

Interkommunalt samarbeid

*En komparativ studie av Lofoten og Midtre
Namdal*

Ellinor Kristiansen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

© Forfatter: Ellinor Kristiansen

2011

Interkommunalt samarbeid. En komparativ studie av Lofoten og Midtre Namdal

Forfatter Ellinor Kristiansen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslo Kopisten

Forord

Jeg skylder mange en stor takk for denne oppgave. Først av alt vil jeg takke min veileder Harald Baldersheim, for god veiledning og inspirerende tanker. Veiledningen har foregått høst 2010 og vår 2011. En stor takk rettes også til mine informanter for velvillig å ha stilt opp på intervju. Takk for deres tid og ikke minst deres kunnskap.

Takk til lesesal 804, for gode samtaler og god lesesalsånd. En stor takk til Annsofie Kristiansen for korrekturlesning og for å ha tro på sin søster. Takk til Kari Johanne Hjeltnes for alle tilbakemeldingene, kollokviene og diskusjonene. Takk til familieteamet i Lofoten, Nils Kristiansen og Raija Riekkki, for lokal kunnskap og bistand til ulike deler av oppgaven, og for deres støtte gjennom hele studietiden. En stor takk til Mikael Kralmark – for at du er den du er.

Til sist, takk til Stockholm Marathon som arrangerer årets løp 28.mai, en herlig avslutning på et fantastisk år.

Alle gjenværende feil, unøyaktigheter og mangler er selvfølgelig mitt eget ansvar.

Antall ord: 33 731

Oslo, 23. mai 2011,

Ellinor Erika Kristiansen

Innholdsfortegnelse

1	Innledningskapittel	1
1.1	Introduksjon	1
1.2	Presentasjon av tema og problemstilling	2
1.3	Interkommunalt samarbeid i Norge; organisering, omfang og områder	4
1.4	Midtre Namdal og Lofoten	7
2	Samarbeid sett i lys av ulike linser, en sammenliknende studie	8
2.1	Kommunalt samarbeid i et interorganisatorisk perspektiv.....	8
2.2	Hva kan forklare variasjoner med hensyn på integrasjon?	10
2.2.1	Det funksjonelle perspektivet – spillovers.....	11
2.2.2	Public Choice – felles utfordringer og avvikende interesser	12
2.2.3	Det institusjonelle perspektivet – et foreliggende manus	15
2.2.4	Kingdons Multiple Stream Framework – lederens betydning.....	17
2.3	Operasjonalisering av sentrale begreper	19
2.4	Forskningsdesign, metode og kilder	22
2.4.1	Forskningsdesign- hva ønsker jeg å si noe om?	22
2.4.2	Komparative casestudier som forskningstilnærming	22
2.4.3	Implikasjoner av forskningsdesignet.....	24
2.4.4	Datainnsamlingsmetode.....	25
2.4.5	Dokumenter.....	25
2.4.6	Intervju.....	26
2.4.7	Reliabilitet og validitet.....	27
3	Hovedtrekk ved det interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal og Lofoten	29
3.1	Midtre Namdal	29
3.2	Midtre Namdal Samkommune	30
3.2.1	Politisk organisering og samkommunestyre	30
3.2.2	Administrativ organisering	33
3.3	Lofoten	35
3.3.1	Formelt samarbeid i Lofoten	35
3.3.2	Lofotrådet	36
3.3.3	Regionalt samarbeid utenfor regionrådet.....	38
3.4	Ulik grad av integrasjon	40

4	Fra samarbeidstradisjoner til lederens betydning, en analyse av integrasjonsprosesser	42
4.1	Midtre Namdal	42
4.1.1	Samarbeidstradisjoner og spillovers.....	42
4.1.2	Problempress	44
4.1.3	Interesser og gratispassasjerproblemet	47
4.1.4	Avstander og kommunestruktur	51
4.1.5	Et foreliggende manus	53
4.1.6	Policy entreprenører og lederens betydning.....	57
4.2	Lofoten	61
4.2.1	Samarbeidstradisjoner og spillovers.....	61
4.2.2	Problempress	63
4.2.3	Avvikende interesser – et hinder for samarbeid?.....	65
4.2.4	Kommuneøkonomi, avstander og kommunestruktur.....	71
4.2.5	Samarbeid en trend i tiden.....	75
4.2.6	Policy entreprenør og lederens betydning	78
4.3	Oppsummering	80
5	Drøfting.....	82
6	Funn, implikasjoner og veien videre.....	91
6.1	Problemstilling og hovedfunn	91
6.2	Er samkommunen framtidens løsning?	92
6.3	Er ytterligere integrasjon ønskelig?	94
6.4	Hvor godt fungerer samarbeidsformene i Lofoten og Midtre Namdal?	95
	Litteraturliste	96
	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	106
	Vedlegg 2: Liste over informanter og tidspunkt for intervjuene.....	108
	Vedlegg 3: Kart over Midtre Namdal	110
	Vedlegg 4: Kart over Lofoten	111

Liste over tabeller

Tabell 1. Interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform.....	4
Tabell 2.4.2 Oversikt over de strukturelle forholdene i Lofoten og Midtre Namdal	23
Tabell 3.3.1. Regionale samarbeid, og juridisk tilknytningsform i Lofoten	38
Tabell 4.1 Oppsummering av studiens funn.....	81
Tabell 5.1. Oppsummering av hypoteser og deres forklaringskraft.....	88

Liste over figurer

Figur 2.2.1. Overordnet analysemodell: problemet ved interkommunalt samarbeid.....	12
Figur 3.1. Politisk organisering av Midtre Namdal samkommune	31
Figur 3.2 Administrativ organisering av Midtre Namdal samkommune	33

Forkortelser:

IKS: Interkommunale selskaper

KRD: Kommunal og regionaldepartementet

MNR: Midtre Namdal Regionråd

PPT: Psykologisk og pedagogisk tjeneste

RKK: Regionalt kompetanse kontor

1 Innledningskapittel

1.1 Introduksjon

Temaet for oppgaven er interkommunalt samarbeid i Norge. Spørsmålet jeg stiller er hva kan forklare hvorfor noen kommuner samarbeider tettere enn andre. Kommunene i Midtre Namdal har valgt å danne samkommune, mens Lofotkommunene har valgt en løsere form på samarbeidet. Ambisjonen for oppgaven er å søke mulige forklaringer på hvorfor de to regionene har valgt å organisere samarbeidet så ulikt.

Våren 2010 ble lovfesting av samkommunemodellen sendt ut til høring. Modellen åpner opp for tettere samarbeid mellom kommuner omkring lovpålagte oppgaver. Bakgrunnen for lovforslaget var at mye har skjedd i kommune-Norge siden modellen sist var på høring i 2005, spesielt i forhold til oppgaver og særlig med tanke på samhandlingsreformen. Samtidig ser mange kommuner behovet for samarbeid på stadig flere områder. I følge departementet var det grunn til å tro at flere kommuner ville se behovet for og være interessert å ta i bruk modellen nå enn før (KRD 2010).

Interkommunalt samarbeid er ikke noe nytt, at kommuner samhandler på ulike måter og med ulik formål, er en gammel og velkjent kjensgjerning (Weigård 1991: 1). Kommunen er en statisk struktur, med faste geografiske rammer, men innholdet i kommunen – befolkningen, demografisk sammensetning, næringslivet, arbeidslivet – er i konstant endring, de er dynamiske. Kommunestrukturen vil derfor alltid være en kilde til debatt. I denne oppgaven vil jeg ikke gå inn i kommunestrukturedebatten per se, men interkommunalt samarbeid kan ikke ses isolert fra den pågående debatten om framtidens kommunestruktur.

NRK spurte høsten 2010, mer enn 60 prosent av Norges ordførere (250 stk) om kommunesammenslåing, resultatet viser at nærmest 50 prosent ønsker å redusere antall kommuner i Norge. Samtidig svarer nærmere 60 prosent av de spurte at de ikke ønsker at ens egen kommune skal slås sammen med kommuner i nærområdet (NRK 2010). Når motstanden mot (tvunget)kommunesammenslåing er såpass stor bør søkelyset rettes mot reelle alternativ, og flere hevder at interkommunalt samarbeid representerer nettopp dette (Weigård 1991,

KRD og KS 2005, Nilsen og Vinsand 2009:71). Kanskje kan samkommunen være en gylden middelvei mellom å løse noen oppgaver sammen, samtidig som man kan høste fordelene ved dagens kommunestruktur; nærhet til tjenestene samt sikre lokaldemokratisk representasjon.

1.2 Presentasjon av tema og problemstilling

Interkommunalt samarbeid opprettes gjennom avtaler mellom flere kommuner for å realisere en felles tjenesteproduksjon som for eksempel kommuneoverlege, avfallshåndtering eller brannvern. Kommunene går sammen for å bygge systemkapasitet (Dahl og Tufte 1973), som referer til det politiske systemets evne til å respondere tilstrekkelig og fullstendig på de problemene man står ovenfor, og for å kunne realisere de kollektive målene og oppgavene et politisk samfunn må ha. Målet videre er at tjenesten som produseres i fellesskap skal bidra til en bedre og mer effektiv løsning med kostnadsbesparelser, enn at hver enkelt kommune skulle produsert tjenesten selv (Hagen og Sørensen 2003:106-107). Når det er sagt handler interkommunalt samarbeid ikke bare om tjenesteproduksjon, men også om politisk samarbeid, der kommuner står samlet utad om spørsmål som berører hele regionen, med andre ord kommunenes ”utenrikspolitikk” (Sanda 2001). Samarbeid er frivillig og representerer således en nedenfra og opp konstellasjon.

Interkommunalt samarbeid er ikke uproblematisk. På den ene siden finnes det betraktelig vanskeligheter å få til formelle samarbeid som berører kommunenes kjerneområder, da det å sikre demokratisk kontroll og ansvarliggjøring blir vanskelig når kontrollkjedene blir lengre og mer indirekte. På den andre siden mangler enkelte former for samarbeid tilstrekkelig beslutningsmyndighet som gjør det vanskelig å iverksette tiltak på en rask og effektiv måte.

I følge Karl Erik Sanda (2001) har interessen for samarbeid mellom norske kommuner økt, og samarbeid blir vanligere og vanligere både på den utenrikspolitiske - men også den innenrikspolitiske fronten. Tidligere forskning viser også at omfanget av interkommunalt samarbeid er omfattende i den forstand at det finnes mange regionråd og enkeltstående tiltak (Vinsand og Nilsen 2008, ECON 2006, Weigård 1991, Hovig og Stigen 2004), men at omfanget varierer. Noen kommuner samarbeider mer enn andre. Samtidig er det store variasjoner i hvor nært og formelt en velger å gå inn i ulike samarbeid (ibid). Midtre Namdal har valgt å organisere samarbeidet inn under en samkommune, mens Lofoten har valgt mer pragmatiske modeller, der vertskommune og interkommunale styrer dominerer.

Organiseringen får konsekvenser for samhandlingen og kontakten mellom kommuner, da noen former for organisering krever at nye strukturer dannes, mens det i andre tilfeller kun vil være snakk om forpliktende avtaler. Graden av felles styring, der egne interkommunale organer kan være ansvarlig for utforming av politikk og myndighetsutøvelse, vil dermed variere, og det er her fokuset i oppgaven ligger, i grad av integrasjon. Samarbeid er frivillig, og det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan en vil organisere samarbeidet. Hva er det som får noen regioner til å fortsette med pragmatiske samarbeidsmodeller, mens det i andre regioner finnes ambisjoner om å gå dypere og lengre inn i samarbeid?

Det finnes betraktelig forskning på hvordan kommuner velger å samarbeide, hva det samarbeides om, hvordan disse samarbeidene er organisert, og hvordan beslutninger fattes i disse fora (Vinsand og Nilsen 2008, NIVI Rapport 2008, ECON 2006, Weigård 1991, Hovig og Stigen 2004, Baldersheim m.fl. 1992, Jacobsen 2010). Det finnes derimot lite systematiske analyser om hvorfor samarbeid oppstår, og hva som kan forklare ulik grad av integrasjon mellom kommuner med hensyn på samarbeid, og det er her jeg ønsker å bidra med mitt prosjekt. Med bakgrunn i dette tar oppgaven utgangspunkt i følgende problemstilling;

”Hva kan forklare forskjeller i grad av integrasjon mellom de to regionene Lofoten og Midtre Namdal, når det kommer til interkommunalt samarbeid?”

Jeg vil besvare oppgavens problemstilling gjennom et kvalitativt forskningsprosjekt med komparativt casestudiet som utgangspunkt for diskusjonen rundt grad av integrasjon. Poenget er å søke dybdekunnskap framfor bredde. Valg av de to regionene vil bli diskutert mer dyptgående i metodekapitlet i forhold til strategisk valg av case, hovedårsaken er at integrasjonen varierer betraktelig i de to tilfellene. I første del av kapittel 2 vil oppgavens teoretiske rammeverk bli lagt fram, der Weigårds typologi over interorganisatoriske relasjoner vil danne grunnlaget for vurdering av hvor langt integrasjonen har kommet i de to regionene, og representerer samtidig studiens avhengige variabel. I kapitlets andre del vil ulike teoretiske perspektiver som kan forklare forskjeller ved den avhengige variabelen, bli introdusert; det funksjonelle, public choice perspektivet, det institusjonelle og Kingdons Multiple Stream rammeverk, og henholdsvis hypotesene utledet av disse. Perspektivene danner således grunnlaget for de uavhengige variablene i analysen. Siste del av kapittel 2, vil diskutere oppgavens metode og forskningsdesign. Kvalitative intervju og dokumenter er den primære datainnsamlingsmetoden. Hovedtrekk ved det interkommunale samarbeidet i de to regionene vil presenteres i kapittel 3. Kapittel 4 ser i hvilken grad de ulike perspektivene kan kaste lys

over utviklingen i Lofoten og Midtre Namdal. I hvilken grad de fire perspektivene er i stand til å forklare forskjellene i Lofoten og Midtre Namdal vil bli drøftet i kapittel 5, der også hypotesene testes. Kapittel 6 oppsummerer studiens hovedfunn, og vurderer de praktiske implikasjonene av studien og tanker angående videre forskning på feltet.

1.3 Interkommunalt samarbeid i Norge; organisering, omfang og områder

Organisering

Det finnes ulike måter å organisere interkommunalt samarbeid på, og som nevnt innledningsvis får organiseringen konsekvenser for samhandlingen som oppstår mellom kommunene. Det vil derfor være hensiktsmessig å gi en kort presentasjon av de ulike formene for interkommunalt samarbeid, og hvor stort omfanget av interkommunalt samarbeid er i Norge.

Kommuner kan i dag samarbeide innom alle typer av sine virksomheter, enten det er forretningsdrift, næringsutvikling eller lovpålagte kjerneoppgaver. Det er ofte stor organisasjonsfrihet innen disse på lik linje med private parter (KRD 2010b). Interkommunalt samarbeid kan deles opp i to hovedformer for organisering: de med organisatorisk overbygging og de uten.

Tabell 1. Interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform

Organisasjonsform	Juridisk grunnlag
<u>Organisatorisk overbygging</u> <ul style="list-style-type: none"> • Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd • Interkommunalt samarbeid med eget styre • Aksjeselskap (AS) • Interkommunalt selskap (IKS) 	Kommunelovens § 28c Kommunelovens § 27 Aksjeloven Loven om interkommunale selskaper
<u>Uten organisatorisk overbygging</u> <ul style="list-style-type: none"> • Administrativt vertskommunesamarbeid • Avtalebaserte samarbeid og stiftelser 	Kommunelovens § 28 b Egne avtaler

Hovedskillet mellom disse formene for organisering er grad av beslutningsmyndighet og hvorvidt nye interkommunale strukturer dannes.

Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd, også kaldt politisk vertskommune, innebærer at en oppretter et politisk styre mellom kommunene. Å overføre myndighet i prinsipielle saker til dette styret er mulig. Samhandling innen helsesektoren kan være et eksempel på denne formen, og er en modell for samarbeid omkring lovpålagte oppgaver (KRD 2010b).

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 gir hjemmel for å etablere interkommunale samarbeidsorgan mellom flere kommuner for å løse felles oppgaver, det være seg regionalt kompetansekontor, regionråd eller felles brannvernledelse. Styret får delegert beslutningsmyndighet over de felles oppgavene, men begrenser seg til drift og organisering av samarbeidets formål (KRD 2010c). Dette er en modell for samarbeid omkring ikke-lovpålagte oppgaver.

Kommuner kan delta i aksjeselskaper med andre kommuner eller private aktører. Generalforsamlingen er det øverste organet, og velger styret som forvalter driften av selskapet. Det er gjennom vedtak i dette organet at deltakerkommunene kan utøve sin eierkompetanse. Eierne har begrenset ansvar, og det er styret i selskapet som driver forvaltningen (KRD 2010). Aksjeformen er mest utbredt rundt samferdselssektoren, energisektoren og næringspolitisk samarbeid.

Kommuner kan også organisere samarbeidet gjennom interkommunale selskaper (IKS). I likhet med aksjeselskap er modellen utviklet for virksomheter med forretningsmessig preg. Verken staten eller private aktører kan være medlemmer i disse. Selskapsavtalen danner det rettslige grunnlaget for samarbeidet. Eierskap og styring utøves gjennom representantskapet som er det øverste organet, med minst en representant fra hver kommune, og velges av kommunestyret. Kommunestyret kan gi instruksjer til representantskapet (KRD 2010).

Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at en delegerer beslutningsmyndighet fra en eller flere kommuner til vertskommunen. De ulike kommunene kan delegerer ulike kompetanse til vertskommunens administrasjon. Vertskommunen utfører og treffer beslutninger på vegne av de andre kommunene. Til grunn for samarbeidet ligger det en avtale. I et slikt samarbeid er det ikke aktuelt å overføre beslutningsmyndighet av prinsipiell karakter.

Kommunene kan påvirke gjennom å gi vertskommunen instruksjoner til hvordan en ønsker at den delegerte myndigheten skal utøves (KRD 2010b).

Omfang og områder

Det har blitt gjennomført to store kartlegginger på nasjonalt nivå i Norge når det kommer til omfanget av interkommunalt samarbeid. En i forbindelse med Christiansenutvalget i 1991 gjennomført av Jarle Wiegård, for Norsk institutt for by - og regionforskning (NIBR), og den siste i regi av ECON-analyse, rapport 2006-057: *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. I den førstnevnte ble det registrert 2291 tiltak fordelt på 285 kommuner¹, med gjennomsnittlig 25 tiltak per kommune. I den sistnevnte ble det registrert 1417 unike tilfeller av interkommunalt samarbeid fordelt på 158 kommuner², gjennomsnittlig samarbeid per kommune lå på 14 tiltak. Vinsand og Nilsen (2007) kartla i 2007, omfanget av regionråd i Norge der 69 ulike regionråd ble registrert med deltagelse av 97 prosent av landets kommuner. En større nasjonal kartlegging av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, ble gjennomført i 2010, av Dag Ingvar Jacobsen der fokuset var på omfang, organisering og virkemåte av denne type samarbeid. I tillegg er det blitt gjennomført flere kartlegginger av interkommunalt samarbeid på regionalt nivå³.

