnlaget Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Fleire av informantane hevda at regjeringsskiftet skapte ei form for usikkerheit. Det kan vere fleire grunnar til dette. Usikkerheita hadde sannsynlegvis litt med økonomi å gjere, som eg også nemnde i kapittel 2. Ein hadde fått pengar til utredning av Regjeringa Bondevik, og på dette tidspunktet var det klart at ein ikkje ville få løyvd meir pengar til ei eventuell gjennomføring. Jan Kåre Aurdal sa at det også ei stund var tvil om departementet ville trekke tilbake pengane som var løyvd til dette formålet. Også Terje Vadset, ordførar i Skodje kommune, bekreftar dette. Då eg stiller spørsmål om statsråden i KRD faktisk kunne trekt tilbake pengane er han ikkje i tvil om det:

*”Ja, det kunne ho gjort. Vi var jo spent på det. For vi hadde ikkje begynt å bruke av dei, veit du. Det var akkurat så vidt vi skulle sette i gong å bruke, og så vart det ein del diskusjon då, før vi fekk klarert, du veit dei skulle no etablere seg og slikt der nede, sant, det skal no noko til å skaffe seg oversikt over absolutt alt på ein dag, og det gjekk ei stund då før ho klarerte bruken av dei. Og det gjekk til ut på våren det faktisk talt.”*

Det var altså sådd tvil om den økonomiske situasjonen rundt modellen. Styringsgruppa for modellen fekk etterkvart klarheit i at pengane kunne behaldast dersom ein ønska det. Arve Tønning sa at det tidlegare låg i korta at dei skulle få ytterlegare bevilgningar til å gjennomføre prosjektet, i tillegg til pengane dei hadde fått til utgreiing, og når dette ikkje lenger var aktuelt, vart entusiasmen rundt prosjektet mindre:

*”...av den forrige regjeringa så fekk vi desse 800 000 og då låg jo det i korta at det var til forprosjektet, [...] så ville vi få ytterlegare bevilgningar [...] så vi får no gjere ferdig forprosjektet og så får vi då sjå om det kan vere med på å endre synet til ho Haga viss ho då har tiltak nok til å lese konklusjonane og det som måtte ligge i det.”*

Det verka også som om usikkerheita som kom fram, hadde litt med statlege føringar å gjere. At sunnmørskommunane til ei viss grad var avhengige av å ha ei regjering som dytta dei i ryggen i dette prosjektet. Dei hadde no fått inntrykk av at den nye regjeringa ikkje ønska at arbeidet med modellen skulle gjennomførast. Dei lokale politikarane på Sunnmøre såg ut til å setje seg sjølv i ein slags venteposisjon, der dei venta på anerkjennelse av prosjektet frå

statleg hald, og eventuelt også meir pengar. Litt av anerkjennelsen frå den tidlegare regjeringa låg i at departementet hadde ein representant i styringsgruppa for konsernkommunen.

*”...ein ifrå departementet skulle vere med i arbeidsgruppa. Og han var tatt ut, og vi hadde hatt fleire møte med han. Men så blei det då slik at når regjeringsskiftet kom så trekte dei han tilbake. Så fekk ikkje vi behalde han.”* Jan Kåre Aurdal

Det at det nye KRD valde å ikkje ha med ein person i denne styringsgruppa, kan dermed også ha litt å seie for kvifor regjeringsskiftet blir sett på som eit vendepunkt.

Det er fleire som trekkjer fram Erna Solberg og Åslaug Haga som vesentlege personar i arbeidet med konsernmodellen. Dei blir tatt fram som einskildpersonar, utan at tilhøyrigheita deira til parti, regjering eller departement blir nemnt. Erna Solberg var kommunal- og regionalminister i tida då ideen om konsernkommunen vart lansert. Som eg har nemnt tidlegare, så foreslo Regjeringa Bondevik 2 at kommunane kunne gå saman i ”regionkommunar”, og dette var tydelegvis noko som appellerte til sunnmøringane. Erna Solberg var også med i eit møte om konsernmodellen, og dette blir nemnt av nokre av informantane.

*”...vi kalte det jo til og med Erna-gruppa då til å begynne med, og ho var jo... ho var positivt innstilt...”* Terje Vadset

Etter regjeringsskiftet var det Åslaug Haga frå Senterpartiet som tok over som kommunal og regionalminister. Fleire av dei eg intervjuar, ga uttrykk for at dei følte seg oversett av den nye ministeren, og dei meinte at ho ikkje hadde sett seg inn i saka slik som ho burde. Arve Tønning hevda at arbeidsgruppa for konsernkommunen hadde prøvd å til eit møte med Åslaug Haga tre gongar. Det nærmaste dei kom var at dei hadde eit møte med statssekretær Inge Bartnes, og dette var ikkje dei ikkje spesielt fornøgd med:

*”[Åslaug Haga] sa det at pengane skulle vi få behalde, men dei ville ikkje ha noko med dette prosjektet å gjere. Og det vart no ein skuffelse for oss. Fordi at ho... Erna Solberg då, hadde jo vist ei heilt anna interesse for det.[...]Det som skuffa oss mest var vel kanskje det at ho ikkje ville møte oss, då. Vi fekk ikkje ha møte med henne, men vi fekk ha møte med han ... statssekretæren hennar. Så det vart no på ein måte litt sånn*

*plaster på såret, vart litt meir sånn "god dag, mann –økseskaft", det var ikkje noko positivt som kom ut av det møtet. Det var ikkje det." Jan Kåre Aurdal*

Arve Tonning har følgjande forklaring når det gjeld grunngevinga for at Åslaug Haga stilte seg negativ til konsernmodellen:

*"begrunnelsen ho kom med det var at ho såg at her låg det i utgangspunktet eit opplegg til kommunesamanslåing, og det er ikkje ho for, og det er den einaste begrunnelsen eg har sett, men det er jo ein så feil begrunnelse som det går an å bli, for det er jo det motsette som er tilfellet, det er jo nettopp ein modell som skal vere med på å gjere det mogleg for småkommunane å eksistere i framtida."*