Hva samarbeides det egentlig om når en snakker om interkommunalt samarbeid? NIBRs nasjonale kartlegging fra begynnelsen av 1990-tallet viser at det samarbeides mest når det kommer til næringsutvikling, administrasjon og tekniske tjenester, og minst om strategiske kjerneområder som planlegging og individrettede tjenester (Weigård 1991:30). Typiske saksområder for samarbeid var; næringsutvikling, varsling - og alarmsentraler, brannvern, pedagogisk og psykologisk tjeneste (PPT), kommunerevisjon, legevakt, krisesentre, tiltak på vann-, avløp-, og renovasjonssektoren (ibid). En nyere undersøkelse gjort av NIBR i 2004 vedrørende samarbeid innenfor ulike sektorer viser den samme trenden (Hovig og Stigen 2004:84). At det samarbeides relativt lite når det kommer til individrettede tjenester kan

¹ svarprosent 64

² svarprosent 36, svarprosenten i denne undersøkelsen var lav og det kan dermed tenke seg at samarbeid kan være mer/mindre utbredt enn det som her er blitt rapportert.

³ Se Telemarksforskning-Bø, arbeidsrapport 1998:16 Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes, [NIVI-rapport 2010-2 Status for interkommunalt samarbeid i Nordland](#), [NIVI-rapport 2009-2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag - status, utfordringer og veivalg](#), Agenda-rapport 2002/3506: Oversikt over interkommunalt samarbeid i Midtre.

tenkes å henge sammen med lovverket for interkommunalt samarbeid, da kommuneloven først i 2007 åpnet opp for samarbeid på disse områdene.

1.4 Midtre Namdal og Lofoten

Høsten 2009 valgte Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla å danne samkommune, etablert med hjemmel i forsøksloven⁴. Forsøket er 4-årig. Å danne en samkommune betyr indirekte et mer strategisk og mer forpliktende samarbeid på visse områder i politikken, der samkommunen fungerer som en paraply over det interkommunale samarbeidet i regionen. En kan se på samkommunen som et slags ”mini-EU”, der et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan dannes, kalt samkommunestyre. I motsetning til Europaparlamentet som er direkte valgt, er samkommunestyre indirekte valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene. Modellen innebærer at kommunene delegerer beslutningsmyndighet og ansvar for offentlig myndighetsutøvelse til samkommunen (KRD 2010), og representerer et særtrekk ved modellen. Dette innebærer at implementering og iverksetting av tiltak, ikke trenger godkjenning fra primærkommunestyret. Samtidig fattes beslutninger gjennom flertallsavgjørelser, som gjør at kommuner kan bli bundet til masten av andre kommuner.

I motsetning til Midtre Namdal, har ikke kommunene i Lofoten et overordnet organ som kan koordinere samarbeide i regionen. Det finnes heller ikke mulighet å binde kommuner til en bestemt politikk da avgjørelser som omhandler strategiske områder fattes ved konsensus, i regionrådet⁵. Samarbeidet ellers preges i stor grad av enkeltstående tiltak med egne styringsorgan, med begrenset beslutningsmyndighet, der løse samarbeidsmodeller dominerer. Til tross for et velfungerende regionråd, hevdes det å være et stort potensial for mer samarbeid i regionen, særlig med hensyn på: IKT, administrasjon, regionalpolitikk og tjenestesektoren; helse- og sosial og skole (Vinsand 2010). Derfor er Lofoten et interessant case å studere i denne sammenhengen. Samkommunen og strukturen i samarbeidet i Midtre Namdal og Lofoten vil bli presentert i detalj i kapittel 3.

⁴ Lov om forsøk i offentlig forvaltning gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor lovgivningen ikke åpner for det. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne (Lovdata, 2010)

⁵ Regionråd brukes som en benevnelse i Norge om interkommunale politiske samarbeidsorgan mellom kommuner i et distrikt eller et geografisk avgrenset område, som er formalisert og har egne vedtekter (Vinsand og Nilsen 2007:8)

2 Samarbeid sett i lys av ulike linser, en sammenliknende studie

2.1 Kommunalt samarbeid i et interorganisatorisk perspektiv.

Oppgaven tar utgangspunkt i at Midtre Namdal har gått lengre enn Lofoten med hensyn på integrasjon. Hva kan forklare forskjeller i grad av integrasjon mellom de to regionene, når det kommer til interkommunalt samarbeid?

Det analytiske rammeverket som legges til grunn i denne analysen, er å se forholdet mellom kommuner som forhold mellom organisasjoner (Weigård 1991: 5). Den tradisjonelle *intraorganisatoriske* retningen fokuserer på forhold internt i den enkelte organisasjon, mens det *interorganisatoriske* perspektivet fokuserer på relasjoner mellom ulike organisasjoner. Kommunalt samarbeid kan på denne måten studeres i et interorganisatorisk perspektiv der fokuset ligger på relasjonene mellom organisasjoner i et felles handlingsmiljø (ibid). Det vil være naturlig for meg å se på hver av kommunene i de to regionene som en organisasjon, da verken Lofoten eller Midtre Namdal i seg selv kan regnes som en organisasjon.

Den interorganisatoriske relasjonen mellom kommunene kan bestå av mange former for og grader av kontakt. Weigård (Weigård 1991: 6) trekker fram fire modeller for å beskrive interorganisatoriske forbindelser som tar utgangspunkt i Beck Jørgensens (1977) typologier over interorganisatoriske relasjoner.

1. Hierarkisk modell. Representerer sterke bånd mellom organisasjoner, og kjennetegnes av at en overordnet instans har fordelt kompetanse og fullmakter til denne samarbeidsrelasjonen. I følge Weigård vil relasjonen mellom kommune og stat generelt ha denne karakteren. Jeg vil være kritisk til denne beskrivelsen da det kommunale selvstyre presiserer at kommunene har et fritt handlingsrom. Relasjonen mellom staten og ulike departement vil bedre kunne illustrere denne relasjonen. Når det er sagt kan det argumenteres for at det finnes elementer av en hierarkisk relasjon mellom stat og kommune, i forhold til fylkesmannen.
2. Føderativ modell. Kommunene foretar selv en beslutning om å løse noen oppgaver sammen, gjennom en over- eller mellomliggende organisatorisk enhet. I følge

Weigård kan mye av det formelle interkommunale samarbeidet plasseres i denne kategorien, enten det er selskaper eller styringsorganer. Igjen vil jeg være kritisk til denne kategoriseringen. En føderativ modell bør etter min mening også ha muligheten til å binde andre medlemmer på visse områder i politikken.

3. Sidekoplet modell, eller den konføderative modellen som jeg velger å kalle den, dreier samarbeidet seg om at kommuner går frivillig sammen, men som ikke innebærer at nye strukturer dannes. Fortrinnsvis dreier det seg om ulike former for utveksling av informasjon og koordinering av politikk.
4. Kontraktsmodell, innebærer forpliktende avtaler omkring kjøp og salg av varer og tjenester mellom kommunene. Administrativ vertskommune faller inn her.

Hvilke modeller de to regionene har valgt vedrørende samarbeid, vil kunne si noe om hvor langt integrasjonsprosessen har kommet. Weigård (Weigård 1991: 6-7) presiserer videre at to faktorer blir viktige med tanke på hvilke egenskaper som kjennetegner de ulike formene for interorganisatoriske relasjonene nevnt over. Det første gjelder *makt og innflytelse*, der det avgjørende skillet går mellom medlemsmakt, det vil si makt som ligger hos deltakerne i samarbeidet, og systemmakt, makt som er plassert i de interorganisatoriske strukturene i samarbeidet. I praksis kan systemmakt betraktes som makten som et interkommunalt samarbeidsorgan besitter, for eksempel samkommunen, regionrådet eller et interkommunalt styre. Som Weigård (1991:7) presiserer vil sammenhengen naturlig nok være at jo sterkere de interorganisatoriske relasjonene er, jo sterkere vil systemmakten være, og omvendt. En kan se på dette som forholdet mellom Den Europeiske Union (EU) og Nordisk råd, der systemmakten er stor i den førstnevnte og svakere i den sistnevnte. Det avgjørende her vil være i hvilken grad det interkommunale styringsorganet kan binde medlemskommuner til masten. Hvis dette er tilfelle, vil jeg betrakte dette som et uttrykk for at integrasjonsprosessen har kommet langt.

Overført til de fire modellene vil den hierarkiske modellen kunne pålegge medlemmene visse løsninger, mens i den føderative modellen vil det avhenge mer av hvor mye makt medlemmene har gitt til den interorganisatoriske enheten. Flertallsavgjørelser representerer høy grad av systemmakt, mens vetorett i form av konsensus kan betraktes som en lavere grad

av systemmakt. I den sidekoplede/konføderative modellen er det ikke snakk om formell myndighet til å binde medlemmer, mens i kontraktmessige relasjoner vil systemmakten ligge hos den enkelte kommune ettersom det ikke finnes noe eget interorganisatorisk organ. De fleste beslutninger blir tatt i forkant av at kontraktinngåelse. Siden interesser kan ventes å endres over tid, er disse ofte tidsavgrensede. Et utstrakt samarbeid av denne typen vil dermed kunne tolkes som at integrasjonsprosessene har kommet kortere, da en ikke er villige til å åpne opp for felles styring på disse områdene.

Det andre spørsmålet fokuserer på de ulike samarbeidsformenes *effektivitet med hensyn til å fatte og iverksette beslutninger* og ventes derfor å samvariere med systemmakten (Weigård 1991: 8). Dersom det interorganisatoriske styringsorganet har mulighet til å binde medlemskommunene med vanlig flertall vil dette være uttrykk for stor beslutningseffektivitet, mens interorganisatoriske organer, organisert etter konsensus, der en kommune kan si nei til et prosjekt, representerer lav grad av beslutningseffektivitet. Et dilemma kan dermed sies å oppstå mellom enten å ofre medlemsmakt på bekostning av beslutningseffektivitet, eller å ofre beslutningseffektivitet for å beholde større grad av medlemskontroll (Weigård 1991: 10).

De to prinsippene til Weigård vil bli sentrale faktorer å se på når jeg skal evaluere hvor langt integrasjonsprosessen har kommet i Midtre Namdal og Lofoten.

2.2 Hva kan forklare variasjoner med hensyn på integrasjon?

Med utgangspunkt i empirien til Midtre Namdal og Lofoten, samt tidligere forskning på feltet, har jeg valgt å fokusere på fire perspektiver; det funksjonelle, public choice perspektivet, det institusjonelle perspektivet og Kingdons Multiple Stream rammeverk. Dette er teorier som i hovedsak forklarer hvorfor samarbeid oppstår, men det er rimelig å anta at de også kan si noe om hvorfor noen velger å gå lengre inn i samarbeid enn andre. Perspektivene fokuserer på ulike aspekt når det kommer til samarbeid. Er det samarbeidstradisjoner eller problemer som driver integrasjonsprosessen fremover? Eller kan forklaringene søkes i institusjoner som befinner seg utenfor kommunen, eventuelt tillegges personer som deltar i prosessen? Teoriene betraktes ofte som konkurrerende, men jeg vil hevde at de også representerer supplerende perspektiver som samtidig kan bidra til å gi en mer helhetlig forståelse av hvordan samarbeid utvikles.

2.2.1 Det funksjonelle perspektivet – spillovers

Kjernen i det (ny)funksjonalistisk perspektivet er at samarbeid har en tendens til å utløse selvforsterkende mekanismer. Teorien utviklet av Ernst Haas (1958) har blitt brukt til å studere regionale integrasjonsprosesser og hvilken innvirkning supranasjonale institusjoner har hatt på samarbeid i et gitt regionalt område. Teorien brukes ofte til å studere internasjonalt samarbeid som blant annet den Europeiske Union (EU), de Forente Nasjoner, og Nordisk samarbeid. Det vil derfor være interessant å se hvorvidt perspektivet er anvendelig til å studere integrasjonsprosesser på det kommunale plan.

Perspektivet er en slags læringsmodell, der en antar at samarbeid på ett område skaper etterspørsel etter (nærmere) samarbeid på andre områder (Hovi og Underdal 2000:34). Integrasjon kan dermed ses på som ringer i vannet, der samarbeid utvides fra et område til et annet. Det er dette som blir kalt for ”spillovers” og er i følge Haas den ekspansive logikken i integrasjonsprosessen. Spillover-effekten er et resultat av at aktørene i prosessen ser fordelene ved samarbeidet og at en stadig oppdager nye sammenfallende interesser. EU tjener som et godt eksempel, der etableringen av et felles marked har ledet til etterspørselen etter en felles pengepolitikk og en felles pengeenhet. Nøyaktig når og under hvilke betingelser de selvforsterkende mekanismene vil være sterke nok til å drive utviklingen framover, er derimot vanskelig å si. En kan tenke seg at både interne mekanismer som tillit, samarbeidstradisjoner, og samarbeidet varighet kombinert med eksterne faktorer som krav utenfra, vil spille en rolle og bidra til ytterligere integrasjon.

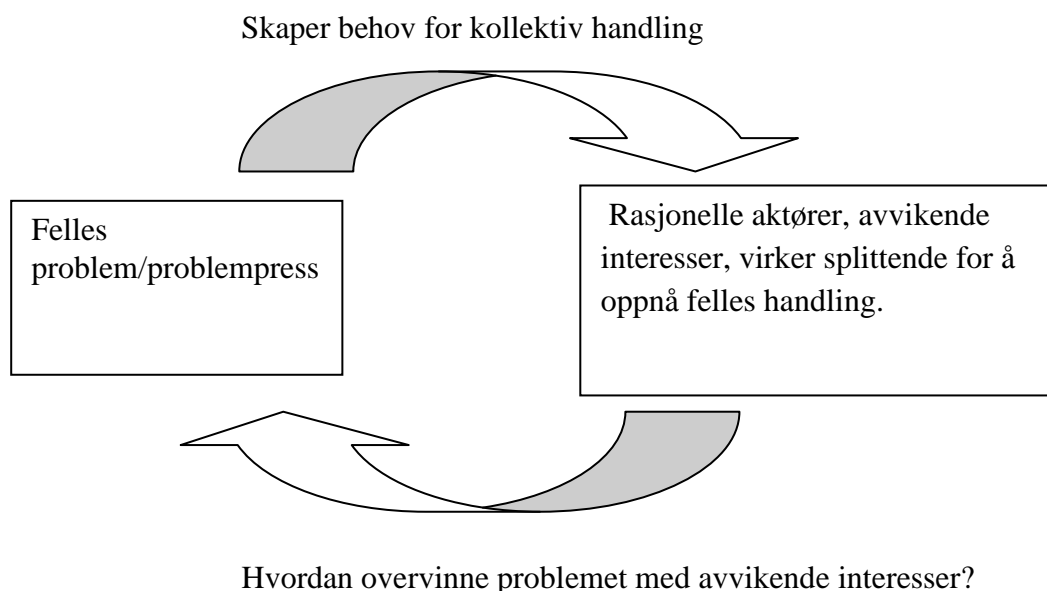
Anvendt på kommunale forhold kan en tenke seg en liknende utvikling, der samarbeid på et område fører til samarbeid på et annet. Are Vegard Haug (2009:122) skriver i sin doktorgradsavhandling at teknolog spiller en dobbelt rolle; i tillegg til å løse problemer skaper tekniske samarbeid nye muligheter til å samarbeide på andre sektorer. Det samme kan antas om samarbeid innen samferdsel, som medfører geografisk integrasjon og kan tenkes å gjøre det enklere å samarbeide. Med utgangspunkt i det (ny)funksjonalistiske perspektivet vil jeg anta at der samarbeidstradisjoner har vært sterke og der samarbeid har funnet sted over lengre tid vil integrasjonsprosessen være kommet lengre enn der det motsatte har vært tilfellet. Følgende hypotese vil testes:

H₁: ” Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra forskjeller i samarbeidstradisjoner og samarbeidets varighet”.

2.2.2 Public Choice – felles utfordringer og avvikende interesser

I økonomisk teori henviser public choice til bruken av moderne økonomisk teori på problemer som tradisjonelt faller inn under det statsvitenskapelige fagfeltet (McLean 1987). Perspektivet tar utgangspunkt i at aktørene i prosessen står ovenfor et *felles problem*, som skaper behov for *kollektiv handling*. Teorien forutsetter at aktørene er *rasjonelle*. Public choice analyserer denne prosessen, og presenterer mulige *løsninger* på hvordan en kan overkomme *kollektive handlingsproblemer*. En overordnet analysemodell (figur 2.2.1) kan fungere som et utgangspunkt. Framstillingen er en sterk forenkling av virkeligheten, men belyser hovedlinjene i prosessen.

Figur 2.2.1. Overordnet analysemodell: problemet ved interkommunalt samarbeid



Anvendt på kommunenivå kan en anta at kommunene står ovenfor felles problem, for eksempel tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, nedgang i befolkningsutviklingen eller utfordringer tilknyttet desentralisering av oppgaver. Dette skaper i neste omgang behov for kollektiv handling. Kollektiv handling oppstår ofte som løsninger på problemer som ikke lar seg løse innenfor rammen av en organisasjon eller jurisdiksjon (Haug 2009: 127). Kommuner går med andre ord sammen for å bygge systemkapasitet (Dahl og Tufte 1973).

Videre antar teorien at politikere er rasjonelle. Kort sagt vil en rasjonell aktør være en som kan rangere valgmulighetene sine til en logisk orden av transitive preferanser, og gjennomføre

valg som overensstemmer med disse (Hovi 2008: 18). En rangering av politikernes preferanser vil dermed kunne være: egen kommune > samarbeid > sammenslåing⁶.

Siden aktørene i prosessen består av flere kommuner, ofte av ulik størrelse, kan interessene være avvikende. Avvikende interesser kan for eksempel dreie seg om lokalisering av arbeidsplasser, fordeling av kostnader eller gevinster ved samarbeid (gratispassasjerproblematikken), eller i hvilken grad kommunene ønsker å inngå i mer forpliktende samarbeid. Avveiningen mellom å ofre medlemsmakt på bekostning av beslutningseffektivitet kommer godt fram her. Avvikende interesser kan med andre ord virke splittende for å oppnå felles handling. Løsningen blir å *overvinne problemet med avvikende interesser*, uten hierarkiske beslutningsstrukturer som man har tilgang til innenfor rammen av en enkeltkommune.