Det er eit vanleg synspunkt at fleire små einingar må stå saman eller at ei lita eining må ha hjelp av ei stor for å stille sterkt. Ein finn det same prinsippet til dømes i EU, der små land set sin lit til at dei vil få gjennomslag for sine synspunkt der. Dei meiner at EU vil tale deira sak, og at dei vil vere sterkare innanfor EU enn utanfor. Det same kan ein seie er tilfellet for kommunane på Sunnmøre. For ein liten kommune vil det vere naudsynt å få med seg dei andre i konsernkommunen for å kunne nå fram med ei sak. Ein kan sjå på konsernmodellen som ei slags desentralisering, sidan utkantane potensielt kan skaffe seg meir makt på denne måten. På den andre sida kan ein også velje å sjå på konsernmodellen som ei slags sentralisering. Kommunane er no avhengige av å få med seg dei andre kommunane for å kome nokon veg, der dei før kunne ta eit standpunkt sjølve. Der dei no kunne gått direkte til staten med ei sak, om enn som ein liten kommune, måtte dei i ein konsernmodell fått konsernkommunen til å gjere det same. Ein stiller sjølvsagt sterkare med fleire bak seg. I dette tilfellet kan ein kommune på rundt 1000 innbyggjarar, som til dømes Stordal, få med seg resten av kommunane og stille med over 100 000 i ryggen staden for 1000. Men dette føreset sjølvsagt at fleirtalet av alle dei 100 000 er einige med den vesle kommunen. Det er kanskje ikkje så lett for ein liten kommune å hevde seg, og fronte sine saker, når det er så mange som er større. Dette vil også vere avhengig av organiseringa av konsernstyret. Det finst altså fleire måtar å sjå dette med desentralisering og sentralisering på. Baldersheim (1979:38) hevdar at nemningane "sentralisering" og "desentralisering" blir nytta for å beskrive to ulike aspekt ved ein sosial relasjon, nemleg "aksess" og "autonomi". Når det gjeld autonomi seier Baldersheim (1979:19) at "...P [periferien] har "meir autonomi" i forhold til S [sentrum] i jo mindre grad

tilstandar og disposisjonar i S får følgjer i P.” På den andre sida legg han vekt på ”i kva grad S er tilgjengeleg for P” (ibid.)

Det er altså klart at regjeringsskiftet med eit skifte av statleg politikk, spelte ei stor rolle for framdrifta med konsernmodellen, i følgje dei aller fleste informantane. Ein av grunnane til dette kan vere at informantane hadde store forventningar til regjeringa. Når det viste seg at desse forventningane ikkje vart innfridd, miste informantane noko av engasjementet. Ein annan grunn til at dei la så stor vekt på regjeringsskiftet, kan vere politisk tilhøyrigheit og ideologi. I dei fleste kommunar på Sunnmøre står som nemnt tidlegare, høgresida sterkt. Av dei 13 personane eg intervjuar var det tre frå Framstegspartiet, tre frå Høgre, to frå Kristeleg Folkeparti, to frå Senterpartiet og ein frå Arbeidarpartiet. I tillegg var det ein representant for Tverrpolitisk liste og ein rådmann. Av dei elleve med partipolitisk tilhøyrigheit var altså fem medlemmar av dei tre partia som var med i Regjeringa Bondevik medan tre var frå Framstegspartiet, som på mange område sympatiserte meir med den tidlegare regjeringa enn den nye. Dette kan vere med på å forklare kvifor fleirtalet av informantane viste seg å vere negative til Regjeringa Stoltenberg. Dei mange negative ytringane om partia og enkeltmedlemmar av den nye regjeringa, kan også vere eit forsøk på å markere politisk avstand til regjeringsskiftet. Det er mogleg at fleire av dei som kjem med negativ omtale av Regjeringa Stoltenberg, kjenner større tilknytning til enkeltpersonar frå eige parti enn andre. Dette er også noko som blir nemnt av Frank Sve:

*”...eg trur kanskje i tillegg at det vart veldig mykje politikk inne i bildet. I forhold til at konsernmodellen kom akkurat samtidig med at Erna var rundt her oppe og teikna ringar rundt kommunane.”*

Jan Kåre Aurdal var ikkje einig i dette:

*”Eg har ofte etterlyst stortingspolitikarar si meining. Dei var veldig tause. Dei er fortsatt veldig tause. Dei har ikkje sagt omtrent eitt ord om kva dei meiner. Alt ifrå mitt eige parti, KrF, men også dei andre partia. Høgre er kanskje dei som har tona det mest, i og med at ho Erna Solberg som høgroleiar då har vore veldig tydeleg på kva ho har meint. Slik at eg føler at Stortinget har spelt ei altfor passiv rolle. Eg synest at dei burde ha lagt ein del føringar på denne debatten, og så kunne vi tatt debatten derifrå. Men det blei på ein måte... vi vart kasta ut i ein debatt som vi ikkje hadde*

*nokon føringar på, det var ikkje sagt noko frå sentralt hald om korleis ting skulle vere. Alt var på ein måte ope og fritt, og det er for så vidt greitt, men det gjorde også at mange politikarar sat og famla litt i blinde, og ikkje viste heilt kor hen ein skulle gripe fatt i det. Og det trur eg senka prosessen, at masse tid forsvann med at politikarane og dei ulike kommunestyre sat og famla litt på ”kva gjer vi her”. Og det trur eg var litt uheldig. Og det har eg sagt også sentralt.”*

Desse to ytringane viser at det er litt ulikt syn blant informantane om deltakinga til stortingspolitikarane. Det er uansett mogleg at politisk ståstad og ideologi påverkar politikarane eg intervjuar når det gjeld haldningar til dei to regjeringane med ulik farge. Eg ser ein tendens til at dei er meir kritiske til regjeringar frå andre parti, noko som slett ikkje er overraskande. Men også Hannelore Måseide, ordførar i Ulstein kommune, som hørde til Arbeidarpartiet, meinte at skiftet av regjering spelte ei rolle. Ho sa at ein no måtte tenke nytt og finne andre løysingar, sidan ein ikkje lenger kunne rekne med støtte frå Regjeringa. Ein kan derfor ikkje konkludere med at dette berre er kritikk av partia som politikarane sjølv ikkje er med i.

Eg fekk i samtale med nokre av informantane inntrykk av at dette prosjektet var så nært knytt opp til den statlege politikken og det ein meinte var interessene til den gamle regjeringa, at dei trudde at det ikkje lot seg gjennomføre med ny regjering. Knut Støbakk hadde følgjande svar på spørsmålet om ikkje dette prosjektet kunne gjennomførast uavhengig av fargen på regjeringa:

*”Jau. Vi har vel eigentleg sagt det at vi skal gjere det ferdig heile prosjektet, men det er klart det at det med dei signala som har kome no så brukar ikkje vi meir pengar enn som trengst, men desse 800 000...eh...departementet har jo trekt seg ut frå heile styringsgruppa. Dei var jo med i styringsgruppa. Og så...vi sit eigentleg igjen med ein følelse av at lufta gjekk ut av ballongen når regjeringa var så bastant i sitt...at her skulle det vere tre nivå. Og no har vi heller begynt å slåss om kva region og regiongrenser og kva regionar ein skal styre med.”*



### 6.3.2 REGIONDEBATTEN

At regjeringsskiftet blir sett på som eit vendepunkt har dermed også ei anna forklaring enn den reint partipolitiske Noko som er med på å forklare kvifor dette har blitt eit vendepunkt, er dei to regjeringane sine syn på fylkeskommunar og regionar. På Regjeringa Bondevik 2 si tid, var det mykje snakk om regionar. Den noverande fylkeskommunen skulle avviklast til fordel for større regionar. Både fem, sju og ni regionar i Noreg var omtalt. Regjeringa som kom etter hadde ikkje i like stor grad dette på agendaen, og fleire av informantane presiserte at den nye regjeringa var bestemt på å halde fram med tre nivå, slik som i dag: Stat, fylkeskommunar og kommunar. Eller som Knut Støbbakk sa: ”Dette her med regiondebatten og den biten, det har kokt vekk i kål.”

Willy Nasset, fungerande ordførar i Hareid kommune, sa følgjande om møtet med ein statssekretær der det blant anna vart snakka om antalet forvaltningsnivå:

*”Eg var på det møtet der dei stilte opp og sette på bremsepedalen. [...] Det var vel statssekretæren det som sa at dei kunne berre gløyme heile konsernmodellen på mange måtar. Og her skal vere tre forvaltningsledd i Noreg. Punktum basta finale [...] Fleirtalet på Stortinget vil no ha det på sin måte og det er no ikkje heilt samanfallande med det som skjer i denne konsernmodellsaka.”*

Noko av det same blir også nemnt av Jan Kåre Aurdal:

*”...så kom regjeringsskiftet, og så gjekk dei på ein måte i motsett vei. Altså, då ville ikkje dei, på ein måte, snakke så mykje om regionar og kommunane skulle på ein måte få gjere som dei vil. Og derfor så datt vi litt saman alle, kan du seie då.”*

Regiondebatten som pågjekk på denne tida, ser altså ut til å henge nøye saman med utviklinga av konsernmodellen. Denne debatten var sannsynlegvis ein av grunnane til at konsernmodellen vart så godt tatt imot i utgangspunktet. Det var stor usikkerheit om korleis regionane ville bli utforma. Sunnmøre ligg midt mellom det området som naturleg ser på Trondheim som den nærmaste store byen, og det området som ser på Bergen på same måte. Tradisjonelt har sunnmøringane sett mest sørover mot Bergen, og dei fleste ønska heller å

vere den nordlegaste delen i ein vestlandsk region, i staden for den sørlegaste delen av ein midtnorsk region. I følge ei meiningmåling Opinion gjorde for Sunnmørsposten i 2002<sup>29</sup> ville 71 prosent av sunnmøringane heller gå saman med vestlendingane enn trønderane dersom Møre og Romsdal fylke skulle slåast saman med andre regionar. Berre ein av ti spurde i meiningmålinga, vil heller at fylket skal slå seg saman med trønderane. 78 prosent av innbyggjarar over 60 seier at dei heller vil vere vestlendingar enn ”midt-norske” og berre tre prosent av denne aldersgruppa vel Trøndelag framfor Vestlandet. 67 prosent av dei som er yngre orienterer seg mot sør, medan 11 prosent vil gå mot nord. I motsetning vil Nordmøre aller mest sannsynleg sjå det som naturleg å høyre til Midt-Noreg og Trøndelag, og det vil sannsynlegvis også Romsdalen. Opinion har også spurt folk kva Sunnmøre bør gjere dersom resten av fylket vil gå mot nord ved fylkessamanslåingar. Spørsmålet blir då om Møre og Romsdal bør splittast opp eller ikkje 60 prosent meiner at Sunnmøre då må lausrive seg. 23 prosent vil følgje resten av fylket til Trøndelag, medan 17 prosent ikkje er sikre på kva dei meiner om denne saka. Uansett korleis regionane eventuelt skulle utformast, var det ikkje tvil om at Sunnmøre ville endt opp som ein utkant. Trusselen om ei regioninndeling av Noreg kan derfor vere litt av årsaka til at sunnmøringane ville prøve å samle seg i eit meir formelt samarbeid for å stille sterkare.

Det var fleire av dei eg intervjuar som nemnde dette. Nokre meinte at konsernmodellen var spesielt interessant med tanke på dei nye regionane som enkelte ønska å innføre. Ein av dei var Willy Nasset. Han meinte at arbeidet med konsernmodellen at var ”nauta interessant” akkurat på grunn av at Noreg skulle teiknast på ein ny måte med nye regionar på denne tida. Han sa at ”Sunnmøre må stå samla når det nye kartet skal teiknast”. Og dette trur eg altså var ein av hovudgrunnane til at konsernmodellen vart lansert. Ei sterkare og meir bindande form for samarbeid kunne vere med på å gjere Sunnmøre meir synleg, sjølv om det vart ein ”utkant” med lang avstand til regionshovudstaden.

Det var slett ikkje alle informantane som såg for seg eit Noreg med regionar i staden for fylkeskommunar. Det var fleire som hadde sett for seg berre to administrasjonsnivå: Stat og

---

<sup>29</sup> <http://www.smp.no/article/20020112/NYHETER/201120304>

kommune. Ein av dei som har eit slikt standpunkt er Knut Støbakk, ordførar i Giske kommune:

*”...så lenge det at det var snakk om berre ein tonivåmodell, så var det klart det at dette her med å...å vere ein dominerande aktør i landet...altså å få litt meir tyngde bak det...og i forhold til også næringsutvikling så var dette her...veldig interessant. Og for å utvikle heile regionen så trur eg eigentleg dette her hadde vore ein måte og fått dette opp og gjort....gått på. Men det...var heilt klart grunna i at du måtte ha kun eit tonivåsystem. På eit trenivåsystem så ser eg dette som dødfødt.”*

Og Knut Støbakk var ikkje åleine om å vere skeptisk til å nytte konsernmodellen dersom fylkeskommunen skulle halde fram eller bli avløyst av til dømes regionar. Det som er hovudinnvendinga her, er at det då kan bli meir byråkrati. Konsernkommunen kjem då inn som eit ”mellomnivå” i tillegg til fylkeskommune eller tilsvarende, kommune og stat. Knut Støbakk meinte også at departementet slo føtene unna konserntanken, og seier vidare at det blir meiningslaust å lage ein konsernmodell som gjer forvaltninga enda meir byråkratisk:

*”Ja, altså, mitt syn på modellen, han var...eg synest han var veldig positiv i forhold til viss du skulle ha eit to nivå forvaltningsnivå. Men så lenge du skal over på eit tre... tre nivå forvaltning då kan vi like godt drive med eit interkommunalt samarbeid i staden for å lage eit... kanskje eit overbyråkrati i ein konsernbit, for då begynner du å nærme deg ikkje berre tre nivå men kanskje tre og ein halv og ...så egentlig då trur eg du gjer det verre.”*

Jan Kåre Aurdal, som i utgangspunktet var svært positiv til modellen, såg også auka byråkrati som ei potensiell utfordring:

*”viss du set det litt på hovudet dette med konsernleiing, altså det kan vere blant anna det at det blir ei slags dobbeltkøyring i forhold til dette med fylket, fylkestinget. Altså, viss dette blir vedtatt, så er det klart at då må jo fylkestinget, eller Møre og Romsdal fylke, på ein måte bli organisert på ein annan måte.”*

Fleire hevda altså at fylkeskommunen burde leggest ned, og at konsernmodellen då ville vere meir relevant. Dette er eit argument som kan seiast å vere litt spesielt. Slik som

konsernkommunen er planlagt, skal han ikkje få overført oppgåver frå fylkeskommunen. Det er dei kommunale oppgåvene konsernet skal ta seg av, og ikkje dei fylkeskommunale – i alle fall ikkje slik som modellen har vore planlagt til no. Dette fører til at argumentasjonen om regionalpolitikken, regionar og fylkeskommunen ikkje blir særleg relevant, og heller ikkje dette er i seg sjølv ein grunn til at ein skulle trenge å legge modellen på is. Behovet for samarbeid mellom kommunane, vil sannsynlegvis vere like stort sjølv om fylkeskommunen held fram slik som i dag. Amdam (2004:44) referer til Selstad (2003) som seier at dersom fylkeskommunen blir nedlagt, er det mest realistiske å innføre 41 ”fogderiregionar”. Sunnmøre var ein av dei foreslåtte fogderiregionane. Amdam hevdar derfor at forslaget til ein konsernkommune, som rådmann Jan Petter Eide i Haram kommune lanserte, ikkje er nokon ny tanke. Også Amdam et al (2004:44) seier at ”dette er eit alternativ som neppe er aktuelt anna enn ved eit ”vedtak frå toppen”, dvs. at Stortinget vedtek å legge ned fylkeskommunane og kommunane og oprette nye regionale storkommunar.”