Overført til interkommunalt samarbeid kan det hevdes at Weigårds modeller representerer ulike løsninger på problemet: hierarkisk modell, føderativ modell, sidekoblet/føderativ modell, og kontraktsmodell (se 2.1). Således bidrar teorien til å definere problemstillingen samtidig som den setter oppgaven i en teoretisk kontekst. Lofoten har gått for en løsere allianse som likner en konføderasjon der makten er plassert hos kommunene, mens Midtre Namdal har valgt en føderativ modell der makten er plassert i samkommunestyre. Oppgaven søker en forståelse av hvorfor de respektive modellene ble valgt.

Forestillingen om politikere som rasjonelle og nyttigmaksimerende aktører blir kritisert fra flere hold. Politikere står ansvarlige overfor folket, og må i tillegg ta deres interesser i betraktning. Begrenset rasjonalitet (Simon 1976) vil mulig være en bedre forutsetning. I følge det kulturelle perspektivet handler aktørene innenfor institusjonelle rammer med sine normer som kan legge føringer for hvordan en skal handle (March og Olsen 1989) og setter ytterligere begrensninger på rasjonalitetsforutsetningen.

Jeg vil likevel anta at aktører som er rasjonelle, responderer på problemer ved å søke løsninger. Interkommunalt samarbeid kan være det logiske svaret på et erkjent problem. Jo større utfordringene er, jo større dybde og bredde vil samarbeidet ha. Dermed kan det være

⁶ Ønsket vil alltid være å bevare en egen kommune, men en ønsker (utstrakt)samarbeid i stedet for sammenslåing.

rimelig å utlede fra teorien at løsningene (altså valg av samarbeidsmodell) avhenger av problempresset i regionen. Følgende hypotese vil testes:

H₂: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulikt problempress.”*

Til tross for at felles problem finnes, forekommer det lite helhetlig samarbeid i Lofoten. En logisk antakelse er at en ikke klarer å overvinne kollektive handlingsproblem, fordi enkelte opptrer vanskelig (egoistisk). I følge public choice teorien, er det rimelig å anta at interessene mellom kommunene varierer og virker splittende for å oppnå felles handling. Jo mer splittet kommunene er i forhold til interesser, jo mindre sannsynlig er det at samarbeidet vil ha en strategisk karakter og kommet lengre. Følgende hypotese vil testes:

H₃: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares gjennom avvikende interesser mellom aktørene (kommunene) i de to regionene”.*

Når samarbeid ikke kommer i stand kan det også ha naturlige årsaker. Jeg vil her fokusere på, kommuneøkonomi, geografisk kontekst og kommunestruktur som potensielle forklaringer.

Public choice-teorien framhever ofte gratispassasjerproblemet som hinder for samarbeid. Derfor vil det være rimelig å anta at kommuneøkonomi kan spille en rolle for muligheten å oppnå felles handling. Hvis kommuneøkonomien varierer sterkt, kan det være lettere å avstå fra samarbeid, enn å betale for naboen. Følgende hypotese vil testes:

H₄: *” Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike økonomiske forutsetninger mellom kommunene i de to regionene”*

Den geografiske konteksten i Lofoten er krevende (se kart vedlegg 4) i den forstand at kommunene ligger på en linje fra øst til vest, mens kommunene i Midtre Namdal er mer kompakt (se kart, vedlegg 3). Det er rimelig å anta at en kompakt struktur gjør det enklere å overvinne kollektive handlingsproblem enn det en krevende struktur gjør, og dermed også forholdene for integrasjon. Følgende hypotese vil testes:

H₅: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik geografisk kontekst i de to regionene”.*

Til sist antar jeg at maktforholdet mellom kommunene med bakgrunn i størrelse vil kunne påvirke evnen til å oppnå kollektive handlinger. Kommunestrukturen blir derfor sentral. I Lofoten finnes det to like store kommuner og fire små, mens i Midtre Namdal finnes det en stor og tre små. Det er rimelig å anta at konstellasjonen i Midtre Namdal gjør det enklere å overvinne kollektive handlingsproblemer, enn strukturen i Lofoten, siden integrasjonsprosessen har kommet lengre i Midtre Namdal. Følgende hypotese vil testes:

H₆: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike kommunestruktur”*

Hva som her legges i de ulike begrepene, vil jeg komme tilbake til under operasjonaliseringen, mot slutten av kapitlet.

2.2.3 Det institusjonelle perspektivet – et foreliggende manus

Jeg vil her ta utgangspunkt i den statsvitenskapelige institusjonalismen, som bygger på den ny-institusjonelle skolen, som er fundert på klassikerne John W. Meyer og Brian Rowan, Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell, samt W. Richard Scott. Det grunnleggende resonnementet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen m.fl. 2009: 75). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *myter*. Myter sier noe om folks virkelighetsoppfatning, og appellerer mer til et moralsk univers av meninger enn til en ”naturlig” sannhet, og følger en ”logic of appropriateness” (March og Olsen 2006)

En myte er i følge Christensen m.fl. (2009:76) en *”legitimert oppskrift på hvordan en bør utforme deler av en organisasjon”*. En omtaler ofte oppskrifter fra institusjonelle omgivelser for ”institusjonaliserte elementer” og ”rasjonaliserte myter”. Sistnevnte har to viktige kjennetegn. For det første presenteres de gjerne som svært effektive redskaper som organisasjoner kan bruke for effektiv måloppnåelse. For det andre er de institusjonalisert, i den forstand at de i en periode tas for gitt som de tidsriktige, effektive, moderne, samt den ”naturlige” måten å organisere på (Christensen m.fl. 2009: 77). Ut fra institusjonell teori innebærer det at organisasjoner må ta hensyn til de normene som er rådende i omgivelsene, at en til en viss grad underordner seg et forventningspress (Fimreite, 2005:164), og kan tolkes som en form for institusjonaliserte føringer.

I følge DiMaggio og Powell (1983:150) kan myter implementeres gjennom tvang, etterlikning eller normer. Tvangsmessig implementering forekommer når organisasjoner pålegges å innføre bestemte oppskrifter, her har en få eller ingen valg. Etterliknende implementering skjer når organisasjoner kopierer andre som man oppfatter har hatt suksess med en oppskrift. Normativt basert implementering referer til spredningen som skjer som følge av ulike faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og ideer (ibid). Formelt adopterte oppskrifter er likevel ikke ensbetydende med at de blir iverksatt og får styrende virkninger på aktiviteter i organisasjonen (Christensen m.fl. 2009: 92), men kan resultere i symbolpolitikk.

Interkommunalt samarbeid er ikke lovpålagt, men frivillig. Hvorfor er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge så omfattende? En kan tenke seg at interkommunalt samarbeid representerer en legitim oppskrift. Der samarbeid ses på som et redskap for måloppnåelse, det være seg økt kvalitet på tjenestene eller effektivisering. De ulike modellene for samarbeid gir dermed foreskrevne handlingsmønstre for hvordan en bør handle. En kan videre tenke seg at kommuner ser til andre nærliggende distrikt for inspirasjon og læring i forhold til hvordan en skal imøtekomme utfordringer. Tanken er at det ligger en form for institusjonelle føringer fra omgivelsene, som driver samarbeidet videre.

Med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet vil jeg anta at siden Midtre Namdal har kommet lengre på samarbeidsfronten, jo sterkere vil de institusjonelle føringene ha vært, og jo lengre har integrasjonen kommet. Følgende hypotese vil testes:

H₇: ” *Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik grad av institusjonelle føringer*”.

2.2.4 Kingdons Multiple Stream Framework – lederens betydning

Jeg vil ta utgangspunkt i John Kingdons (1995) Multiple Stream rammeverk, som bygger på Cohen, March og Olsens (1972) ”garbage can” modell. Modellen har til hensikt å forklare politikkutforming, agendasetting og beslutningstaking, på alle forvaltningsnivå.

Kingdon beskriver beslutninger som et resultat av koplingene mellom tre strømmer eller komponenter av aktører og prosesser: 1) problem, 2) løsninger og 3) politikk. En forventer at de tre strømmene foregår parallelt, men til dels uavhengig av hverandre, utenom når et *policy-vindu* – mulighetsvindu – åpnes opp som gir muligheten for *policyentreprenører* å kople de tre strømmene sammen. Hvis entreprenøren lykkes er sjansen stor for at en spesifikk (politisk)løsning vil bli implementert av politikere, og vi vil se en endring i politikkutforming.

Problemstrømmen eller anerkjennelsen av problem, omhandler politikkutfordringer som ulike aktører, det være seg beslutningstakere eller borgere ønsker å adressere. For eksempel klimatiltak eller kommunestruktur, å belyses blant annet gjennom spesifikke hendelser som naturkatastrofer, eller gjennom tilbakemeldinger – *feedback* – i form av rapporter. Løsningsstrømmen består av en ”bolle” med ideer og representerer løsninger til problemene i problemstrømmen. Løsningene utarbeides av ulike spesialister og forskningsmiljø. Alle konkurrerer om å få sin løsning akseptert blant beslutningstakerne. Den politiske strømmen omhandler tre elementer, det politiske klimaet, interessegrupper samt valg, og inkorporerer løsningen i faktisk politikk (Zahariadis 2007: 70-73). Jeg vil i min oppgave fokusere spesielt på *policyentreprenøren* og mulighetsvinduet, men de andre komponentene er viktige for å forstå konteksten.

Policy *entreprenører* er sentrale for å forstå hvordan de tre strømmene koples sammen. Policy *entreprenører* er ofte aktører som driver kampanje for en ”pet solution” i tillegg til å være maktmekler og manipulator av problematiske preferanser og usikker teknologi (Zahariadis 2007: 74). Policy *entreprenører* er talsmenn for spesifikke løsninger som er villige til å investere tid, deres rykte og penger i håpet om å profitere fra investeringen i framtiden.

Kingdon presiserer hvordan en *entreprenør* jobber, “*If a policy entrepreneur is attaching a proposal to a change in the political stream, for example, a problem is also found for which the proposal is a solution, thus linking problem, policy and politics*” (Kingdon, 1995:182).

Koplingen mellom de ulike strømmene er i følge Kingdon avgjørende i beslutningstaking. Koplingen skjer når et policy-vindu åpnes, i problemstrømmen eller i politikkstrømmen. Et policy-vindu representerer "(...) *an opportunity for advocates of proposals to push their pet solution, or to put attention to their special problems*" (Kingdon, 1995:165). Et vindu åpnes og forblir åpent for korte perioder, og representerer muligheten til å handle slik at et område kan bli tilføyd agendaen. Når mulighetsvinduet åpnes må entreprenøren med en gang gripe tak i muligheten til å handle, hvis ikke er muligheten "borte" og entreprenøren må vente til neste mulighet åpnes opp. Derfor innebærer rammeverket en tilfeldighetskomponent, og gjør at rammeverket har blitt utsatt for kritikk.

Med utgangspunkt i Kingdons rammeverk vil jeg derfor anta at der lokale policy-entreprenører har vært aktive, og nyttiggjort seg mulige policy-vinduer, vil integrasjonsprosessen ha kommet lengst. Følgende hypotese vil testes;

H₈; " *Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik lokalt engasjement fra policyentreprenører og deres evne til å skape eller nyttiggjøre seg policy-vinduer.*"

2.3 Operasjonalisering av sentrale begreper

For å kunne teste hypotesene må operasjonelle definisjoner angi hvilke empiriske fenomen som faller inn under de teoretiske begrepene. Gjennom operasjonaliseringen spesifiserer jeg også hvilke data jeg behøver for å belyse oppgavens problemstilling. De operasjonelle definisjonene fungerer dermed som et bindeledd mellom abstrakte definisjoner og konkrete data (Midtbø 2007: 25).

Den avhengige variabelen har allerede blitt beskrevet i del 2.1, og beskrives detaljert i kapittel 3. Derfor vil dette avsnittet konsentrere seg om de uavhengige variablene i analysen, de som forventes å påvirke graden av integrasjon.

Kjernen i det (ny)funksjonalistiske perspektivet er *spillovers*. Dette fanges opp gjennom spørsmål 7 fra intervjuguiden: ”Vil du si at erfaringene (positive eller negative) fra tidligere samarbeid har spilt en sentral rolle for videreutviklingen av samarbeidet i regionen?”. Samtidig vil jeg benytte meg av spørsmål 5 og 6: ”Hvordan har samarbeidet utviklet seg?” og ”Har behovet for samarbeid økt?” for ytterligere å fange opp hvorvidt samarbeid på et område skaper etterspørsel etter samarbeid på andre områder.

Hva som her menes med *problempress*, er felles utfordringer som har gjort seg gjeldende innenfor kommunene. Utfordringene må være av en slik karakter som ikke lar seg løse innenfor den tradisjonelle kommunerammen, slik at behovet for kollektiv handling oppstår. I den pågående kommunestrukturdebatten fremheves det at generalistkommunen er under press, både med hensyn på økonomi, men også i forhold til kvaliteten på tjenestene som produseres. Derfor vil det være naturlig å se på begge disse aspektene som mulige utfordringer som fordrer samarbeid. Å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, opprettholde sterke fagmiljø, desentralisering av oppgaver fra sentralt hold og demografisk sammensetning, representerer velferdsaspektet. Opparbeidelse av stordriftsfordeler og kommuneøkonomi representerer det økonomiske aspektet. Hvorvidt disse faktorene har spilt en rolle for integrasjonsprosessen i de to regionene, vil avdekkes gjennom spørsmål 9. fra intervjuguiden: ”Hva slags problemer/utfordringer er det som har ført til at det er blitt så mye interkommunalt samarbeid i regionen?”. Befolkningsutviklingen i de to regionene kan videre si noe om den generelle samfunnsutviklingen, jeg vil dermed se på befolkningsstatistikken for de to regionene, og se hvorvidt denne er fallende eller økende.

Interesser er sjelden statiske og endrer seg over tid, like vel kan noen interesser være mer langsiktige enn andre. Kommuneplaner vil være kommunenes langsiktige, politiske og strategiske verktøy, og vil kunne avdekke store deler av kommunenes interesser. Hvorvidt (avvikende)interesser har spilt en rolle for integrasjonsprosessen vil jeg bruke spørsmål 12. og 14. fra intervjuguiden: ”Synes du det er vanskelig å få til samarbeid?”, ”Finnes det eventuelt andre forhold som kan ha vært til hinder for at samarbeid har kommet i stand?” Tanken er at både lokaliseringdebatter og andre sentrale hinder kan belyses gjennom disse spørsmålene.

Med *geografisk kontekst* mener jeg den geografiske og topografiske strukturen i regionene, kartdata og reiseavstand mellom kommunene vil bli brukt som mål. I tillegg vil jeg benytte meg av spørsmål 12a) ”Har avstander gjort det vanskelig å få til samarbeid?” for å belyse hvorvidt den geografiske konteksten har spilt en rolle for integrasjonen i samarbeidet.

Netto lånegjeld pr. innbygger vil fungere som et uttrykk for *økonomiske forutsetninger*, siden folketallet varierer sterkt mellom kommunene, og sier noe om den langsiktige økonomiske situasjonen for kommunene. For å avdekke hvorvidt ulike økonomiske forutsetninger har spilt en rolle for integrasjonen i samarbeidet, vil jeg også benytte meg av spørsmål 12b): ”Har ulik økonomisk situasjon gjort det vanskelig å få til samarbeid?”. I tillegg vil jeg bruke spørsmål 13: ”Har det vært et hinder å få til samarbeid på grunn av uenigheter angående kostnadsfordelingen?” for å avdekke tilstedeværelsen av potensielle gratispassasjerkonflikter.

Spørsmål 12c): ”Har det vært et problem at kommunene er av ulik/lik størrelse?” vil kunne si hvorvidt kommunestrukturen har spilt en rolle for integrasjonen i samarbeidet.

Hva som her menes med *institusjonelle føringer* er hvorvidt andre aktører har hatt innvirkning på samarbeidet i regionen, og eventuelt på valg av samarbeidsmodell. I dette tilfellet vil søkelyset rettes mot *staten, fylkeskommunen og nærliggende distrikt*, da disse representerer de i institusjonelle omgivelsene til kommunene, der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Hvorvidt noen av disse aktørene har spilt en rolle for integrasjonsprosessen, vil følgende tre spørsmål fra intervjuguiden benyttes: 15: ”Utenom å være en tilrettelegger for samarbeid (gjennom lovverket), vil du si at staten har gjort noe ytterligere for utviklingen av samarbeidet i regionen?”, 16: ”Hvilken rolle vil du si at fylkeskommunen har spilt i forhold til utviklingen av det interkommunale samarbeidet i

regionen?” og 16: ”Har dere hentet inspirasjon eller innspill fra andre nærliggende distrikt i Nordland/ Nord-Trøndelag når det kommer til utviklingen av samarbeidet?”

Baldersheim (1993:61) antyder at forventningene til rådmannen har endret seg fra en embetsmannsrolle til en managerrolle som følge av endringer i kommuneloven i 1992 der rådmannens rolle som øverste administrative og faglige leder tydeliggjøres. Ordføreren har det klareste lederansvaret for helhet og samordning av den kommunale virksomheten, og har mulighet til å utøve innflytelse på politikken og kommunale beslutningsprosesser. Jeg vil anta at ordføreren sammen med rådmannen har mulighet til å påvirke agendasettingen i kommunene og kan dermed antas å ta rollen som *policy entreprenør*, og eventuelt ”presse på” for ulike samarbeidsløsninger. Hvorvidt rådmannen eller ordføreren har utspilt denne rollen, vil jeg bruke spørsmål 23. fra intervjuguiden: ”Hvilken rolle anser du selv at du har spilt i denne prosessen?” da respondentene mine i all hovedsak vil være ordførere og rådmenn. I tillegg, vil spørsmål 20. fra intervjuguiden gi muligheten for å kartlegge hvorvidt andre personer har spilt en rolle for videreutviklingen av samarbeidet i regionen, ”Når det interkommunale samarbeidet tok av for fullt, vil du si at noen, mer enn andre, spilte en sentral rolle i denne fasen?” i og med at Kingdon ikke presiserer at dette må være en leder.

Hvorvidt et policy-vindu har blitt åpnet og anvendt av entreprenøren, vil jeg bruke følgende to spørsmål fra intervjuguiden for å avdekke: 24: ”Hva mener du var den avgjørende årsaken til at interkommunalt samarbeid kom på dagsorden på dette tidspunktet?” og 25: ”Finnes det andre konkrete hendelser som gjorde at samarbeidet tiltok?”

2.4 Forskningsdesign, metode og kilder

Hensikten med forskningsdesignet er å innhente pålitelig og relevant informasjon for å belyse oppgavens problemstilling med de rammene en står ovenfor. Samtidig gir designet en struktur for hvordan studien skal gjennomføres. Operasjonaliseringen har allerede gitt indikasjoner på hvilke data jeg behøver. I denne delen av kapitlet vil jeg begrunne valg av forskningsdesign og datainnsamlingsmetode, samt diskutere datainnsamlingen og mulighetene for å trekke generelle slutninger.

2.4.1 Forskningsdesign- hva ønsker jeg å si noe om?

I følge King, Keohane og Verba (1994) er det forskningsspørsmålet som dikterer valg av design og metode. Formålet med studien er å undersøke *”hva kan forklare forskjeller i integrasjon mellom de to regionene Lofoten og Midtre Namdal, når det kommer til interkommunalt samarbeid?”*. Siden jeg ønsker å si noe om forskjeller, blir det nødvendig å sammenlikne to utfall, derfor vil jeg ta i bruk det komparative designet. Forskningsdesignet sier også noe om hvordan de ovenfor utledede hypotesene skal testes. Implisitt søker studien forklaringer og kausale årsakssammenhenger og gjør at oppgaven er formet som et komparativt casestudie. Samtidig fordrer problemstillingen at jeg kan dokumentere at integrasjonen faktisk er ulik i de to regionene.

2.4.2 Komparative casestudier som forskningstilnærming

I følge Gerring (2007:20) kan casestudiet forstås som *”the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population).”* Kvalitative metoder er ofte bedre egnet enn kvantitative metoder når en ønsker en mer helhetlig forståelse av et avgrenset fenomen (Ringdal 2004:114), og gjør at casestudiet egner seg godt til å studere utviklingsprosessene i de to regionene med hensyn på samarbeid. Samtidig anser jeg casestudie som den beste metoden for å tilegne meg relevant data om Lofoten, da regionen har blitt utsatt for lite empirisk forskning.

Forskjellen i komparative studier, sammenliknet med casestudiet, er at det forutsettes minst to enheter som systematisk blir sammenliknet. Jeg vil derfor ikke kunne gå like dypt og systematiske til verks, som i ett enkelt casestudie. Enheten i analysen er regioner, henholdsvis Lofoten og Midtre Namdal. Siden regionrådsdannelsen er en nedendra og opp konstellasjon,

og samarbeid oppstår på kryss og tvers av kommune- og fylkesgrenser finnes det ikke et tydelig avgrenset univers for studien. Tar en likevel utgangspunkt i tidligere kartlegginger kan universet sies å tilsvare de 69 regionrådene som Norge består av (Vinsand og Nilsen 2007).

Siden Lofoten og Midtre Namdal har kommet *ulikt* med hensyn på integrasjon, vil jeg benytte meg av mest mulig like designet. Arendt Lijphart (1975) understreker at utfordringen ved designet ligger i å foreta en strategisk utvelging av enheter slik at så mange potensielle årsaksfaktorer kan forkastes. Lofoten og Midtre Namdal er like på en rekke strukturelle forhold.

Tabell 2.4.2 Oversikt over de strukturelle forholdene i Lofoten og Midtre Namdal

		Folketall pr. 1.1.2010		
Region	Ant. kommuner	Region	Kommune	Areal km ²
Midtre Namdal	4	18.740	Namsos (12.798), Overhalla (3.590), Namdalseid (1.688) og Fosnes (664)	2.668
Lofoten	6	23.587	Vågan (9.028), Vestvågøy (10.708), Flakstad (1.367), Moskenes(1.124), Værøy (756) og Røst (604)	1.226

Av tabell 2.4.2 ser vi at antall kommuner som deltar i samarbeidet er 4 og 6. Gjennomsnittlig antall kommuner pr. regionråd for hele landet er 6, varierende fra 2 til 11 (NIVI Rapport 2008:32). Målt i folketall er Lofotregionen størst med sine 23 857 innbyggere, men jeg anser ikke skillet på ca. 5000 innbyggere som avgjørende for at integrasjonsprosessene har dreid seg i ulik retning. Samtidig viser begge regionene å ha et betydelig befolkningsgrunnlag som bør gi grunnlag for samarbeid om både regionale utviklingsoppgaver og kompetansekrevende velferdstjenester. Ser vi på den kommunale inndelingen i hver region består disse av både små og mellomstore kommuner. Målt i areal er Midtre Namdal klart mye større enn Lofoten, men begge holder seg under gjennomsnittlig regionrådsstørrelse i landet, som ligger på 4.600km² (ibid).

Tanken er at ingen av de forholdene som er like i de enhetene som studeres kan forklare at den avhengige variabelen varierer, og kan elimineres (Grønmo, 2004:385; Collier, 1993:111; Lijphart 1975). Det er rimelig å anta at det finnes flere forhold som kan være like mellom de to regionene, men her er de strukturelle forholdene blitt redegjort for, og til en viss grad blitt ”kontrollert for”. På denne måten sikrer designet til en viss grad, at det ikke ligger en bakenforliggende variabel og forstyrrer sammenhengen mellom de uavhengige og den avhengige variabelen i analysen. Som allerede vist i del. 2.2.1-2.2.4 antar jeg at Lofoten og Midtre Namdal vil variere på en del sentrale nøkkelvariabler.

Det er likevel flere årsaker til at Lofoten ble valgt. Studier som dette kan bidra til å utvikle generell kunnskap om et felt. Det finnes noe tidligere forskning på Midtre Namdal region, men svært lite når det kommer til Lofoten. NIVI-analyse gjennomførte en større kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nordland (NIVI Rapport 2010), men denne omfattet alle syv regionråd. Generalisering var målet i denne studien, ikke dybde. Jeg er således interessert i å tette et eksisterende kunnskapshull når det kommer til interkommunalt samarbeidet i Lofoten, og bidra til eksisterende litteratur på feltet. I tillegg hevder Vinsand (2010) at det finnes et stort potensial for ytterligere samarbeid i Lofoten, noe som gjør at Lofoten er et interessant case å studere i denne sammenheng, da studien kan finne forklaringer til hvorfor samarbeidet ikke har kommet lengre.

2.4.3 Implikasjoner av forskningsdesignet

Strategisk utvelging av enheter kombinert med liten N kan ha avgjørende betydning for konklusjonene i analysen min, samtidig som det vil ha konsekvenser for muligheten til å generalisere utover i tid og rom.

Det grunnleggende problemet ved kvalitative studier er ”mange variabler og få enheter”(Lijphart 1975:159). Dette er et kjent problem i nesten all samfunnsforskning, men problemet blir større når antall enheter er få. I kvalitative studier kan dette resultere i kausal overdeterminering, der en tillegger forklaringene for stor vekt. Styrken i det komparative designet ligger likevel i at jeg systematisk sammenlikner to case. Kausal overdeterminering vil dermed være svakere sammenliknet med casestudiet, men større sannsynlig sammenliknet med den statistiske metoden.

En mulig løsning på overnevnte problem er i følge Lijphart (ibid) å fokusere på de viktige variablene, teoriens betydning og konkurrerende hypotesers betydning. Ved å teste fire ulike teorier som fokuserer både på strukturelle - og aktørorienterte forhold, søker jeg nettopp alternative forklaringer. Ved å kombinere ulike teoretiske bidrag øker både den teoretiske – og den indre validiteten, altså i hvilken grad de teoretiske modellene evner å fange essensen i fenomenet som studeres (Underdal, 1984:73).

Studiens ytre validitet vil være svekket da enhetene er få. Nå er ikke målet i studien primært å generalisere utover de casene som studeres. Formålet med studien er å avdekke kausale forhold som kan bidra til å forklare hvorfor integrasjonsprosessene har kommet ulikt i de to regionene. Analyse av samme fenomen i ulike samfunn gir i følge Underdal (ibid) grunnlag for å avklare hvorvidt disse fenomenene er generelle eller kontekstspesifikke, og hvordan de kommer til uttrykk under ulike kontekstuelle betingelser. Siden interkommunalt samarbeid ikke kan ses isolert fra den pågående debatten om fremtidens kommunestruktur, vil jeg anta at funnene mine kan gi innsikt i hvilke forhold som bør ligge til grunn for ytterligere integrasjon.

2.4.4 Datainnsamlingsmetode

Operasjonaliseringen har allerede indikert hvilke data jeg behøver for å besvare oppgavens problemstilling, der både primær- og sekundærdata har pekt seg ut som den relevante datainnsamlingsmetoden. Fordelen med primærdata er at datainnsamlingen kan tilpasses problemstillingen. For å teste hypotesene og avdekke hvorvidt de ulike teoretiske perspektivene kan belyse utviklingen som har funnet sted i Lofoten og Midtre Namdal, vil jeg benytte meg av kvalitative intervju. For å dokumentere at integrasjonsprosessen har kommet ulikt i de to regionene vil jeg bruke sekundærdata i form av offentlige dokumenter, vedtekter for samarbeid og tidligere studier på feltet. Dette er data som allerede foreligger uavhengig av problemstillingen.

2.4.5 Dokumenter

I forkant av studien var det viktig å få innsikt i hvordan det interkommunale samarbeidet var strukturert i de to regionene, både med hensyn på omfang (antall samarbeid) hvilke områder det samarbeides på, hvordan beslutninger fattes i de interkommunale foraene samt det

budsjettmessige omfanget av samarbeidet. Dette for å avgjøre at integrasjonsprosessene faktisk har kommet ulikt. De mest sentrale dokumentene jeg har benyttet meg av er vedtekter/samarbeidsavtale og interne notat. Vedtekter sier noe om hvordan beslutninger fattes, og gir en indikasjon på hvor mye makt og beslutningseffektivitet den interorganisatoriske relasjonen faktisk har. Jeg har også fått tilgang på interne notat fra begge regionene omkring hvilke lovgrunnlag som ligger til grunn for de ulike samarbeidene i regionen, som gir en indikasjon på hva slags myndighetsoverføring det er snakk om. Kommunebudsjetter har blitt brukt til å regne ut hvor stort det økonomiske omfanget av samarbeidet er, mens tidligere rapporter og kartlegginger gir data på omfanget av samarbeid. En sentral utfordring er at disse dataene er samlet inn på bakgrunn av et annet formål enn det jeg har tenkt å bruke dem til. En må være kritisk til de dokumentene en har, derfor har jeg valgt å se dem opp imot andre kildetyper.

2.4.6 Intervju

I arbeidet med å avgjøre hvorvidt de uavhengige variablene i analysen har spilt en rolle for utviklingen av samarbeidet i Lofoten og Midtre Namdal, har jeg benyttet meg av kvalitative intervju. Intervju fungerer både som en kilde til kunnskap og faktaopplysninger, og er en nyttig metode å bruke på et felt som ikke har blitt utsatt for tidligere forskning. Jeg har benyttet meg av semi-strukturerte intervju, der en intervjuguide ble utformet på forhånd, for å strukturere intervjuet og for å få muligheten til å sammenlikne data i etterkant. Spørsmålene var åpne for å sikre så mye relevant informasjon som mulig, slik at informasjon som kanskje ellers ikke foreligger ville komme fram. Intervjuguiden ble tilpasset hver region, men spørsmålene ble holdt relativt like. En generell utgave av intervjuguiden ligger som vedlegg 1.

Utvalg

De mest sentrale aktørene for min studie er *ordførere og rådmenn*, da disse representerer kommunenes øverste politiske og administrative leder, og som regel representert i de fleste interkommunale styrer. Samtidig har det vært viktig å komme i kontakt med administrasjonsleder for Lofotrådet og samkommunen. Intervjuer med sentrale personer i disse organisasjonene har vært hensiktsmessig for å se nærmere på utviklingsprosesser ved samarbeidet, utfordringer rundt ulike samarbeid og få muligheten til å avdekke hvem som har spilt en nøkkelrolle for å få samarbeid på den politiske dagsorden. Målet var ikke å finne et

representativt utvalg av en større populasjon av politiske og administrative aktører, men å dra et strategisk utvalg som inkluderer de viktigste personene (Tansey 2007:770). Det er likevel rimelig å anta at den politiske og administrative ledelsen kan ha en annen oppfatning omkring hvorfor samarbeid oppstår og utviklingen av samarbeidet. Derfor valgte jeg å intervju kommunestyrerepresentanter, da jeg antar at disse kan uttale seg mer fritt. Kriteriet for valg av respondenter har i tillegg basert seg på kommunestørrelse, der både store og små kommuner er representert, da dette mest sannsynlig vil påvirke hvilke data som etableres.

Gjennomføring

Intervjuene fant sted vinteren 2011, fra 6. til 28.januar. Jeg gjennomførte totalt 17 semi-strukturerte intervju. Av disse var seks med ordførere, fire med rådmenn, ett med sekretariatsleder for Lofotrådet og ett med assisterende administrasjonssjef for samkommunen. I tillegg intervjuet jeg tidligere ordfører i Vågan og Namsos, for å få et historisk blick på samarbeidet. Tre intervju ble gjennomført med kommunestyrerepresentanter. Av intervjuene var 16 personlige, der jeg reiste til henholdsvis Lofoten og Midtre Namdal, mens ett var telefonintervju. Samtlige intervju fant sted på informantenes arbeidsplass i arbeidstiden. Intervjuene ble tatt opp med båndopptaker ved alle tilfeller, slik at en mer systematisk gjennomgang av datamaterialet ble mulig i etterkant. Lydopptaket har kun blitt benyttet av meg. Intervjuene varte fra 40 til 90 minutter. Til tross for at materialet ikke er av sensitiv karakter har jeg likevel valgt å anonymisere informantene fordi jeg ikke vil at fokuset skal være på personer. Målet har vært å få et bilde av hvordan integrasjonsprosessene har utartet seg i de to regionene. En liste over informantenes navn og arbeidstitel finnes som vedlegg 2.

2.4.7 Reliabilitet og validitet

Et sentralt ankepunkt i studien er hvorvidt spørsmålene i intervjuguiden fanger opp essensen i teoriene jeg ønsker å teste? Framgangsmåten i utformingen av intervjuguiden har tatt utgangspunkt i Adcock og Colliers (2001:531) konseptualisering av målevaliditet. Operasjonaliseringen i del. 2.3. er et resultat av denne prosessen, og jeg vil her illustrere tankegangen gjennom eksemplet med public choice teorien. Public choice kan sies å representere bakgrunnskonseptet, mens problempress, gratispassasjerer, interesser og nyttemaksimering, representerer de systematiserte konseptene. Til disse har jeg videre formulert både objektive (offentlig statistikk) og subjektive indikatorer gjennom spørsmål, for

så å kunne klassifisere svarene fra respondentene. Ved å være bevisst på denne prosessen kan validiteten i studien styrkes. Intervjuguiden fungerer også som en illustrasjon på denne prosessen (se vedlegg 1).

I følge Andersen (2006:292) kan en møte på en rekke utfordringer knyttet til intervju som innebærer at informasjonsutvekslingen blir begrenset. Blant annet kan respondenten bevisst eller ubevisst holde tilbake informasjon, samt at kommunikasjonen mellom forsker og respondent fungerer dårlig. Jeg opplevde likevel ikke store problemer knyttet til dette, da kommunikasjonen fløt bra. Samtidig intervjuet jeg relativt mange respondenter fra hver region slik at verifisering av sentrale personer, hendelser og utviklingsprosesser ble mulig. Problemet jeg derimot møtte på var at ved flere tilfeller svarte ikke respondenten på det spesifikke spørsmålet da jeg stilte det, men ved en senere anledning. Å klassifisere svarene til respondentene ble dermed en større utfordring enn først antatt. Det paradoksale ved kvalitative intervju er at fleksibiliteten som metoden besitter, er med på å svekke sammenlikningsgrunnlaget, og representerer dermed en svakhet ved studien. Til tross for at spørsmålene var åpne, var de også ute etter å fange opp sentrale trekk ved teoriene. Det finnes muligheter for at dette har påvirket svarene fra respondentene, og bidratt til at jeg kan ha oversett andre ting, og kan være en fallgrube når det kommer til å la teoriene styre mye av datainnsamlingen (Allison 1969:689).

At intervjuene ble tatt opp med båndopptaker styrker både validiteten og reliabiliteten i studien. Å ha muligheten til å gå tilbake til intervjuene å verifisere informasjonen er en klar styrke ved studien, samtidig som det gir muligheten til å gi direkte sitater i analysen som kan støtte opp under tolkningen min. Siden undersøkelsesopplegget og datamaterialet er mindre strukturert enn i kvantitative studier, er det vanskelig å teste reliabiliteten i studien. Ved at det foreligger en intervjuguide, og en liste over alle respondentene, er det likevel mulig å etterprøve.

3 Hovedtrekk ved det interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal og Lofoten

Hvordan ser strukturene ved det interkommunale samarbeidet ut i Midtre Namdal og Lofoten? Hvordan fattes avgjørelser, hva samarbeides det om, og hvor stor del av kommunenes budsjett går til det interkommunale samarbeidet? Formålet med denne delen av oppgaven er å gi en kvalitativ beskrivelse av den avhengige variabelen, og gi et bilde over hvor langt integrasjonsprosessen har kommet i Lofoten og Midtre Namdal. For å avgjøre hvor langt integrasjonen er kommet, vil samarbeidets struktur ses i lys av Weigårds to kjennetegn: systemmakt og beslutningseffektivitet. Siste delen av kapitlet vil sammenlikne de to regionene, og se dem opp imot Weigårds ulike modeller for interorganisatoriske relasjoner.

3.1 Midtre Namdal

Midtre Namdal består av de fem kommunene Fosnes, Namdalseid, Overhalla, Namsos og Flatanger, og ligger i Nord-Trøndelag fylke. Namsos er den største kommunen og innehar posisjonen som regionens hovedstad. Kommunen ligger også geografisk i sentrum (se vedlegg 3 for kart). Reiseavstanden fra den nærmeste kommunen, Overhalla, er på ca. 30 min kontra 1 time for den mest perifere kommunen, Fosnes. Landbruk har lenge vært en sentral inntektskilde for regionen.

Til tross for at Flatanger var med i regionrådssamarbeidet (Midtre Namdal regionråd, heretter MNR) fra 2002-2008, velger jeg å utelate denne fra analysen da de valgte å stå utenfor samkommunen, da dette i seg selv er et tegn på å avstå fra ytterligere integrasjon. Når det er sagt kjøper Flatanger flere tjenester fra Midtre Namdal samkommune, gjennom vertskommunesamarbeidet.