Ragnhild Aarflot Kalland, ordfører i Volda kommune, meinte derimot at regjeringsskiftet ikkje har hatt noko å seie for regiondebatten. Men også ho sa at konsernmodellen ville vere meir interessant med to forvaltningsnivå:

*”Fleirtalet i Stortinget har heile tida vore at vi skal ha ein trenivåmodell. Så om vi hadde ein kommunalminister som aktivt arbeidde for to nivå, så var det heller ikkje i forrige periode fleirtal for det i Stortinget. Sånn at det var vel ein kamp som ikkje ville ha ført til resultat, sånn som eg oppfattar det. Men det er klart, viss valet hadde vore... valresultatet ved forrige Sttingsval, hadde vore annleis, at Høgre og Frp hadde fått større innflytelse, så kunne ein jo kanskje ane at der kunne bli eit fleirtal for to nivå. Då kunne modellen vore meir interessant.”*

Fleire såg utfasing av fylkeskommunen som ein føresetnad for å bruke modellen. Eg synest no at det er litt overraskande at så mange har tenkt på dette som eit reelt alternativ. Men dette har nok med endringar i dagsorden, både politisk, i media og elles i samfunnet, å gjere. Dette har ikkje vore diskutert så mykje offentleg i det siste, og det verkar sannsynlegvis meir usannsynleg no enn det gjorde for tre år sidan, i 2006. Sjølv om eg ser ein tendens til at mange vil at fylkeskommunen skal bort, var det nokre som var ueinige. Frank Sve, ordfører i Stranda

kommune, trudde at fylkeskommunane skulle vekk, men han var på ingen måte positiv til dei planlagde regionane:

*”...så forsvinn fylkeskommunane, og det blir regionar, det må vi berre sjå at det... det kjem. Og eg trur desse regionane vil bli mislykka, det vil heilt sikkert fungere og gå rundt, og alt sånt, men det vil bli et vanvittig byråkrati... Det vil bli eit nytt sånt mini-Storting, og det er sikkert flott å vere politiskar der, eg hamnar der sikkert, og det blir sikkert kjekt å sitte der og alt sånt, og lite matnyttig vil eg tru. Dessverre.”*

Det var altså ei utbreidd haldning blant ordførarane eg intervjuja, at noko måtte gjerast med fylkeskommunen for at konsernmodellen skulle fungere. Enten måtte ein gå over til to forvaltningsnivå, eller så måtte fylkeskommunen erstattast med større regionar. Slik som forvaltninga er organisert i dag, er det stort sett semje om at modellen vil vere vanskeleg å nytte. Det blir i denne samanhengen peika på meir byråkrati som den største utfordringa.

Jan Petter Eide, som var den som tok initiativet til å utgreie ein slik modell var derimot ikkje einig. Han meinte at modellen absolutt kunne nyttast sjølv om fylkeskommunen består:

*”Ja, absolutt. Altså, dette handlar egentlig om å foreine dei ressursane som ligg i dette området. Og det er heilt uavhengig av om det blir styrt frå Bergen eller Trondheim eller frå Molde eller frå Oslo for så vidt. Altså, dette handlar om å utvikle ein type organisasjon som tenker i partnerskap med sine omgivelser, altså næringsliv, utdanning, frivillige organisasjonar og så vidare. Og rundt denne konsernmodellen så må ein tenke seg at ein bygg opp andre typar styringsorgan enn det ein kjenner i kommunen i dag.”*

Eide var heller ikkje samd i at ein konsernkommune nødvendigvis ville føre til auka byråkrati:

*”Altså, dette er jo ting som vi må kritisk sjå på, om konsernmodellen i seg sjølv verkar på ein måte stimulerande i retning av å etablere eit nytt byråkratinivå, men tanken er jo egentleg at konsernledelsen skal bestå av ei handfull menneske som har nokre konkrete oppgåver, det eine er å drive med implementering og integrering av system, det andre er jo å sørge for at der er ein prosessfull strategisk tenking, og det siste er jo at ein etablerar på ein måte stordriftsfordelane der det er mulig. Mens den egentlige*

*produksjonen, og skal vi kalle det dagleglivet, det utøvast jo ute i kommunane, ute i divisjonane om ein vil.”*

Det viste seg altså at regjeringsskiftet vart sett på som eit vendepunkt av informantane. Både på grunn av regiondebatten, men også på grunn av økonomisk usikkerheit og uoppfylte forventningar om støtte frå statleg hald.

### 6.3.3 INNBYGGJARAR OG NÆRINGSLIV

Ein kan ikkje sjå på endringar i den statlege politikken som den einaste grunnen til at prosjektet vart lagt ned. Det finst fleire grunnar, sjølv om dette blir sett på som det viktigaste av dei fleste informantane. Ein annan grunn kan vere at lokalbefolkninga har engasjert seg lite. Som eg nemnde innleiingvis har fleire kommunar arrangert folkemøte, men mange har hatt problem med få frammøtte. Også næringslivet har vore overraskande tause i denne saka. Ein slik modell vil gagne næringslivet, seier fleire av informantane. Det finst fleire eksempel på at næringslivet har engasjert seg mykje i lokalsamfunnet, og til og med støtta offentlege tiltak økonomisk.<sup>30</sup> Dersom næringslivet hadde sett klare fordelar med at Sunnmøre vart organisert som eit konsern, slik som tilhengjarane av modellen seier, kan ein ikkje sjå bort frå at næringslivet burde ha engasjert seg langt meir i denne saka. Om ikkje økonomisk, så i alle fall med ytringar i media og liknande. Eit styrka næringsliv er til fordel for alle, ikkje minst for næringslivet sjølv. Men det gir også meir pengar til kommunane.