3.2 Midtre Namdal Samkommune

Det viktigste skillet mellom samarbeidet organisert under regionrådet og dagens samarbeid er hvordan beslutninger tas og hvordan samarbeidet er organisert. Omfanget av samarbeidet økte ikke i overgangen fra MNR til samkommune, i den forstand at ytterligere samarbeidsordninger ble ikke lagt til samkommunen den første tiden (NIVI Rapport 2008). Det var kun styringsmodellen som endret seg. Etter hvert har også omfanget økt. Våren 2010 ble samarbeid innen nav og samhandlingsreformen inkludert i samkommunen. Det jobbes også for å få til helhetlig samarbeid på økonomi, pedagogisk – og psykologisk tjeneste (PPT) og brannvern.

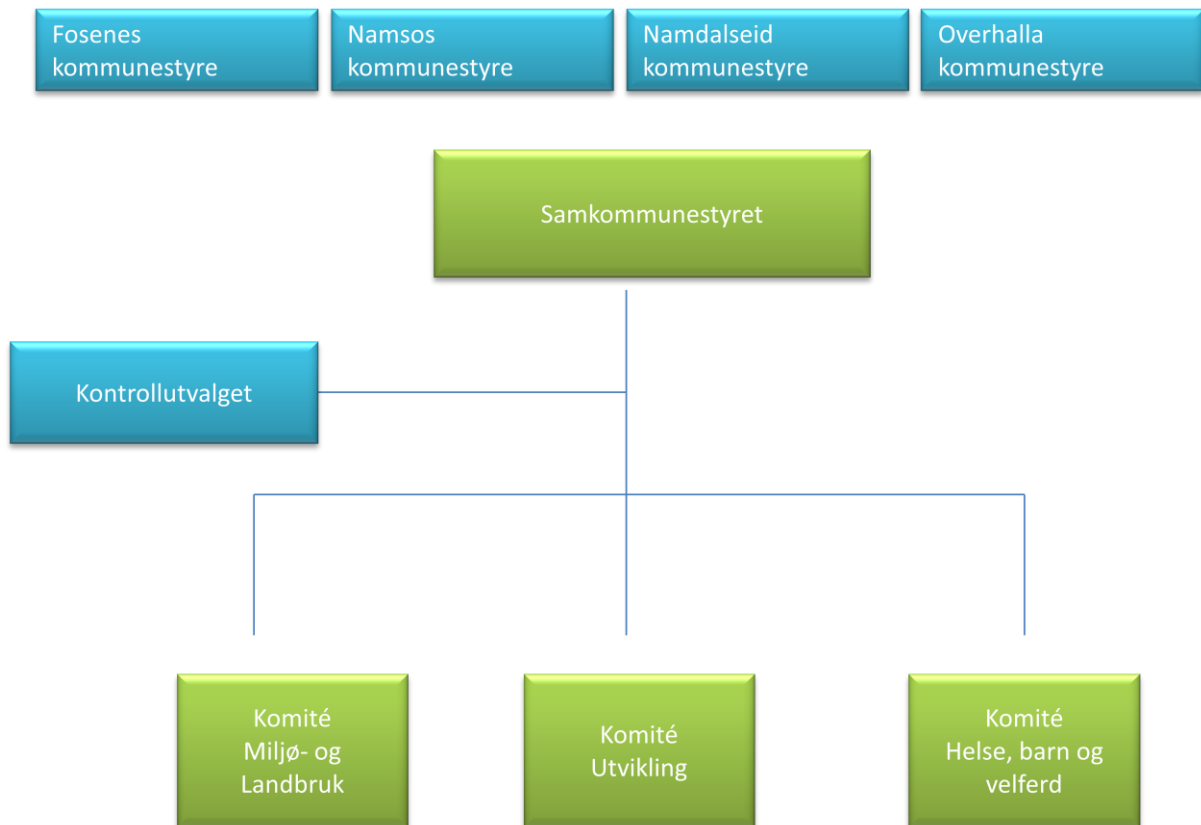
Fremdeles finnes det samarbeid mellom to og tre kommuner, samtidig som en har samarbeid som strekker seg utover Midtre Namdal region. Fokuset her vil ligge på samarbeidet som faller inn under samkommunen, der alle de fire kommunene deltar.

3.2.1 Politisk organisering og samkommunestyre

Samarbeidet under MNR var hovedsakelig organisert som administrative vertskommuneløsninger, med egne interkommunale styrever for enkelte ordninger. Ved å gå over til samkommunemodellen, ble det opprettet et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan kalt samkommunestyre. Alle de andre interkommunale styrene i regionen, inklusive regionrådet ble lagt ned. Paralleller kan dras til EU, der samkommunestyret representerer det øverste formelle politiske styringsorganet for regionen.

I motsetning til MNR, der samarbeidet i stor grad dreide seg om kjøp og salg av tjenester mellom kommunene, og der vertskommunen stod for utformingen av tjenestene, åpner samkommunen opp for regional politikktutforming på disse områdene da alle kommunene kan være med å bestemme hvordan tjenestene skal utformes. I dag er det opprettet politiske komiteer, for henholdsvis; miljø- og landbruk, utvikling, og helse barn og velferd, der alle kommunene er representert og fungerer som saksforberedende komiteer til samkommunestyret. Figur 3.1. gir et bilde av den politiske organiseringen av samkommunen.

Figur 3.1. Politisk organisering av Midtre Namdal samkommune



(Kilde: Midtre Namdal Samkommune 2010)

Samkommunestyret har 23 medlemmer, men i motsetning til Europaparlamentet er samkommunestyret indirekte valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene. I dag har Namsos 11 representanter, mens Overhalla, Namdalseid og Fosnes sitter på henholdsvis 5, 4 og 3 representanter. Leder og nestleder velges av medlemskommunenes ordførere. Vervet som leder går på omgang mellom de fire ordførerne i deltakerkommunene. Namsos sitter derimot alltid på nestlederen så lenge forsøket gjelder (Samarbeidsavtale 2009:3). Samkommunestyret kan selv opprette utvalg og komiteer etter kommuneloven §§ 10 og 10 a) og institusjonsstyrer etter kommuneloven § 11 (ibid). Medlemmene til disse velges av og blant samkommunestyrets medlemmer. Samkommunestyret møtes 6 ganger i året.

Å organisere samarbeidet gjennom samkommunen, innebærer at kommunene delegerer beslutningsmyndighet, herunder ansvaret for offentlig myndighetsutøvelse til samkommunestyret (KRD 2010:34). Dette gjør modellen unik i forhold til andre måter å

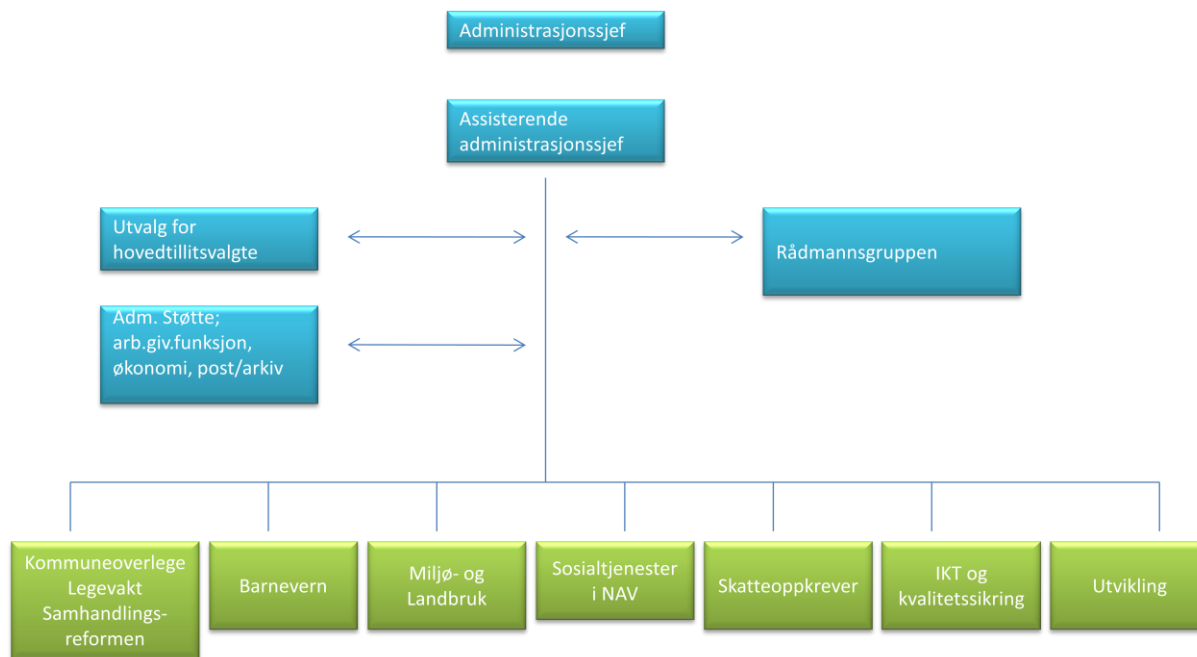
organisere interkommunalt samarbeid på⁷. I praksis innebærer dette at vanlige kommunestyrerepresentanter beslutter over færre områder enn før, da vedtak på områder som faller inn under samkommunen, ikke trenger endelig godkjenning fra primærkommunestyret. Per i dag beslutter samkommunen om følgende ordninger: Kommuneoverlege, legevakt, barnevern, miljø- og landbruk, nav, skatteoppkrever, IKT og kvalitetssikring og utvikling. I likhet med EU, der nasjonalstaten har frigitt noe av sin nasjonale suverenitet, har kommunene gitt fra seg en del av sin kommunale autonomi til det interkommunale organet. I motsetning til MNR der vedtak ble fattet gjennom konsensus, fattes beslutninger i samkommunestyret ved alminnelig flertall. Dermed faller muligheten til å nedlegge veto bort, og gjør at medlemskommuner kan bli bundet på de områdene en har lagt inn under samkommunen.

Samkommunen finansieres med midler fra medlemskommunene. Samkommunens budsjett for 2011 er på 52 millioner kroner (Samkommunens budsjett 2010). Flere av samarbeidsordningene generer også betydelige egeninntekter som bidrar til å finansiere aktivitetene (NIVI Rapport 2008:52). Primærkommunestyrene vedtar den årlige samlede rammen for tilskudd til samkommunen. Eventuelle justeringer i finansieringen krever tilslutning fra alle kommunestyrene, og representerer elementer av medlemsmakt.

⁷ De fleste formene for samarbeid nevnt i del 1.3, innebærer også myndighetsoverføring, men disse begrenser seg til å omhandle virksomhetens ”drift og organisering”. Hva som legges i dette avhenger av formålet til samarbeidet, enten det gjelder skatteoppkreving eller regionrådssamarbeid.

3.2.2 Administrativ organisering

Figur 3.2 Administrativ organisering av Midtre Namdal samkommune



(Kilde: Midtre Namdal Samkommune 2010b)

Samkommunen skiller seg fra vertskommunesamarbeid ved at den har en egen administrasjon. Administrasjonen ledes av administrasjonssjefen som oppnevnes av samkommunestyret. Administrasjonssjefen har delegert fullmakt på definerte områder tilsvarende en ordinær rådmann. Administrasjonssjefen er en 20 % stilling som går på omgang og følger samme prinsipp som ordførervervet (Samarbeidsavtale 2009:3). Samkommunen ansetter selv en assisterende administrasjonssjef som skal bistå administrasjonssjefen i ledelsen og koordineringen av samkommunestyrets arbeid, og fungerer som en daglig leder for samkommuneprosjektet. Vedkommende ansettes i hel stilling og er stedfortreder til administrasjonssjefen. Rådmannsgruppen ivaretar en koordinerende funksjon i forhold til den enkelte kommune, og har en rådgivende funksjon for administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen leder rådmannsgruppen. Administrasjonssjefen kaller inn til orienterings- og drøftingsmøter ved behov (ibid). Å gå sammen om en felles administrasjon innebærer en sterkere felles styring på disse områdene, og gir uttrykk for at integrasjonsprosessen har kommet langt i Midtre Namdal.

Til tross for at samarbeidet er omfattende, i den forstand at mye er organisert under samkommunen, viser de budsjettmessige tallene at mye fremdeles er enhetskommunalt. Budsjettmessig utgjør samarbeidet i relative størrelser, for Namsos 5,7 % av kommunens totale driftsramme (Kommunebudsjett 2011). For de resterende kommunene er størrelsen: 6,2 % for Overhalla (Kommunebudsjett 2011b)), 8,39 % for Namdalseid (Kommunebudsjett 2011c)) og 9,35 % for Fosnes⁸ (Kommunebudsjett 2011d). Andelen inkluderer nav og samhandlingsreformprosjektet. Vanlige kommunestyrerepresentanter fatter fremdeles beslutninger som omhandler 90-95 % av kommunenes budsjett.

⁸ NIVI Rapport (2008:52) tok utgangspunkt i **netto driftsramme** da de kartla hvor stor andel av kommunenes budsjett som gikk til de ulike interkommunale tiltakene under MNR samarbeidet. Det fremkommer ikke fra rapporten hvordan disse tallene ble regnet ut. Jeg har tatt utgangspunkt i posten ”fordelt til kommunens drift”. Denne sier hvor mye av kommunens budsjett som går til de ulike rammeområdene til kommunen. Dermed har jeg ikke grunnlag for å kunne sammenlikne tallene, med de fra NIVI Rapporten.

Samtidig hefter det stor usikkerhet rundt disse tallene. Overhalla har ikke inkludert noe av samkommunens drift inn i sitt budsjett for 2011. Jeg har her valgt å legge til andelen til Overhalla på 10 613 000 kroner i post 7: ”interkommunalt samarbeid” for å få et sammenlikningsgrunnlag. Derfor kan dette tallet være større eller mindre enn det som er oppgitt over. Samtidig varierer budsjettene for 2011 innad i hver kommune, alt etter hvilken økonomiplan man tar utgangspunkt i. Jeg har tatt utgangspunkt i den siste vedtatte økonomiplanen. Tallene er likevel sammenliknbare innbyrdes mellom de fire kommunene, da jeg har tatt utgangspunkt i samme tall i hvert kommunebudsjett.

For å komme fram til det budsjettmessige omfanget for hver enkelt kommune har jeg tatt utgangspunkt i budsjettskjema 1B, post ”fordelt til kommunens drift”. Dette tallet utgjør nevner, mens hver enkelt kommunes andel til samkommunen utgjør telleren, og framkommer av samkommunens budsjett (2010). Jeg har bevisst tatt utgangspunkt i budsjett og ikke regnskap da jeg ønsket å se omfanget etter at nav og samhandlingsreformprosjektet ble inkludert 01.01.2010.

3.3 Lofoten

Lofoten er en øyrekke langs Vestfjordens nordside fra Raftsundet i nordøst til Skomvær utenfor Røst, og ligger i Nordland fylke. Distriktet består av de seks kommunene Vågan, Vestvågøy, Flakstad, Moskenes, Værøy og Røst, der kommunene ligger etter hverandre som perler på en snor (se kart vedlegg 4), en kontrast til den kompakte strukturen i Midtre Namdal. I motsetning til Midtre Namdal, består Lofoten av to forholdsvis jevnstore kommuner, Vågan og Vestvågøy, med klare kommunesentra i Svolvær og Leknes. Avstanden mellom den vestligste og den østligste fastlandskommunen er 127km, en kjøretur på omtrent 2 timer. Øy-kommunene Værøy og Røst representerer de minste kommunene. Kommunene har ingen fastlandsforbindelse til Lofoten, men fergesambandet fungerer som bindeleddet med regionen. Fiskeri har alltid representert Lofotens viktigste næringsgrunnlag, men i dag har reiselivet i regionene blitt en ny sentral inntektskilde.

3.3.1 Formelt samarbeid i Lofoten

Dagens struktur - fragmentert integrasjon

Samarbeidet i Lofoten skiller seg fra Midtre Namdal med hensyn på to hovedpunkt. For det første bærer samarbeidet i Lofoten preg av å være fragmentert, mellom kommunene i øst og kommunen i vest. For det andre finnes det ikke et overordnet organ som kan koordinere samarbeidet i regionen. Til tross for et velfungerende regionråd preges samarbeidet i Lofoten av en todelt struktur, der ulike interkommunale styrer er organisert på siden av regionrådet.

NIVI-analyse registrerte 46 formelle samarbeidstiltak i regionen, fordelt på ulike geografiske nivåer⁹(NIVI Rapport 2010:29). Samtidig finnes det permanente fagnettverk innen kultur, rådmannsgruppen, barnevernsledere, skoleledere og landbruk (Internt notat Lofoten 2010). Videre finnes det pågående prosjekt innen utviklingen av; klimaplaner, samhandlingsreformen, havnedistrikt, og samarbeid vedrørende brannvern i Vest-Lofoten. Fokuset her vil, i likhet med Midtre Namdal, ligge på det formaliserte regionale samarbeidet, der tilnærmet alle de seks Lofotkommunene deltar.

⁹ Nivi-analyse deler disse inn i kommune nivå: samarbeid som omfatter to eller tre kommuner. Regionrådsnivå: samarbeid der alle eller tilnærmet alle som deltar i regionrådsområdet deltar. Og høyere geografisk nivå: samarbeid som går utover regionen og inkluderer fylkeskommunen og andre nærliggende regionråd/kommuner

For likevel å få et helhetlig inntrykk av strukturen i samarbeidet, er det viktig å presisere at samarbeid som omfatter to til tre kommuner forekommer for det meste mellom kommunene i vest, mellom Vestvågøy, Flakstad og Moskenes, innom tjenestene: barnevern, kirke, brannvern, legevakt og nav (Internt notat Lofoten 2010). Alle er avtalebaserte samarbeid. Samtidig finnes det et utbredt samarbeid mellom de to øy-kommunene, Værøy og Røst, og Bodø innom samme tjenesteområder. Dette gir uttrykk for at integrasjonen er fragmentert. Hvor omfattende er så det regionale samarbeidet i Lofoten?

3.3.2 Lofotrådet

Siden det ikke finnes en samkommune i Lofoten, vil det mest nærliggende organet å sammenlikne samkommunen med være regionrådet. Samtidig gir regionrådene et uttrykk for hvor langt den regionale samstyringen har kommet med tanke på det regionalpolitiske arbeidet, og således også integrasjonsprosessen.

Formålet med Lofotrådet er å fremme interkommunalt og regionalt utviklingsarbeid samtidig som det fungerer som en koordinator og kontaktledd ovenfor andre kommuner, fylkeskommuner, regionråd, statlige myndigheter, organisasjoner, og næringsliv (Vedtekter 2008). Arbeidet består i å utvikle langsiktige strategier, helhetlige planer og høringsuttalelser, innen områder som utvikling, samferdsel, fiskerifaglige prosjekt, havnesamarbeid og kultur (NIVI Rapport 2010:4). Samferdselspolitiske hovedpunkt for regionen, Veipakke Lofoten (et strategiarbeid om å effektivisere veinettet i, og til Lofoten) Masterplan for reiseliv og Verdensarvstatus, er eksempler på slike planer og strategier. Regionrådet fokuserer i stor grad på kommunenes ”utenrikspolitikk” og er med andre ord ikke engasjert i tjenesteproduksjonen slik samkommunen i Midtre Namdal er.