Då eg utførte intervju med 13 informantar i 2006, var ein framleis usikker på vegen framover, men det var vedtatt å fullføre utgreiinga som var påbegynt. Dette har ikkje vorte gjort, og kva som er grunnen til det, er ikkje heilt tydeleg. Ein skulle tru at behovet for samarbeid framleis var til stades, og at det derfor var mogleg å fortsette prosessen dersom kommunane framleis var interesserte. Pengane som kommunane fekk frå departementet kunne fungere som ein god

---

<sup>30</sup> Her kan til dømes Sykkylvsbrua nemnast som eit konkret eksempel. Denne brua vart delfinansiert av Ekornes fordi at ho ville forenkle logistikken mellom fabrikanlegga deira, som ligg på begge sider av Sykkylvsfjorden. (<http://no.wikipedia.org/wiki/Ekornes> )

startkapital. Det blir også hevda at kommunane skal kunne spare pengar ved å vere organisert på denne måten, og utgiftene til utgreiing og implementering vil då tenast inn på sikt. Eg meiner derfor, utan å ha gått inn i noko nærare økonomisk analyse av modellen, at vidare økonomisk støtte frå departementet ikkje er nokon føresetnad for å innføre ein slik modell. I følgje eit notat frå KS januar 2005 står det at kommunane ofte ikkje har tålmod til å vente på ein slik effektiviseringsgevinst, og dette kan også vere tilfellet her:

*”De største utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er økonomi og politisk styring. Kommunene opplever en trang kommuneøkonomi og utgifter i forbindelse med etablering og drift av samarbeid vil alltid være utsatt når kommunebudsjettet skal balanseres. Fordeling av utgifter mellom ulike kommuner er vanskeligere enn å fordele inntekter. Ethvert samarbeid vil generere utgifter i startfasen. Med den mangel på forpliktelse og langsiktighet som preger dagens samarbeid, vil mange kommuner ikke ha tålmodighet til å vente på effektiviseringsgevinstene ved samarbeidstiltakene.”*

Eg har inntrykk av at det uansett ikkje var det økonomiske aspektet ved manglande støtte frå den nye regjeringa frå 2005, som vart sett på som det største problemet. Det verkar heller som om fleirtalet av informantane mista mykje av engasjementet rundt modellen, når den nye regjeringa ikkje støtta opp om det dei heldt på med. KRD hadde med ein representant i styringsgruppa for konsernmodellen. At denne representanten vart trekt ut av gruppa etter regjeringsskiftet i 2005, er noko av det som blir lagt mykje vekt på av informantane. Gruppa besto elles av personar som i utgangspunktet var over gjennomsnittet interesserte i dette, så ein skulle tru at det var mogleg å halde fram på eiga hand dersom interessa og behova framleis var til stades. Det verka derimot som at lufta rett og slett gjekk ut av ballongen. Andre hendingar som blir trekt fram som sentrale i samband med dette, var at den nye kommunal- og regionalministeren Åslaug Haga, ikkje ville ha noko møte med ordførarane på Sunnmøre angående dette. Eg tenkjer også her at dersom entusiasmen hadde vore stor nok, og behova som eg har nemnt ovanfor, framleis var til stades, kunne styringsgruppa gått vidare med dette trass i at statsråden ikkje var så interessert.

Eg har tidlegare nemnt at interessa blant innbyggjarane var lita. Av dei eg intervjuar var det ingen som nemnde lita oppslutning blant innbyggjarane som ein grunn til å leggje ned prosjektet. Sjølv om dette ikkje vart nemnt, så eg trur også at dette kan vere med på å forklare

at modellen ikkje vart sett ut i livet. Det er få politikarar som ønsker å ta beslutningar som er heilt motsett av det som innbyggjarane meiner, sidan dei styrer på mandat frå folket.

Christensen og Lægreid (2000b:5) nemmer dette når dei snakkar om det dei kallar "The sovereign state model" der folk først og fremst blir sett på som veljarar:

*"But it is then up to the representatives and parties to handle this mandate. In that respect they are supposed to be responsive and reflect the attitudes of the voters, channeling these attitudes into public decisions while also trying to influence public opinion."*

Dersom innbyggjarane ikkje var interesserte i ein konsernmodell, er det på grunn av dette, lite sannsynleg at politikarane ville gå vidare med prosjektet, sjølv om dei framleis såg behovet for å nytte ein slik modell.

Oppsummert er det tydeleg at det mest avgjerande for kvifor arbeidet med konsernkommunen blei lagt på is, var at den statlege støtta til eit slikt prosjekt forsvant. Behovet for samanslåing var ikkje stort nok til å halde prosessen i gang.



## 7 AVSLUTNING

I denne oppgåva har eg kartlagt og drøfta den prosessen som hadde som mål å organisere kommunane på Sunnmøre som eit konsern. Eg ønska først og fremst å finne ut kva som var årsakene til at arbeidet med konsernmodellen stoppa opp. Eg vil i dette kapitlet oppsummere hovudfunna mine.

Det teoretiske tilfanget til oppgåva har eg henta frå studiar av offentleg politikk, i særleg grad PP-analysar og analysar av iverksetting. Eg drøfta der faktorar som kunne kaste lys over utviklinga og gjennomføringa av modellen med konsernkommune. Faktorane var: Opplevd behov for samanslåing av kommunar, ressursar som kunne sparast eller utnyttast betre, ideologi og politisk vilje, og den statlege politikken på området.

Gjennom dei 13 intervjuja eg utførte i juni 2006, kom det fram ulike syn på konsernmodellen. Det var ein tendens til at dei kommunane som hadde kortast reisetid til Ålesund, var meir positive enn dei som låg lenger unna. Dette er ikkje så uventa, sidan dei som har lenger reiseveg kan føle at dei blir lenger frå ”makta” enn dei som geografisk ligg nærare. Det er også mogleg at enkelte kommunar er redd for tap av sentrumsfunksjonar dersom modellen hadde blitt realisert. Andre veike sider er at eit slikt konsern kan bli for stort og uoversiktleg, og konsernet har mindre lokalkunnskap enn divisjonskommunane. Enkelte er redde for at dei interessante politiske sakene skal forsvinne frå lokalkommunestyra til konsernstyret. Det argumentet som er mest brukt mot konsernkommunen er at ein er redd for eit auka byråkrati. Konsernet kan ende opp som eit fjerde forvaltningsnivå. Mellom dei sterke sidene finn ein argument om at konsernkommunen kan løyse felles utfordringar kommunane har, blant anna innan planlegging, marknadsføring, kompetanse, samferdsel og næring. Ein kan få stordriftsfordelar deriblant moglegheiter til å danne spesialiserte einingar. Det blir også hevda at lokalkommunane får behalde identiteten sin, i motsetning til ved ordinære samanslåingar.

## 7.1 BEHOV OG RESSURSAR

På Sunnmøre har det interkommunale samarbeidet lange røtter. Ein ser no at kommunane samarbeider på stadig fleire områder, og at dei små kommunane no ofte blir for små til å kunne yte gode kommunale tenester. Konsernmodellen vart lansert av rådmannen i Haram kommune i september 2004. Grunnane til at han kom opp med ideen var at kommunane har utfordringar når det gjeld næringsutvikling, utdanning og kompetent arbeidskraft, infrastruktur og kommunal tenesteproduksjon, og behov for å finne ei løysing på desse utfordringane. Det var fleire årsaker til at ein slik modell var aktuell. I dei fleste kommunane finst det eit behov for nærare og meir forpliktande samarbeid. Større effektivitet og økonomisk innsparing kan vere ein grunn til dette. Større einingar kan vere meir spesialiserte og dermed kanskje tilby betre tenester. Målet var også å marknadsføre Sunnmøre betre. Dette gjeld blant anna i høve til reiseliv, men kanskje aller mest i høve til eventuelle innflyttarar, samt sunnmøringar som har flytta ut av regionen eller som vurderar å flytte ut. Ved å stå saman ønskjer også sunnmøringane å stå sterkare ovanfor sentrale myndigheiter. Ei slik form for samarbeid skal også kunne hjelpe til med å få tak i kompetent arbeidskraft, og utarbeide betre utdanningsmoglegheiter. I tillegg vil Ålesund kunne betre si rolle som by for heile Sunnmøre.

Det ser ut til at behova til kommunane var ein viktig motivasjon for at kommunane bestemte seg for å utgreie ulike alternativ for omfattande og forpliktande interkommunalt samarbeid. Konkret for konsernkommunen sin del, ser ikke dette ut til å ha vore den viktigaste faktoren. Eg kan ikkje tru at behovet for samarbeid endra seg nemneverdig i perioden denne prosessen pågjekk. Dersom behovet hadde stått i fokus, og denne modellen var utarbeidd for å dekke behova til alle sunnmørskommunane, så ville ein ha fullført utgreiinga av modellen, trass i manglande oppslutning frå sentralt hald.

## 7.2 IDEOLOGI OG MOTE

På Sunnmøre er industrien svært viktig. Det er her mange av sunnmøringane har arbeidsplassane sine, og det kan vere ein grunn til at ein akkurat her ønska å organisere kommunane på etter ein modell inspirert av privat næringsliv. Det kan altså vere ei form for lokal ideologi som ligg bak. Også partipolitisk ideologi kan ha hatt ein del å seie, sidan

fleirtalet av ordførarane på Sunnmøre høyrde til høgresida i politikken. Ideologien i den sentrale politikken endra seg med ny regjering, og ei sosialdemokratisk regjering ville sannsynlegvis ha mindre interesse av å innføre element frå privat næringsliv i kommunane enn ei borgarleg regjering.

Det ser også ut til at den marknadsfokuserete reformbølgja som har prega offentleg sektor i mange land dei siste åra, NPM, no har begynt å dabbe av. Sidan mote og trendar også har ein del å seie for offentleg organisasjon, er det mogleg at mindre marknadsfokusering i det offentlege, også har hatt noko å seie for at konsernmodellen aldri vart implementert.

### 7.3 STATLEG POLITIKK

Konsernmodellen vart presentert medan den dåverande regjeringa prøvde å få kommunane sjølv til å ta initiativ til å slå seg saman. Mange kommunar frykta at tvangssamanslåingar kunne kome i neste runde. Denne modellen kan vere eit forsøk på å kome tvangssamanslåing i forkjøpet. Ein kan også sjå dette som eit forsøk på å støtte opp om regjeringa sin politikk, sidan fleirtalet av ordførarane på Sunnmøre tilhørde same parti som den sitjande regjeringa. Sunnmørskommunane fekk 800 000 kroner av KRD for å greie ut modellen, og ein kan dermed også sjå på dette initiativet som ein måte å skaffe seg statlege midlar på.

Planlegginga av konsernmodellen føregjekk for fullt frå ideen vart lansert i september 2004 fram til hausten 2005. Det vart ikkje gjort noko vedtak om å avslutte arbeidet på den tida, men mange begynte då å bli tvilande til modellen. Ein var ikkje sikker på om ein fekk behalde midlane ein hadde fått frå KRD. Det var også langt større tvil enn tidlegare om dette var ein modell som var verdt å satse på. Fleirtalet av informantane sa at regjeringsskiftet i 2005 hadde svært mykje å seie for utviklinga av denne saka, og fleire sa at regjeringsskiftet var ei direkte årsak til at prosessen stoppa opp. Ein ser altså at den statlege politikken har hatt svært mykje å seie for utviklinga. Det kan også sjå ut som at ein miste trua på modellen lokalt, når ein då sto utan ei regjering som klappa ein på skuldra. Nokre av informantane, som Arve Tønning, meinte at det låg i korta at ein skulle få meir pengar av regjeringa etter å ha brukt 800 000 til utredning. Dette i seg sjølv kunne vere ei ”gulrot” for å halde fram med planlegginga, trass i lita oppslutning frå innbyggjarar og næringsliv. Denne gulrota forsvann då det vart klart at det

ikkje var meir pengar å hente. Dersom arbeidet med modellen vart gjort for å følgje den sentrale politikken, fall altså grunnlaget vekk då ei ny regjering kom på bana, og dermed også ein ny politikk. Blant sunnmørskommunane ser Regjeringa Bondevik 2 ut til å ha både større makt og større legitimitet enn Regjeringa Stoltenberg 2 som kom etter. Dette kan mellom anna også ha samanheng med den partipolitiske tilhøyrigheita til ordførarane.

Det finst altså fleire moglege årsaker til at kommunane valde å avslutte arbeidet med konsernmodellen. Endringar i statleg politikk, ser ut til å vere det viktigaste. Eg avgrensa datagrunnlaget for denne oppgåva til å gjelde omtrent frå 2004 til 2006. Det var sommaren 2006 eg utførte intervju mine, og det hadde då skjedd lite i saka sidan hausten 2005. Det vart likevel vedtatt å halde fram med utgreiinga som var planlagt. Hausten 2009 snakka eg med Jan Kåre Aurdal, ordførar i Sykkylven, og Odd Løkvik, dagleg leiar i ÅRU. I følgje begge hadde det ikkje skjedd noko i saka sidan sommaren 2006. Og det var framleis regjeringsskiftet i 2005 som vart lagt vekt på når dei forklarte kvifor prosessen hadde stoppa opp. Dette er med på å understreke at det, mellom fleire moglege årsakar, var føringar i statleg politikk som var hovudårsaka til at kommunane valde å avslutte arbeidet med modellen.

*”I forskningen dominerer historiene om de mislykte reorganiseringsprosjektene, men i kommunene dominerer optimismen: Om man ikke lyktes forrige gang, er man helt sikker på å ha funnet det riktige svaret denne gangen.”* (Baldersheim og Rose 2000)

I følgje Balderheim og Rose gir altså kommunane ikkje opp så lett. Ein kan derfor ikkje vere sikker på at det faktisk er kroken på døra for ein konsernkommune på Sunnmøre. Kanskje vil noko av modellen kunne brukast ved eit seinare høve.

#### 7.4 VIDARE FORSKING

Det er aspekt ved kommunesamarbeidet på Sunnmøre som eg ikkje har tatt opp i denne oppgåva. I første omgang var ein av ideane mine å skrive ei oppgåve om den demokratiske prosessen ved planleggjinga. Spesielt med tanke på at ein av dei presenterte modellane kanskje skulle setjast ut i livet. Sidan ingen av modellane har vorte gjort noko meir med, fann eg det derimot interessant å finne ut kvifor dette skjedde. Ein studie av den demokratiske

prosessen ved planlegginga kunne likevel vore gjennomført. Ein kunne til dømes finne ut meir om kva rolle Ålesund har spelt i denne samanhengen. Det har kome fram ytringar som kan tyde på at nokre kommunar har vore med på planlegginga berre fordi dei ikkje ville stå utanfor fellesskapet som ein eventuell konsernkommune kunne vere. Dette kunne det også vore interessant å finne ut meir om dersom det skulle forskast meir på konsernmodellen.