Organisering

Fra regionrådets vedtekter (2008) framkommer det at Lofotrådet er et felles politisk samarbeidsorgan, organisert etter kommunelovens § 27. I rådet møter ordfører, varaordfører, og ytterligere en politiker fra hver av kommunenes formannskap (fortrinnsvis opposisjon), og rådmennene. I motsetning til samkommunen, er det kun ordførerne eller varaordfører som stedfortreder har stemmerett, de andre har tale- og forslagsrett. Medlemmene oppnevnes for kommunevalgperioden. Formannsvervet går på omgang mellom kommunene.

I tillegg er det nedsatt et arbeidsutvalg, som består av en leder, nestleder og en valgt representant blant ordførerne. Arbeidsutvalgets hovedoppgave er å tilrettelegge for arbeidsprosesser og beslutninger i rådet, samt oppgaver som er blitt delegert til dem fra rådet. I likhet med samkommunestyret møtes Lofotrådet 6 ganger i året. Rådet har en egen administrasjon, bestående av tre personer, der sekretariatslederen har funksjonen som daglig leder, på lik linje med assisterende administrasjonssjef i samkommunen.

I motsetning til i samkommunen fordrer beslutninger om uttalelser og oppstart av tiltak enstemmighet. Avgjørelser fattes ved konsensus og innebærer at en kommune kan nedlegge veto for et eventuelt vedtak. Lofotrådet kan i så henseende bære likhetstrekk med Nordisk Ministerråd i det Nordiske samarbeidet. Før endelig vedtak kan fattes, må disse i tillegg godkjennes av primærkommunestyrene.

Lofotrådet har en betraktelig mindre oppgaveportefølje enn samkommunen. Majoriteten av tiltakene organisert under regionrådet bærer preg av å være prosjekter med klare start- og sluttdatoer. I dag er det bredbåndsutbyggingen og partnerskapsavtalen¹⁰ som kan karakteriseres som rådets store prosjekter. Til tross for at det er blitt opprettet egne interkommunale styrer for disse prosjektet er Lofotrådet deltaker i disse, og kan dermed sies å forvalte en større sum enn det nettobidragene fra hver enkelt kommune tilsier. For partnerskapsavtalen innebærer dette 700 000 kroner fordelt på perioden 2009-2011. For bredbåndsutbyggingen er samlet budsjettet for inneværende periode 22 millioner kroner (Internt notat Lofoten 2010).

¹⁰ Lofoten har som alle andre regioner i Nordland, inngått partnerskapsavtale med fylkeskommunen. Formålet med partnerskapsavtalen er å målrette og effektivisere det regionale utviklingsarbeidet, samt å styrke samarbeidet horisontalt og vertikalt, det vil si, samordning av regionalpolitikken både på fylkesnivå og regionnivå (Statutter 2009).

3.3.3 Regionalt samarbeid utenfor regionrådet

Å kun se på regionrådet som et uttrykk for hvor langt integrasjonsprosessen har kommet i Lofoten vil være misvisende da mye av det interkommunale samarbeidet skjer på siden av regionrådet. Det øvrige regionale samarbeidet bærer preg av å være formaliserte samarbeidsordninger, med egne interkommunale styrever. Tabell 3.3.1 viser hvilke disse er og hvilke juridiske tilknytningsformer som ligger til grunn, hvordan avgjørelser fattes, hvem fra kommunen som er representert i disse samarbeidene, og hvor mange av de seks kommunene som deltar.

Tabell 3.3.1. Regionale samarbeid, og juridisk tilknytningsform i Lofoten

Samarbeidets navn	Kommuner som deltar	Juridisk grunnlag og politisk representasjon	Vedtatt fattes gjennom
Lofoten Krisesenter	4	Avtalebasert, Vestvågøy er vertskommune	Avtale
Lofoten veterinæravktdistrikt	4	Avtalebasert, Vestvågøy er vertskommune	Avtale
Karrieresenter Lofoten	6	Avtalebasert, Vestvågøy er vertskommune	Avtale
PPT Lofoten	4	§27 styre, Vestvågøy er vertskommune	Data ikke tilgjengelig
IKT samarbeid Lofoten	5	§27 styre, rådmenn møter. Vågan er vertskommune	Flertall
Regionalt kompetanse kontor – RKK Lofoten	6	§27 styre, rådmenn møter	Simpelt flertall
Kontrollutvalgssekretariatet i Lofoten	6	§27 styre,	Flertall
Kommunerevisjonen i Lofoten	6	§27 styre, politikere møter	Flertall
Lofoten Avfallsselskap IKS (LAS)	4	IKS	Flertall
Lofoten Industri AS	4	AS	Flertall
Destinasjon Lofoten AS	6	AS, ordførere møter	Flertall
Lofotkraft Holding AS	6	AS, ordførere møter	Flertall

(Kilde: Internt notat Lofoten 2010).

Det øvrige regionale samarbeidet kan kategoriseres som tjenestesamarbeid, både interne i forhold til administrativ støttefunksjoner, og ekstern tjenesteyting til innbyggere, samt områder som har klare stordriftsfordeler som energisektoren. Vi ser av tabellen at den mest utbredte formen for samarbeid er interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. En kan stille spørsmålstegn hvorfor IKT og PPT er organisert som § 27, og ikke som §§ 28 b) eller 28 c), når flere er kombinert med at en av kommunene er vertskommune for ordningen. Der avtale ligger til grunn, er det vertskommunen som organiserer tjenesten etter avtale.

Med bakgrunn i kommunebudsjett og interne notat, har jeg regnet ut det økonomiske omfanget av samarbeidet i regionen. For de fem tiltakene: PPT, RKK, Kommunerevisjonen, Kontrollutvalg og krisesenter, budsjetterte kommunene i 2010 med til sammen 10 323 000 kroner. For Vågan kommune utgjorde dette interkommunale samarbeidet, 1,04 % ¹¹av kommunens totale driftsramme (Kommunebudsjett 2010), og er mindre enn Namsos. For Flakstad utgjorde de fem tiltakene 1,23 % av kommunens totale driftsramme. Tar vi med det bilaterale samarbeidet til Flakstad, blir den relative størrelsen 5,72 % av den totale driftsrammen (Kommunebudsjett 2010b). Dette er 2-3 prosentpoeng mindre enn Namdalseid som er på samme størrelse.

¹¹ I likhet med Midtre Namdal, hefter det stor usikkert rundt disse tallene. Jeg har tatt utgangspunkt i samme fremgangsmåte som under utregningen av det økonomiske omfanget til Midtre Namdal. Tallene bør dermed være sammenliknbare.

3.4 Ulik grad av integrasjon

I Midtre Namdal er det interkommunale samarbeidet mellom de fire kommunene organisert inn under samkommunen, og samkommunestyret er det øverste politiske organet som koordinerer, og fatter beslutninger angående disse tjenestene. Vi ser en enhetlig struktur. Lofoten på sin side har en todelt struktur, representert ved regionrådet og ulike interkommunale styrer på siden av dette. Hvor sterke er relasjonene mellom kommunene? Hvor langt kan en si at integrasjonsprosessene har kommet?

Det avgjørende kriteriet til Weigård, for å kunne fastsette hvor sterk den interorganisatoriske relasjonen mellom kommunene er, er i hvilken grad det interkommunale styringsorganet kan binde medlemskommuner til masten. Som vist kan relasjonen mellom kommunene i Midtre Namdal til en viss grad likne relasjonen mellom medlemsstatene i EU, der kommunene har gitt fra seg en del av sin kommunale autonomi til den interorganisatoriske enheten. Midtre Namdal uttrykker med sine flertallsavgjørelser en interorganisatorisk relasjon med høy grad av systemmakt, på områder som går inn under kommunenes tjenesteproduksjon. Makten er her plassert i samkommunestyret, der kommunene kan bli bundet av andre, på områder en før hadde kontroll over, gjennom inngåtte avtaler. Relasjonen gir dermed også uttrykk for høy grad av beslutningseffektivitet. Med bakgrunn i dette vil jeg hevde at relasjonen mellom kommunene i Midtre Namdal kan karakteriseres som en føderativ modell, og gir uttrykk for at integrasjonsprosessen har kommet langt.

I og med at strukturen i samarbeidet i Lofoten er todelt, er det vanskeligere å plassere Lofoten inn under en bestemt modell. For kommunene avhenger dilemmaet mellom medlemsmakt og beslutningseffektivitet, av hva det samarbeides om. Mye av samarbeidet i Lofoten kan karakteriseres som kontraktmessige relasjoner, særlig mellom de vestligste kommunene, men en fjerdedel av det regionale samarbeidet er også avtalebasert. På strategiske områder, står medlemsmakten sterkest, vist gjennom konsensusavgjørelser i regionrådssamarbeidet. Makten er her plassert hos medlemmene og ikke i den interorganisatoriske enheten. På interne støttefunksjoner, energisamarbeid, turisme og avfallshåndtering er relasjonene sterkere. Når det er sagt, begrenses denne makten seg til virksomhetenes drift og organisering, og skiller seg dermed fra Midtre Namdal, der andre kommuner kan binde medlemskommuner til en bestemt politikk på områder som utvikling, barnevern, miljø- og landbruk for å nevne noen. Jeg vil derfor hevde at Lofoten befinner seg et sted mellom en kontraktsmodell og den sidekoblede/konføderative modellen. Relasjonen mellom kommunene i Lofoten gir uttrykk

for at kommunal kontroll er et viktig aspekt en ønsker å holde fast ved, særlig på strategiske områder.

Hvilke forhold er det som kan forklare den varierende graden av integrasjon vi er vitne til i de to regionene?

4 Fra samarbeidstradisjoner til lederens betydning, en analyse av integrasjonsprosesser

Formålet med denne delen av oppgaven er å se hvorvidt utviklingen i Midtre Namdal og Lofoten kan belyses gjennom de teoretiske perspektivene lagt fram i kapittel 2. I kapittelets første del vil empirien til Midtre Namdal legges fram. Hypotesene legger strukturen for gjennomgangen. I kapittelets andre del vil Lofoten bli lagt fram tilsvarende. Til sist vil studiens viktigste funn bli oppsummert.

4.1 Midtre Namdal

4.1.1 Samarbeidstradisjoner og spillovers

H₁: *"Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra forskjeller i samarbeidstradisjoner og samarbeidets varighet"*

Det funksjonelle perspektivet framhever spillovermekanismer, der en antar at samarbeid på et område skaper etterspørsel etter samarbeid på andre områder.

Siden 1970-tallet har det vært et utbredt samarbeid på renovasjonssiden i Midtre Namdal og i følge flere informanter var det gjennom å legge stein på stein i renovasjonshåndteringen at man utviklet en god relasjon på samarbeid mellom kommunene. Et større samarbeid fantes også på helsesektoren gjennom det interkommunale samarbeidet Legevaktordningen i Namdalen (LINA) som omfattet flere kommuner enn bare Midtre Namdal. I dag har kommunene etablert et pilotprosjekt for samhandlingsreformen. En annen informant mente at IKT var kimen i samarbeidet på begynnelsen av 2000-tallet: *"det var litt plattformen for samarbeid"*, og støtter opp under Haugs (2009) antakelser om at teknologi kan spille en dobbeltrolle. Samarbeid mellom kommunene i Midtre Namdal er med andre ord ikke noe nytt, tradisjoner for samarbeid har eksistert over lang tid, og utviklingen bærer preg av at samarbeid på et område har skapt behov for samarbeid på andre områder.

Samarbeid baller på seg

På spørsmålet: *"Vil du si at erfaringene (positive eller negative) fra tidligere samarbeid har spilt en sentral rolle for videreutviklingen av samarbeidet i Midtre Namdal?"*, viser dataene et entydig mønster. Dagens interkommunale samarbeid, kan ikke forstås uavhengig av regionrådssamarbeidet fra 2002-2008. Da man på begynnelsen av 2000-tallet etablerte regionråd, som en del av den fylkeskommunale strategien for utviklingsprogrammet, var det nærliggende å se på muligheten til å bygge opp ulike tjenester under regionrådet. Ingen av respondentene mener at en kunne gått rett fra pragmatiske samarbeidsløsninger på slutten av 1990-tallet til full samkommune. Fasen med regionrådet var avgjørende for at en kunne gjøre seg en rekke bemerkninger, både ved at en fikk testet ut ulike styringsmodeller, samtidig som det har dannet grunnlaget for mye av den tillitten som vi ser kommunene har seg imellom i dag. Fasen har modnet kommunene, som en av informantene påpekte: *"Erfaringene er viktige, helt klart, det er de vi bygger utviklingen og framgang på"*.

Når jeg stiller spørsmålet: *"Har behovet for samarbeid økt?"* svarer majoriteten av respondentene ja, blant annet fordi en ser gevinster av samarbeid. Samarbeid på skatteoppkreving, miljø- og landbruk, samt barnevern er alle gode eksempler på samarbeidsordninger som fungerer svært godt. På skatteoppkreving har kommunene, i følge informantene, blitt så bra at andre etterspør tjenestene fra samkommunen. Når en ser slike gevinster av samarbeid, er det lett at en ser etter andre områder å samarbeide på, og kan dermed være et uttrykk for den ekspansive logikken i integrasjonsprosessen, med andre ord spillovers. Som en av respondentene uttrykte det:

Ser jo at samarbeid på en del områder går godt, og når det går godt da er vi automatisk ute og ser på nye områder der en kan samarbeide på, der man potensielt kan få til en bedre ordning med samarbeid. Når det begynner å rulle, så ruller det videre.

Det er ikke bare politikere som ser gevinster av samarbeidet, nå møter en velvilje også internt i tjenestene. En av informantene framhevet at både samarbeid om nav, og lønn og personal, var et ønske internt fra de ansatte. En så at det gikk bra på andre områder og nå vil også de teste ut samarbeid, som informanten presiserte videre: *"Det at vi har en samkommune, at vi lykkes, det at vi kan begynne å ha gode case, gjør at arbeidstakere etterspør det"*. Etter min mening kan dette tolkes som om et resultat av at aktørene i prosessen ser fordelene ved samarbeidet og at en oppdager nye sammenfallende interesser, og igjen belyser den

ekspansive logikken ved samarbeidet. Som en av informantene ordla seg: *"Samarbeid baller på seg"*.

Behovet har også økt fordi oppgavene til kommunene øker i omfang. Samhandlingsreformen trekkes ofte fram. Dette vil jeg hevde kan representere betingelser som forsterker spillovermekanismene, og gjør at de selvforsterkende mekanismene vil være sterke nok til å drive utviklingen framover. Det funksjonelle perspektivet bidrar således til å kaste lys over den historiske utviklingen rundt samarbeid, samtidig som den viser at samarbeid på et område bidrar til at en ser muligheter for samarbeid på andre felt.

4.1.2 Problempress

H₂; *"Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulikt problempress."*

Public choice perspektivet er problemfokuseret, der interkommunalt samarbeid kan ses på som et rasjonelt svar på et erkjent problem. Dataene fra Midtre Namdal viser et klart mønster med hensyn på problempress; Økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver, samt ringvirkningene av disse, peker seg klart ut som kommunenes hovedutfordring. Frykten for kommunesammenslåing ligger som en bakenforliggende faktor og presser på for samarbeid. Som en av informantene fortalte at ordfører i Namdalseid hadde uttalt seg til Kommunal Rapport: *"Jeg vil heller være min egen stemme i et forpliktende samarbeid, enn å være et grendelag som kjemper for sine saker i en stor kommune"*

Landbruk har en stor betydning for Midtre Namdal. Regionen har om lag 1 % av det totale jord- og landbruksarealet i Norge, men 0,5 % av befolkningen (TFoU 2008a) Antallet sysselsatte i landbruksnæringen er 7,2 %, en prosentandel som er betydelig større enn landsgjennomsnittet på 2,7 % (ibid). 90-tallet var et utfordrende tiår for utviklingen i området. I følge tidligere ordfører i Namsos, Kåre Aalberg, opplevde regionen en form for strukturrasjonalisering innenfor landbruk, foredlingsindustrien og treforedling. Samtidig var det mangel på utviklingsprosjekter som kunne motvirke dette, og av mange ble utviklingen oppfattet som en utarming av lokalsamfunnet. Det var blant annet i dette perspektivet at en så at hver enkelt kommune ble for liten.

Befolkningsveksten i kommunene sier noe om den bredere samfunnsutviklingen. Ser vi på Midtre Namdal region, viser tall fra SSB (2010) at regionen har hatt lav vekst i årene 2003-2008, en liten oppgang i 2008-2009, mens befolkningsveksten har flatet ut for 2010 og er ventet å holde seg på samme nivå fram til 2015. Dette vil gi lavere rammetilskudd til kommunene, og vil kunne sette press på kommuneøkonomien. Namsos og Overhalla har den største befolkningsveksten, noe som kan tyde på en intern sentralisering, og en marginalisering av de minste kommunene. Dette støtter intervjuene også opp under.

Økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver

På spørsmålet *”Hva slags problemer eller utfordringer er det som har ført til at det er blitt så mye interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal?”* svarer flertallet av respondentene at generalistkommunen er under press, og det forventes mer av kommunen, både fra innbyggere, men også fra sentrale myndigheter. Derfor er en hele tiden på jakt etter de gode løsningene, både i forhold til kvalitet og tjenester. Som en av informantene påpekte, det *”Vi forventer kompetansepersonell når vi møter 1.linjen i kommunene, og skal små kommuner kunne tilby samme tjenester til sine innbyggere på en effektiv måte, da må de se etter interkommunale løsninger”*

Økte nasjonale krav på ulike velferdstjenester setter ytterligere press på en allerede stram kommuneøkonomi, samtidig som det fører med seg utfordringer knyttet til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i kommuner der fagmiljøene er svake. Å få folk til å søke på en stilling som er lokalisert i en liten kommune er utfordrende, en kan lett bli sittende alene på et stort ansvar. Habilitetsspørsmål og rettssikkerhet blir derfor viktig. De to nasjonale forsøkene på barnevern og miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal var et direkte resultat av disse utfordringene¹². Å innlede samarbeid bidrar positivt til fagmiljøene. Bent Aslak Brandtzæg (2006:47) gjennomførte en evaluering av barnevernssamarbeidet i Midtre Namdal etter ett år, og erfaringene herfra støtter opp om antagelsene over, der de ansatte mente en hadde fått større og bredere fagmiljø, både i vertskommune og i de samarbeidende kommunene. På lang sikt kan dette gjøre det enklere å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft til regionen.

¹² Se TFoU (2008a) og TFoU (2008b), for ytterligere informasjon.

Hvor stor utfordringene oppleves avhenger selvsagt av kommunestørrelse og på hvilke områder det stilles økte krav til. En av informantene presiserer at på noen områder kunne kommunen stått alene. På andre områder så en at en ikke hadde kompetanse nok, og det ville blitt for kostbart å bygge opp kompetansen alene, samarbeid var en god måte å løse utfordringene på. I kraft av sin størrelse kunne Namsos i de fleste tilfeller stått på egne ben. De er ikke avhengige av samarbeid, men de innser at samarbeidet har en stor verdi for de minste kommunene. Samtidig erkjenner Namsos at selv om de er stor i forhold til de kommunene som er rundt, er de ikke stor i forhold til andre store kommuner i fylket. På barnevern, miljø- og landbrukssiden, samt samhandlingsreformen ble også Namsos for liten.

For de minste kommunene blir derimot samarbeid ansett som en nødvendighet. En av informantene påpekte at ” *vi kunne ikke hatt det nivået, det hadde vært en umulighet uten det interkommunale samarbeidet*”. Utsagnene over stiller dermed spørsmålstegn ved dagens kommunestruktur, særlig rundt hvilke muligheter kommunene har til å oppfylle kravene til tjenestene som produseres. En informant presiserte at den minste kommunen er i kontakt med dem jevnlig om hjelp på helt grunnleggende tjenester, og støtter opp under påstanden over.

Dataene fra Midtre Namdal viser at gjennom samarbeid bygger kommunene systemkapasitet og underbygger påstanden om at interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing på en rekke områder. Samarbeid er likevel ikke alltid like enkelt. At opplevd problempress avhenger av kommunestørrelse, vil naturlig føre til at behovet for kollektiv handling er ulikt. Og til tross for at det finnes mye interkommunalt samarbeid i regionen, og at integrasjonsprosessen har kommet langt, er samarbeid på brann inne i sin tredje runde, og tjenesten har ennå ikke blitt etablert som et formalisert samarbeid under samkommunen. I følge public choice perspektivet kan dette skyldes avvikende interesser.

4.1.3 Interesser og gratispassasjerproblemet

H₃: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares gjennom avvikende interesser mellom kommunene i de to regionene”.*

Felles interesser

Av datamaterialet jeg har samlet inn, er det likevel lite som tyder på at interessene er særlig avvikende. Den generelle holdningen er at en gir og tar, det som er bra for naboen er også bra for egen kommune, som en av respondentene uttrykte det, *”Det er bra for oss at det skjer noe bra i Namsos. Det drypper litt på oss alle av det. Og det er skikkelig bra!”*. Respondentene framhever at en hele tiden konkurrerer med andre nærliggende regioner, å bygge en sterk region er derfor i alles interesse. I kraft av sin størrelse kunne Namsos opptrådt egoistisk og kjørt eget løp, men også Namsos innser at uten omlandet blir også Namsos fattigere. Samtlige av informantene presiserer at den rausheten som Namsos viser, ved å delta i samarbeidet har vært utslagsgivende for at samarbeidet har fått det omfanget det har.

På spørsmålet *”Synes du det er vanskelig å få til samarbeid i Midtre Namdal?”* finnes det ikke noe konkret respondentene kan peke på. De fleste hevder at samarbeid ikke er vanskelig, og at det ligger en godvilje for å få det til. En av informantene presiserer likevel at samarbeid er tidkrevende, og må vedlikeholdes, og at en alltid må være åpne for interessekonflikter. Lokaliseringsdebatter er ikke særlig framtrøden i regionen i dag, til tross for at befolkningsutviklingen mellom kommunene varierer. Dette kan tolkes som at kommunene tenker større og mer regionalt, som en av informantene ordla seg, *”det handler om å ta inn over seg den tiden vi lever i”*. Samme informant poengterte at det ligger en erkjennelse i bunnen hos de minste kommunene om at selv om arbeidsplasser lokaliseres i en liten kommune, betyr det nødvendigvis ikke at en hel familie flytter dit. At interessekonfliktene er såpass nedtonet, sammenliknet med andre regioner, kan også skyldes det integrerte samarbeidet. Utstrakt samarbeid bygger tillitt over tid, og etter hvert ser en at ”naboen” vil deg ikke noe vondt. Og jo mer integrert samarbeidet er, jo mer sannsynlig er det at utviklingen i en kommune vil få konsekvenser for nabokommunene, som igjen fordrer at en tenker regionalt.

Samkommunen: et rasjonelt svar på et erkjent problem?

På spørsmålet *”Finnes det eventuelt andre forhold som kan ha vært til hinder for at samarbeid har kommet i stand?”* er demokratiprinsippet og muligheten til å påvirke de avgjørelser som tas et tilbakevendende tema. Respondentene framhever at dette var forhold som preget samarbeidet da det var organisert under regionrådet, og ikke nå, noe som kan tyde på at samkommunemodellen har bidratt til å løse de kollektive handlingsproblemene.

Beslutninger ble tatt gjennom konsensus under regionrådet, noe Namsos opplevde som et demokratisk problem, der maktbalansen i forhold til kommunestørrelse var skjevt fordelt. For de minste kommunene var det derimot vertskommuneløsningene som var det største problemet, der en ga fra seg styringen på de tjenestene en valgte å kjøpe, som en av informantene poengterte: *”Vertskommune tror jeg kanskje er noen av de dårligste løsningene, da er du helt prisgitt den kommunen som selger tjenesten”*. I tillegg fantes det ulike interkommunale styrer med politikere og fagpersoner, som tok avgjørelser på henholdsvis barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen. At kommunen i dette perspektivet valgte samkommunemodellen virker logisk da modellen både gir flere representanter til den største kommunen, samtidig som de minste kommunene får muligheten til å påvirke tjenestenes utforming, gjennom deltagelse i samkommunestyre. Modellen representerte en vinn-vinn situasjon, og kan tolkes som at samkommunen var et rasjonelt svar på et erkjent problem.

Samkommunestyre er indirekte valgt, og gjør at de demokratiske prosessene blir mer indirekte, og der vanlige kommunestyrerepresentanter beslutter over færre oppgaver. Informantene så likevel ikke ut til å oppfatte dette som et stort problem. Mulig kan dette skyldes at informantene ønsker å sette prosjektet i et godt lys. På den andre siden kan det også være et uttrykk for at samkommunen som modell bedre ivaretar den demokratiske kontrollen enn tradisjonell organisering av interkommunalt samarbeid. Utfordringene på lang sikt ved dagen samarbeid, vil være å enes om en felles regional politikkutforming, samtidig som en ikke fratar primærkommunen alt ansvaret. For kommunene i Midtre Namdal har integrasjonsprosessen et naturlig endepunkt, en ønsker ikke å flytte de store tunge sektorene inn under samkommunen, disse skal forbli i primærkommunen.

H4: ” Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike økonomiske forutsetninger mellom kommunene i de to regionene”

Økonomisk ballast og gode fordelingsnøkler

Når jeg stiller spørsmålet: ”Har ulik økonomisk situasjon vært en faktor til at det har vært vanskelig å etablere samarbeid for din kommune?” svarer alle at det ikke har vært noe tema, eller at de er fattige/rike alle sammen. En gjennomgang av de fire kommunenes netto lånegjeld per innbygger, viser at kommunenes økonomiske forutsetninger er relativt like. For Namsos er netto lånegjeld per innbygger på 53 625 kroner. For Overhalla er størrelsen på 41 000 kroner. Namdalseid har en netto lånegjeld per innbygger på 55 212 kroner og for Fosnes er størrelsen på 41 133 kroner (SSB 2010). Gjennomsnittlig netto lånegjeld per innbygger i fylket ligger på 45 117 kroner. For landsgjennomsnittet ligger tallet på 29 649 kroner.

Årsaken til at kommuneøkonomien er jevnt over bra, kan henge sammen med at siden 2008, har kommunene i Midtre Namdal mottatt Nord-Norge – og Namdalstilskudd¹³, og gjorde at en fikk mer statlige overføringer enn tidligere. For Namsos utgjorde dette 18,5 millioner kroner (KRD 2011), noe jeg antar vil kunne sette ringvirkninger på økonomien. Samtidig presiserte flere av informantene at under samkommuneforsøket mottar en skjønnsstilskudd fra Fylkesmannen når det kommer til etableringen av tiltak, som kan tenkes å bidra til at kommuneøkonomien ikke blir et like stort tema. Informantene påpeker likevel at det ligger en utfordring i samkommunen når nye tiltak skal inn. Fører nye tiltak til kostnadsøkning, må dette til behandling i hvert enkelt kommunestyre. Prosessene blir lengre og en mister effektivitet.

Gratispassasjerproblematikken kommer godt fram rundt samarbeid på brann, og gjenspeiler at interessene kan variere mellom kommunene. Ved å gå sammen om fells branntjeneste ville kostnadene økt med 2 millioner kroner, da det måtte en kvalitetsheving til. Siden kostnadsøkningen skulle fordeles på innbyggertall, ville den største delen tilfalle Namsos og Overhalla. De oppfattet ikke at de ville få noe kvalitetsheving av tjenesten og valgte å gå imot

¹³ Nord-Norge- og Namdalstilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner i Nord-Norge og Namdalen muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også bidra til å muliggjøre en høy kommunal sysselsetting i områder med et konjunkturtsatt næringsliv (KRD 2011).

forslaget, mens de to minste kommunene gikk for, som en av informantene presiserte, *”det var kostnadsfordelingen og nøkkelmodeller som gjorde at det ikke ble noe av. Og saken i seg selv er jo et godt case på hva som skjer når det skjærer seg”*.

Det finnes med andre ord avvikende interesser når det kommer til hva en er villige til å betale for ulike tjenester, samtidig som det blir en avveining mellom kostnader og nærheten til de tjenestene som produseres. Har en ulikt syn på dette, vil det naturlig nok kunne skape konflikter. For de minste kommunene er det viktig å poengtere at som oftest er det ikke snakk om å tjene penger på samarbeidet, selv om stordriftsfordeler er et mål. Indirekte tjener de likevel penger, ved at det ville blitt for dyrt å produsere tjenesten selv. Det er fortsatt de minste kommunene som får det største løftet selv om beløpet de bidrar med er lite. Namsos har alltid den største investeringen, men siden de er størst har de også mer å ta av. Det blir en diskusjon i den enkelte kommune hvorvidt en har råd til å si ja eller nei.

Kostnadsfordelingene ligger som regel fast, og alle framhever at uenigheter angående kostnadsfordelinger ikke har vært et hinder for samarbeid, sett bort fra eksemplet med brann. Jeg antar at dette kan skyldes det gode samspillet mellom administrasjonen og politikerne i Midtre Namdal. Flere av ordførerne mener at administrasjonen har gjort en god jobb med å finne fordelingsnøkler som politikerne er fornøyde med. Både på barnevern og miljø- og landbruk har en valgt fordelingsmodeller som baseres på antall barn som mottar tjenesten, og antall gårdsbruk som finnes i kommunen, dermed tas det hensyn til ressurser og oppgavemengde. Som en av rådmennene uttrykte: *”Vi har hatt diskusjoner med rådmenn om hvilke kostnadsnøkler vi skal legge oss på, men vi har bestandig blitt enige om en modell som vi skal legge fram til politisk behandling.*

Jeg antar dermed at felles interesser, kombinert med gode finansieringsmodeller har bidratt til å sette en demper på konfliktnivået i Midtre Namdal, og at en enklere har overvunnet kollektive handlingsproblem. Samarbeid på brann er nå lagt på is, til at en finner andre løsninger, i mellomtiden fortsetter Namdalseid og Fosnes å kjøpe branntjenester fra Namsos.

4.1.4 Avstander og kommunestruktur

H5: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike geografisk kontekst”*

En kompakt enhet og et naturlig sentrum

”Avstandene er nå der, det er jo rammen og basisen, så det må man bare forholde seg til”

Sitatet over representerer den generelle holdningen blant informantene i Midtre Namdal for hvorvidt avstander har vært et hinder for at samarbeid har kommet i stand. Som en av ordførerne sa det, *”jeg skal reise langt for at folk i kommunen skal få et bedre tjenestetilbud”*. Dette presiserer også at det er tjenestene som er i fokus og ikke bare statusen av å ha en arbeidsplass lokalisert i sin kommune. Samtidig støtter dette opp under Weigårds (1991:10) antagelse om at når organisasjoner først involverer seg i samarbeid, vil resultataspktet ofte ha førsteprioritet. Avstandene er små, og disse blir mindre og mindre, etter hvert som teknologien forbedres. Respondentene betrakter Midtre Namdal som geografisk heldig, sammenliknet med andre regioner i fylket, og landet for øvrig. Reiseavstanden til Namsos er regnet til ca 1 time fra den mest perifere kommunen, Fosnes.

Midtre Namdal består også av et naturlig, geografisk sentrum noe som etter mitt syn kan ha lagt en demper på konfliktnivået, særlig i forhold til lokalisering. Som en av informantene presiserte:

Vi har sluppet unna den dragkampen som andre har opplevd, når jeg har vært på besøk hos andre der de har diskutert interkommunalt samarbeid, der man alltid kommer inn på en lokaliseringsdebatt, og hvem som skal ha hva.

På mange områder er holdningene at det er mest hensiktsmessig å ha ordningene lokalisert i Namsos, da Namsos sitter på større kompetanse og sterkere fagmiljø, samtidig som kommunen ligger i regionens sentrum. Når det er sagt, har en under samkommuneforsøket, blitt enige om at det ikke skal flyttes noen store mengder arbeidsplasser fra primærkommunene. Og dette tror jeg også har bidratt til å sette demper for potensielle lokaliseringsdebatter. Samtidig poengterer flere av informantene at lokaliseringsdebattene tok

de da regionrådssamarbeidet trådte i kraft, noe jeg mener kan tyde på at samarbeid i seg selv har hatt en integrerende effekt på kommunene. Det blir også understreket i samarbeidsavtalen (2009:4) mellom de fire kommunene at dersom nye oppgaver tilføres samkommunen skal det tilstrebes en fordeling av kompetanse og arbeidsplasser i regionen.

Et godt eksempel på at lokalisering er blitt vesentlig neddempet er når samkommunestyret skal avholde sine møter. Da samarbeidsavtalen mellom de fire kommunene ble skrevet, var det særs viktig at samkommunestyremøtene skulle avholdes i den kommunen som hadde ledervervet, og hadde en sterk symbolsk betydning for de minste kommunene. Allerede i dag, ett år etter, når ledervervet har gått til Overhalla, er det på initiativ fra de minste kommunene blitt spurt om en kan fortsette å ha møtene i Namsos. Namsos er regionsentrum, samtidig som reiseavstanden er kortest fra alle kommunene. Den symbolske handlingen av å flytte samkommunestyremøtene til de ulike deltakerkommunene ser dermed ikke ut til å ha betydning lengre.

En storebror og tre små

H₆: *"Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik kommunestruktur"*

Kommunestruktur var i følge respondentene et problem før, men ikke nå lengre, noe jeg hevder kan tolkes som at prosessen fram til samkommunen har bidratt til at en overvunnet en del interessekonflikter på dette punktet. Samtidig har deltakelsen i samkommunestyret bidratt til at de minste kommunene kan være med å utforme de tjenestene som produseres. Eierskapsfølelsen til tjenestene er noe majoriteten av respondentene framhever som positive gevinster av samkommunen, og kan etter min mening ha bidratt til å sette en demper for potensielle interessekonflikter som kan oppstå på bakgrunn av kommunestruktur.

Faktumet at de minste kommunene til sammen har flertall i samkommunestyret bidrar til at maktbalansen holdes jevn, og skaper etter min mening tillit mellom partene. Som en av informantene påpekte det: *"Namsos har sånn sett vært raus i det, denne rausheten tror jeg er viktig for småkommunene å oppleve"*. Som allerede nevnt er ikke Namsos avhengig av samarbeidet i like stor grad som de andre, men at den største kommunen innser at også de er fattigere uten omlandet, gir et uttrykk for at Namsos er sin regionbyrolle bevisst. Uten drivkraften til den største kommunen ville nok ikke samarbeidet hatt det omfanget det har i

dag, og presiserer viktigheten av at Namsos er med på prosjektet. Flere av de små kommunene har som sagt også akseptert at om arbeidsplassen ligger i Namsos eller Fosnes betyr ikke så mye, det er brukerne som er i fokus.

At kommunene har gått for en føderativ modell, virker logisk når interessene viser seg å være sammenfallende på tvers av kommunegrenser. Sammenfallende interesser, kombinert med et naturlig sentrum, har satt en demper på lokaliseringsdebatter. Dette kombinert med en relativt god kommuneøkonomi, har vært med på å styrke samarbeidet i regionen, samtidig som det har bidratt til å gi samarbeidet den helhetlige og strategiske karakteren vi er vitne til.

4.1.5 Et foreliggende manus

H7: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik grad av institusjonelle føringer”*

Til forskjell fra public choice perspektivet som er problemfokuset, fokuserer det institusjonelle perspektivet på omgivelsene rundt organisasjoner, og hvordan disse kan legge føringer for hvordan kommunene skal handle. Selv om teoriene fokuserer på ulike aspekt, forenes de ved at oppskriftene kan ses på som legitime måter å løse utfordringene diskutert i forrige analysedel.

Sentrale myndigheter – et forventningspress

Når jeg stiller spørsmålet: *”Utenom å være en tilrettelegger for samarbeid (gjennom lovverket), vil du si at staten har gjort noe ytterligere for utviklingen av samarbeidet i Midtre Namdal?”*, svarer de fleste at ikke direkte, men indirekte. Ved å ha vært positive til forsøket om å danne samkommune, samt de to nasjonale forsøkene på barnevern og miljø- og landbruksforvaltningen, har det blitt tolket som at myndighetene har vært en medspiller. Selv om etableringen av samkommunen var et initiativ fra kommunene selv, oppleves entusiasmen for modellen, særlig fra KRD, som et tegn på at dette er en legitim måte å møte utfordringene som regionen står ovenfor, kontra sammenslåing. Som en av respondentene presiserte: *”departementet har jo vært veldig positive til den etableringen [samkommunen] opplever jeg, og de har bidratt til å lage egen forsøksforskrift til oss. Det har departementet lagt krefter i og bidratt til at det har blitt slik”*. Flere av respondentene henviser til KRD som veldig ivrige på å få til samarbeid, samtidig som de har vært en god medspiller og delvis pådriver. Dette mener jeg støtter opp om antakelsene i det institusjonelle perspektivet, der kommunene til en

viss grad har underordnet seg et forventningspress. Samarbeid kan således tolkes som den tidsriktige og moderne måten å organisere tjenester på.