12. august 2007 var ordførarar og rådmenn samla til ein konferanse i Geiranger. Det vart då oppsummert kva som var gjort i forprosjektet til konsernmodellen. Konferansen viste at det framleis er stort behov for ei sterkare felles satsing på område innan samfunnsutvikling. Det vart sagt at det å etablere ein ny kommuneorganisasjon etter modell av eit konsern, er eit svært omfattande og radikalt grep. Konferansen konkluderte med at det er behov for felles strategiske grep og å etablere ein felles samarbeidsarena, men kva form organiseringa til slutt skal få, må det arbeidast vidare med. ”Alle deltakarane kom med eit JA utan atterhald til aktivt og forpliktande samarbeid. Unntaket var ordføraren i Volda som reserverte seg, ” står det i referatet frå konferansen.

Den siste tida har det også vore diskusjonar i media angående samanslutning av fleire kommunar. Blant anna har det hausten 2009 vore diskutert om Ålesund bør slå seg saman med fire av dei ikringliggande kommunane.<sup>31</sup> Siste ordet er altså ikkje sagt i diskusjonen om korleis sunnmørskommunane skal organiserast. Det blir spanande å følgje med på kva denne runden med diskusjonar kan føre til. Kanskje kan dette vere grunnlaget for eit oppfølgingsstudium av kommunane på Sunnmøre.

Prosessen med konsernkommune var i stor grad driven av behov for å handle for å kome i forkant av ei uheldig utvikling, men dette var eit behov som var meir strategisk definert enn utslag av ei nær krise. Konsernkommuneprosjektet lei nederlag først og fremst fordi den statlege støtta til prosjektet forsvann. Det lokalt følte behovet for samarbeid gjennom å etablere ein konsernkommune var ikkje sterkt nok til å bli driven gjennom av eiga kraft. Eller sagt på ein annan måte: Viljen mangla både hos veljarar, næringsliv og ikkje minst hos dei lokale politikarane.

---

<sup>31</sup> Blant anna: <http://www.smp.no/article/20090420/MENINGER05/212361450>

## 8 KJELDER

### 8.1 INTERVJU

Knut Støbakk (Krf), ordfører i Giske: Fredag 09.06.06

Ronny Harald Blomvik (Frp), ordfører i Sula: Onsdag 14.06.06

Arve Tonning (H), ordfører i Ålesund: Fredag 16.06.06

Frank Sve (Frp), ordfører i Stranda: Fredag 16.06.06

Jan Petter Eide, rådmann i Haram: Måndag 19.06.06

Jan Kåre Aurdal (Krf), ordfører i Sykkylven: Tirsdag 20.06.06

Charles Tøsse (H), ordfører i Stordal: Tirsdag 20.06.06

Willy Nettet (Tvp), konstituert ordfører i Hareid: Onsdag 21.06.06

Hannelore Måseide (Ap), ordfører i Ulstein: Onsdag 21.06.06

Sigmund Stene (H), ordfører i Ørskog: Onsdag 21.06.06

Ragnhild Aarflot Kalland (Sp), ordfører i Volda: Torsdag 22.06.06

Terje Vadset (Frp), ordfører i Skodje: Fredag 23.06.06

Arne Sandnes (Sp), ordfører i Norddal: Fredag 23.06.06

### 8.2 UFORMELLE SAMTALAR

Erling Solsletten, rådmann i Sykkylven kommune hausten 2005.

Jan Kåre Aurdal, ordfører i Sykkylven kommune hausten 2009.

Odd Løkvik, dagleg leiar i ÅRU hausten 2009.

### 8.3 MØTE

Møte med ordførarar og rådmenn: Mandag 19.06.06 kl 11 (Biblioteksalen (rom 364) i lavblokka i Ålesund rådhus)

### 8.4 LITTERATURLISTE

Amdam, Jørgen, Johan Barstad, Inge Dyrhol, Johann Roppen og Geir Tangen (2004): "Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre" Forskingsrapport 57, Møreforsking Volda.

Amdam, Jørgen, Inge Dyrhol og Else Ragni Yttredal (2005): "På veg mot det nye Sunnmøre. Kommunar organisert etter konsernmodellen." Arbeidsrapport 176, Møreforsking Volda.

Baldersheim, Harald, Audun Offerdal og Torodd Strand (1979): *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel og konflikt mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Bergen, Universitetsforlaget.

Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2000): "Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering." i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget.

Bukve, Oddbjørn (2000): *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo, Det Norske Samlaget.

Christensen, Tom og Per Lægred (2000a): "New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms are Received in a Civil Service System", LOS-Senter Særtrykk 0003.

Christensen, Tom og Per Lægred (2000b): "New Public Management – Puzzles of Democracy and the Influence of citizens", LOS-senter Notat 0010.

Creswell, John W. (2003): *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications

Dyrhol, Inge (2005): "Stor kommunen Borgund. Kommunale tenester og økonomi" Arbeidsrapport nr. 174, Møreforsking Volda.

Dahl, Robert (1957) *The concept of power*. Behavioral Science.

Eide, Jan Petter og Turid Hanken (2004): "Storkommunen "Borgund" - Kvifor eit

kommunekonsern?" Problemnotat desember 2004

Etzioni, Amitai (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement and their Correlates*. New York, The Free Press of Glencoe

Fimreite, Anne Lise og Olav Kylland (1992): "Interkommunalt samarbeid på tross av begrensninger." LOS-senter Notat 92/35.

Goggin, Malcolm L. (1999): "The Use of Administrative Discretion in Implementing the State Children's Health Insurance Program" *The Journal of Federalism* 29:2 (Spring 1999)

Grimen, Harald (2000): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter* Universitetsforlaget

Hague, Rod, Martin Harrop og Shaun Breslin (1998): *Comparative government and politics*. Macmillan, London.

Held, David (1996): *Models of Democracy*. Oxford, Polity Press.

Hidle, Knut (2008): "Regionalitet og regionalisering, Ålesund" Agderforskning, prosjektrapport nr 17/2008

Hood, Christopher (1991): "A Public Management For All Seasons" *Public Administration*, Vol. 69 Spring

Klem, Nurket og Magne Rommetveit (2005): "Eit nytt Hordaland. Forslag for nye kommunegrenser i Hordaland 25. februar 2005"

Norbø, E. 1968: *Kommunenes ytelser i sosialektoren*. Oslo: Hovedoppgave. Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

Offerdal, Audun (1999): *Den politiske kommunen*. Oslo, Det Norske Samlaget.

Offerdal, Audun (2005): "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget.

Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati*. Gyldendal

Øgård, Morten (2000): "New Public Management – markedet som redningsplanke" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget.



KS: "Forpliktende interkommunalt samarbeid – styrker og svakheter ved ulike modeller"  
Notat januar 2005

Brev sendt frå KS Møre og Romsdal til kommunane i Møre og Romsdal 23.03.2004.

Brev frå ÅRU ved Jan Kåre Aurdal til KRD ved Erna Solberg: "Anmodning om departementets deltakelse i arbeidet med å utvikle kommuneprojektet Sunnmøre som et konsern" datert 12.04.05.

St.prp. nr. 66 (2002-2003) "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen) Tilråding fra KRD av 15. mai 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

Møtereferat, notat og møteinnkallingar frå styringsgruppa og arbeidsgruppa for konsernmodellen.

Møtereferat frå kommunane Haram, Sykkylven, Volda, Stranda, Ørskog og Ålesund.

## 8.5 INTERNETT OG AVISER

Høgre sine nettsider:

([http://www.hoyre.no/artikler/2004/8/erna\\_solbergs\\_tale\\_pa\\_hoyres\\_kommunalkonferanse\\_i\\_harstad/print\\_view](http://www.hoyre.no/artikler/2004/8/erna_solbergs_tale_pa_hoyres_kommunalkonferanse_i_harstad/print_view))

Statistisk Sentralbyrå ([www.ssb.no](http://www.ssb.no))

Storfjordnytt ( <http://www.storfjordnytt.no/nyhende04/46-folkemote.html> )

Sunnmørsposten ([www.smp.no](http://www.smp.no))

Sykkylvsbladet

NRK Møre og Romsdal ([www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk\\_more\\_og\\_romsdal/](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_more_og_romsdal/))

VG ( <http://www.vg.no/nyheter/bolig/artikkel.php?artid=243075> )

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

[www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no) (data samla inn av Telemarksforskning)

Ålesundsregionens utviklingsselskap ([www.aru.no](http://www.aru.no))

## 8.6 VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE

### 8.6.1 BAKGRUNNSINFORMASJON OM INTERKOMMUNALT SAMARBEID I DAG

1. Kva former for interkommunalt samarbeid finst i kommunen din i dag? På kva område?
2. Evt. Veit du kven som har tatt initiativet til desse samarbeidsordningane? (Om det er mogleg å vite...)
3. Korleis vurderar du nytten kommunen har hatt av det interkommunale samarbeidet dei deltek i?
4. Har kommunen behov for eit tettare samarbeid med andre kommunar enn slik det er i dag?
5. Evt: På kva for felt og med kva for kommunar?
6. Korleis er forholdet mellom kommunen din og dei andre kommunane på Sunnmøre?

### 8.6.2 HALDNINGAR TIL KONSERNKOMMUNEPROSJEKTET

7. Kor godt kjenner du til arbeidet med ein konsernmodell på Sunnmøre?
8. Er prosjektet om ein konsernmodell for heile Sunnmøre avslutta? (Evt når?)
9. Evt: Kva vil skje framover med planlegginga av modellen. (Og når?)
10. Evt: Kva er grunnen til at prosjektet er avslutta?
11. Evt: På kva måte vart prosjektet avslutta? Og kvifor?
12. Kva er ditt syn på denne modellen? (Kva er fordelane og ulempene?)
13. Finst det kommunar som har vore meir positive eller meir negative til konsernmodellen enn andre?

14. Meiner du at din kommune burde vore med dersom eit slikt konsern hadde blitt ein realitet? (Kan du velje å la vere?)
15. Kva endringar ville ein konsernkommune medført for din kommune?
16. Kva endringar ville ein konsernkommune medført med tanke på effektiviteten i kommunen?
17. Kva endringar ville ein konsernkommune medført med tanke på lokaldemokratiet?
18. Kva endringar ville den medført med tanke på fridomen til kommunen?
19. Var du positiv eller negativ til modellen om Sunnmøre som konsern med det same den vart lansert? (Kvifor?) Evt kvifor har du endra synspunkt.

---

#### 8.6.3 HAR ARBEIDET MED MODELLEN VORE EIN DEMOKRATISK PROSESS?

20. Kven har tatt initiativet til modellen? (Lokalt eller statleg initiativ?)
21. Kva meiner du er årsaka til dette initiativet? (Ligg til dømes iverksetjing av statleg politikk bak?)
22. Kva for aktørar har vore med på å ta sentrale beslutningar i denne saka?
23. Har alle kommunane på Sunnmøre vore med på å bestemme? (Har enkelte kommunar bestemt meir enn andre?)
24. Kva for enkeltpersonar har hatt mest innflytelse på utviklinga i denne saka?
25. Har du fått gjennomslag for dine synspunkt?
26. Kva rolle har KS spelt i planlegginga av konsernkommunen?
27. Kva rolle har KR D spelt?
28. Kva rolle har Ålesundsregionens Utviklingsselskap spelt?
29. Er det andre aktørar som har hatt framtrekkande roller? (evt sjå spørsmål 19)

30. I kor stor grad har kommunane vore einige i denne prosessen?
31. Kven i din kommune har tatt sentrale beslutningar angående konsernkommunen?
32. Har dette temaet vore mykje diskutert? (Kven har diskutert? Til dømes i kommunestyret?)
33. Har det vore usemje i kommunen i denne saka?
34. Kva synspunkt meiner du har kome mest fram i media?
35. Kva argument og synspunkt meiner du det har blitt lagt mest vekt på i denne prosessen?
36. Vil kommunen din endre det interkommunale samarbeidet på grunn av utgreiingane om konsernkommunen?
37. Kva har regjeringsskiftet i 2005 hatt å seie for utviklinga i saka?
38. Er det behov for kommunesamanslåingar på Sunnmøre?
39. Evt: Kva for kommunar?
40. I kor stor grad meiner du at det finst ein felles sunnmørsk identitet?
41. Andre kommentarar?

Spør etter dokument som angår saka, til dømes frå kommunestyremøte.

## 8.7 VEDLEGG 2



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

Bergen, den 31.5.2006

Til den det kjem ved

Stud.polit. Elin Riksheim er masterstudent ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Riksheim skriv masteroppgåve om "Interkommunalt samarbeid på Sunnmøre", og er i ferd med å samle inn data til oppgåva. I samband med dette vil ho intervju nokre av dei som har vore aktive deltakarar i slikt samarbeid eller forsøk på samarbeid mellom kommunane på Sunnmøre.

For at oppgåva skal kunne gje eit best mogleg oversyn over det interkommunale samarbeidet på Sunnmøre er informasjon frå dei som har vore med og som sit med mykje kunnskap om arbeidet, viktig.

Intervjua vil bli brukte og handsama i samsvar med fagetiske normer og reglar.

  
Audun Offerdal  
(Professor/fagleg rettleiar)

Kontor/postadresse:  
Christiesgt. 17  
5007 Bergen

[www.svf.uib.no/admorg/stab/aofferda.html](http://www.svf.uib.no/admorg/stab/aofferda.html)  
e-post: [audun.offerdal@aorg.uib.no](mailto:audun.offerdal@aorg.uib.no)

Tlf.: 47 55 58 21 80  
Telefax: 47 55 58 98 90