Forventningspresset blir ytterligere forsterket når respondentene får tale fritt. Til tross for at etableringen av samkommunen var et initiativ fra kommunene selv, føler mange seg til dels ført bak lyset av myndighetene, i forhold til den opplevde entusiasmen de har mottatt for samkommuneprosjektet, og signalene de har mottatt i etterkant av høringsuttalelsene angående lovfestingen av samkommunemodellen. Som en av informantene påpekte det: *"Hatt besøk av mange kommuner, vært ute til mange, men klart at den "driven" vi hadde i høst, at samkommunen var det! Dro å misjonerte og tok imot besøk, så plutselig stilt. Kjenner at proppen i ballongen er dratt ut"*. Hvis kommunene ikke opplevde samkommunen som en legitim oppskrift, ville en neppe følt seg ført bak lyset. Tvetydige signaler, både fra regjeringen, men også kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), gjør at en kvier seg for å starte nye tiltak, da kommunene føler seg usikre på hva som kommer til å skje etter forsøksperioden på fire år (2013) går ut.

Ut fra sitatet over kan en også hevde at samkommunen i seg selv representerer en (rasjonalisert)myte, der en har gått rundt og misjonert for en oppskrift for hvordan en skal møte kommunenes mange utfordringer. Midtre Namdal trekkes ofte fram som "best i klassen", og senest i 2010 ble Midtre Namdal samkommune tildelt Helsedirektoratets samhandlingspris, for det unike interkommunale samarbeidet på folkehelseområdet gjennom flere år (Midtre Namdal samkommune 2011). Dette underbygges videre med fylkesmannens engasjement for modellen, som en av informantene poengterte: *"Fylkesmannen har vært veldig på, vært med oss på møter, vært med og påvirket. Trukket oss fram i ulike sammenhenger, bruker oss som et eksempel"*. Dette bærer likhetstrekk med sosial autorisering som Christensen, m.fl. (2009:87) henviser til for betingelser for spredning av organisasjonsoppskrifter. At Liv Signe Navarsete, gikk ut og sa at samkommunemodellen ville være en god modell for å møte samhandlingsreformens utfordringer (KRD 2010d), støtter videre opp under dette, og tanken om at samarbeid kan være en (rasjonalisert)myte, der en får servert en "løsning" eller et "manus" for hvordan en skal handle.

På spørsmålet hvorvidt fylkeskommunen har gjort noe ytterligere for samarbeidet i regionen er det et unisont nei.

Selv om staten kan pålegge samarbeid på visse områder, er hovedregelen at dette skjer på frivillig basis. Når det er sagt viser dagens regjering, gjennom å være negativ til tvunget sammenslåing, samtidig som den åpner opp for ulike modeller for samarbeid, også omkring lovpålagte oppgaver, at samarbeid kan være en legitim oppskrift. I så henseende kan det hevdes at samarbeid er en "trend i tiden" og tas for gitt som den tidsriktige, moderne, og den naturlige måten å organisere tjenester på for å møte utfordringene som kommunene står ovenfor, og kanskje på lang sikt et alternativ til kommunesammenslåing.

Nærliggende distrikt, implementering av myter?

DiMaggio og Powell (1983) presiserer at implementering av myter kan forekomme både gjennom tvang og normer, men også etterlikning. På spørsmålet: *"Har dere hentet inspirasjon eller innspill fra nærliggende distrikt i Nord-Trøndelag, når det kommer til utviklingen i samarbeidet i Midtre Namdal?"* svarer alle informantene at en har sett til Innherred¹⁴ samkommune, som en av informantene presiserte: *"Innherred har vært som modell her, så at det var mulig"*. Det har foregått dialog mellom partene, og ved tre anledninger ble det avholdt felles kommunestyremøter blant de fire kommunene der Innherred kom og fortalte om sine erfaringer med modellen, noe flere av respondentene mente bidro til valget av samkommunemodellen. Som en av informantene uttrykte det: *"Var nok også avgjørende for at vi ble komfortable med løsningen, ved at de la vekt på det samme som vi har lagt vekt på, dette med helhet og balanse i samarbeidet"*. En ser at utfordringene som Midtre Namdal hadde, har blitt løst hos Innherred med samkommunen, og da vil også Midtre Namdal prøve den.

Det er likevel viktig å poengtere at Innherred samkommune kvalitativt representerer en annen konstellasjon enn det Midtre Namdal samkommune gjør, både med hensyn på hvilke områder det samarbeides om, men også når det gjelder kommunestørrelse og antall kommuner som deltar i samkommunen. Innherred samkommune består av to like store kommuner, og det samarbeides mest på tjenester innen administrasjon og back-office, plan, byggesak, og oppmåling og miljø. Slik sett er ikke Innherred i like stor grad engasjert i brukerorienterte tjenester som det Midtre Namdal samkommune er.

¹⁴ Innherred samkommune ble etablert 01.02.2004, mellom de to kommunene Levanger og Verdal, og ligger i Nord-Trøndelag fylke (Innherred samkommune 2010).

Hvor mye en kan hevde at Midtre Namdal etterlikner Innherred er vanskelig å si, på mange områder har Midtre Namdal valgt et eget manus, særlig når det kommer til små kommuners representasjon i samkommunestyret. På den andre siden bygger begge modellene på samkommuneprinsippene, offentlig myndighetsutøvelse og flertallsavgjørelser. Samtidig må valget av samkommune ses i sammenheng med at en i 2008 innså at en ikke var fornøyd med den daværende regionrådsmodellen. Man ønsket seg en helhetlig mer overgripende og mer strategisk enhet. Regionrådet ble for fragmentert og eierforholdet til tjenestene var dårlig. Innherred hadde mye av de samme erfaringene som Midtre Namdal, og bidro således til å sette fokuset på samkommunen som en løsning. En løsning som i seg selv har bidratt til at integrasjonsprosessen gikk inn i en ny fase, da den innebærer at en utarbeider en felles politikk på de områdene en har lagt inn under samkommunen. Det institusjonelle perspektivet bidrar på denne måten til å kaste lys over utviklingen som har funnet sted i Midtre Namdal.

4.1.6 Policy entreprenører og lederens betydning

H8: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik lokalt engasjement fra policy entreprenører, og deres evne til å skape eller nyttegjøre seg policy-vinduer”*

Kingdon beskriver beslutningstaking som et resultat av koplingene mellom de tre strømmene: problemstrømmen, løsningsstrømmen og politikkstrømmen, og åpner dermed opp for å se interkommunalt samarbeid i en større kontekst. Mens public choice- og det funksjonelle perspektivet i stor grad fokuserer på ytre forhold omkring samarbeid, gir Kingdon blant annet et aktørperspektiv på hvordan samarbeid har kommet på den politiske dagsorden.

Ambisjonene under intervjuene har ikke vært å kartlegge de ulike strømmene i modellen, men å få innsikt i hvordan samkommunemodellen ble satt på den politiske dagsordenen, da samkommunen i seg selv er et uttrykk for at integrasjonsprosessen har kommet langt. En kan likevel tenke seg at public choice perspektivet har satt fokuset på problemstrømmen, mens det institusjonelle perspektivet har satt fokuset på politikkstrømmen, med andre ord hvordan det politiske klimaet i Norge ser ut med tanke på interkommunalt samarbeid.

Fokuset her har vært på rådmenn og ordførere, og hvorvidt disse har spilt en aktiv rolle i denne prosessen og tatt på seg rollen som lokale policy entreprenører. Dermed har også søken etter sentrale hendelser blitt avgjørende.

Evaluering av det interkommunale samarbeidet og slutten på to nasjonale forsøk

På spørsmålet *”Hva mener du var den avgjørende årsaken til at samkommunemodellen kom på dagsorden på dette tidspunktet?”* svarer respondentene at det blant annet skyldtes at en ønsket seg en mer helhetlig, mer overgripende og mer strategisk enhet. Regionrådet ble for fragmentert, samtidig som det var lite beslutningsdyktig. Enkelte følte også at det foregikk en form for outsourcing fra kommunestyrene til de interkommunale styrene, der en mistet mye av kontrollen med ordningene.

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg to hendelser, om ikke sentrale så i alle fall bidragsyttere til å sette fokuset på problemene ved den gangs organisering av samarbeidet. Trøndelag Forskning og Utvikling AS (TFOU) gjennomførte to sluttevalueringer våren 2008, på de to nasjonale forsøkene om felles barnevern og felles miljø- og landbruksforvaltning

(TFoU 2008, TFoU 2008b), og satte søkelyset på styringsutfordringene ved samarbeidene. I disse evalueringene ble det videre presisert at en ikke ønsket å tilbakeføre myndighet til hver enkelt kommune, men fortsette med samarbeid. Høsten 2008 kom Nivi-analyse med en rapport angående: *”Erfaringene med dagens samarbeid og alternative styringsmodeller i Midtre Namdal”*, der de styrings- og organisasjonsmessige utfordringene for hele regionrådssamarbeidet ble ytterligere tydeliggjort, samtidig som det ble presentert alternative styringsmodeller for Midtre Namdal (NIVI Rapport 2008). Begge disse hendelsene vil jeg hevde kan representere såkalte feedbackelementer som politikere kan ha dratt nytte av for å erkjenne problemene de stod ovenfor.

De to nasjonale forsøkene bygger senere opp til en sentral hendelse. Kommunene søkte høsten 2008, etter forsøksperioden på fire år var over, om to års forlengelse fra KRD, men fikk avslag. Ordningene fikk forlengelse til 1.3.2009, da KRD ikke ønsket flere sektororienterte forsøk med myndighetsoverføring, samtidig som departementet signaliserte ønske om nye forsøk etter samkommuneprinsippet (NIVI Rapport 2008:7). Kommunene i Midtre Namdal stod dermed overfor et veivalg, som en av informantene poengterte: *”Var i den fasen at alt vi hadde gjort i forhold til § 27, at forsøket gikk ut på tid, og da måtte vi finne andre løsninger”*. Regionrådet presiserte i sine uttalelser at løsningen for de to ordningene ville også få konsekvenser for det øvrige regionale samarbeidet (ibid).

NIVI Rapporten (2008:7) fremmet følgende løsningsalternativer for Midtre Namdal: Ordningene skulle organiseres etter § 27, som innebar tilbakeføring av myndighet til kommunene. Organisering etter kommunelovens § 28 med eller uten folkevalgt nemnd, alternativt at forsøkene skulle innlemmes i en samkommune. Situasjonen kommunene stod ovenfor bærer mange likhetstrekk med Kingdons mulighetsvindu. Var det noen i Midtre Namdal som nyttiggjorde seg denne hendelsen?

Policy entreprenør

På spørsmålet: *”Når det interkommunale samarbeidet tok av for fullt, vil du si at noen mer enn andre, spilte en sentral rolle i denne fasen?”* nevner alle informantene Nivi-analyse¹⁵, og Geir Vinsand. Flere av respondentene brukte betegnelsen ”Vinsand solgte” budskapet om samkommunemodellen, der samkommunemodellen kan tolkes som et uttrykk for en ”pet

¹⁵ Nivi-analyse er et konsulentfirma som gjennomfører analyse-, evaluerings-, og rådgivningsoppdrag for kommunal og statlig sektor. Geir Vinsand er ansatt i dette firmaet.

solution”. Som en av informantene uttalte: ”*Geir Vinsand, fra Nivi-analyse er en sentral person her, han har solgt muligheten for samkommunen sterkt i Midtre Namdalen, vært med på å markedsføre det. Geir er en sterk visjonsselger, så han er den ene.*”

I følge informantene hadde Vinsand god tro på at samkommunen var løsningen på de styrings- og organisasjonsmessige utfordringene som kommunene stod ovenfor. Samtidig ønsket også kommunene en mer helhetlig, og strategisk enhet for samarbeidet, noe som understreker at det politiske klimaet i Midtre Namdal var modent for en mer integrerende modell. Og siden KRD signaliserte ytterligere ønske om å teste ut samkommunen, kan det tenkes at Vinsand har sett denne koplingen, og nyttiggjort seg mulighetsvinduet Midtre Namdal sto ovenfor, ”(...)thus linking problem, policy and politics (Kingdon, 1995:182). Vinsand bærer dermed mange likhetstrekk ved Kingdons (1995:182) beskrivelse av en policy entreprenør.

Vinsand er ikke den eneste som har spilt en sentral rolle for videreutviklingen av samarbeidet, noe som også framkommer av sitatet over. På dette tidspunktet var det Namdalseid kommune som hadde ledervervet for regionrådet, og det falt naturlig, i følge informantene, at ordfører og rådmannen i Namdalseid skulle ha ansvaret for prosessen rundt valg av løsninger. Både rådmannen og ordføreren på Namdalseid blir dratt fram som sentrale personer i denne prosessen, og understrekes som sterke premissleverandører for prosessen og utviklingen framover.

Rådmannen blir likevel dratt fram som den mest sentrale aktøren blant de to. Rådmannen var den, ifølge respondentene, som hadde mest kontakt med Vinsand, og det var han fra administrasjonen som i stor grad dro lasset. Det er også en bred enighet blant informantene at det arbeidet rådmannen gjorde var en fantastisk jobb. Han var den som var i kontakt med KRD og brukte tid på å jobbe ut en del av forsøksforskriften til samkommunen. Særlig punktet med små kommuners representasjon i samkommunestyret. Siden rådmannen i Namdalseid ikke var blant mine informanter har jeg ikke muligheten til å si noe ytterligere om hvilken rolle han spilte, men at denne har vært sentral framkommer tydelig av informantene.

Vinsand fremmet en løsning, mens rådmannen tok tak i denne løsningen og skapte lokalt engasjement rundt denne. Som en av informantene påpekte det: ”*Rådmannen på Namdalseid har vært sentral i det, vært veldig motivert og bidratt godt til at disse prosessene har endt opp i konkrete vedtak*”. Sitatet underbygger antakelsen om at kommunens administrative leder kan

inneha rollen som en foregangsaktør, som driver samarbeidet framover. Sitatet framhever også at rollen til rådmannen kan ha endret seg fra en embetsmannsrolle til en mer managerrolle (Baldersheim, 1993:61).

Både ordfører og rådmannen i Namsos var kritiske til samkommunemodellen, men presiserte at da de valgte å gå inn i forsøket visste de at de hadde tatt det rette valget. Det er tvilsomt at Vinsand alene hadde klart å få samkommunen på den politiske dagsordenen, og det kan dermed tenkes at rådmannens rolle har vært viktig for å skape lokal aksept for modellen. Som en av informantene sa det: *"Samkommunen hadde antagelig ikke vært her om ikke politikerne delte visjonen og tok ideen med de siste meterne over mållinjen"*. At entreprenøren i tillegg kom fra en liten kommune, og ikke fra Namsos kan også ha spilt en rolle for at modellen fikk aksept, da en slapp unna tanker om at Namsos ville "erobre" omlandet.

4.2 Lofoten

4.2.1 Samarbeidstradisjoner og spillovers

H₁: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra forskjeller i samarbeidstradisjoner og samarbeidets varighet”*

Interkommunalt samarbeid er ikke et nytt fenomen i Lofoten. Helt siden energisamarbeidet på midten av 1960-tallet har kommunene sett samarbeid som gode løsninger på problemer som regionen har stått ovenfor. I likhet med Midtre Namdal har samarbeid på avfallsiden kombinert med samarbeid innen fiskerisektoren og samferdsel bidratt til å bygge erfaringer.

”Skal du til Lofoten, må du bruke båt, likegyldig fra hvilken kant du kommer. Det er landet i havet du her har for deg” (Berg 1950:27). Utsagnet illustrer hvordan kommunikasjonsmønstrene så ut for 50 år siden. Lofoten er geografisk mer integrert i dag, mye takket være interkommunalt samarbeid. Lofotbroene AS ble etablert i 1968 for å gjøre Lofoten fergefritt, og i 2007 stod Lofotens fastlandsforbindelse (heretter Lofast) klar, som bandt Lofoten sammen med resten av landet. I dag samarbeides det, som allerede nevnt, om å gå sammen om en Veipakke Lofoten som skal binde regionen enda tettere sammen, både internt, men også eksternt mot andre regioner. Det er rimelig å anta at samarbeid på samferdselssiden har skapt et ytterligere behov og muligheter for samarbeid, noe intervjuene også tømmer opp under. Og i likhet med Midtre Namdal, har tradisjoner for samarbeid eksistert over lang tid i Lofoten, og utviklingen bærer preg av at samarbeid på et område har skapt behov for samarbeid på andre områder.

Ser gevinster av samarbeid

I likhet med Midtre Namdal har erfaringene fra tidligere samarbeid vært viktig for at en har kommet dit en har. Når jeg stiller spørsmålet *”Vil du si at erfaringer (positive eller negative) fra tidligere samarbeid har spilt en sentral rolle for videreutviklingen av samarbeidet i Lofoten”* gir alle respondentene uttrykk for at erfaringer er sentrale, særlig i forhold til å bygge tillit. Som en av informantene påpekte: *”Ja, det handler jo om å bygge tillit. Men også de samarbeidene som vi har fått til er jo bygd på tillit”*. Samarbeid over tid har, i likhet med Midtre Namdal, bidratt til at en ser gevinster av samarbeid. En av informantene presiserte at:

”Det har tvunget seg fram ved at man har sett nytten av det. Vilje også, men det å se nytte, samt at man har tatt et steg videre, har vært en stor drivkraft”.

På spørsmålet: *”Har behovet for samarbeid økt?”*, gir informantene i Lofoten, i likhet med Midtre Namdal, uttrykk for at behovet for samarbeid har økt. Samarbeid har ”ballet på seg” som en informant ordla seg, både ved at en har sett gevinster av samarbeid, men også som en konsekvens av regionrådet: *”Omfanget er blitt mye større, og det har kommet ut fra Lofotrådet, en naturlig arena”*, og støtter opp om den ekspansive logikken i integrasjonsprosessen. Og i likhet med Midtre Namdal, har behovet økt fordi oppgavene blir flere, uten at en mottar økonomiske kompensasjoner.

Behovet har økt i den forstand at kommunene pålegges stadig flere oppgaver. Og når de enkelte kommunene ikke selv er i stand til å ivareta de påleggene som statlige politikere pålegger oss, så er behovet for samarbeid stadig økende.

Dermed kan det se ut til at også i Lofoten forsterkes spillovereffektene gjennom ytre faktorer, i tillegg til indre faktorer, som samarbeidstradisjoner og tillitt.

I motsetning til Midtre Namdal, sitter Lofoten inne med en del negativ erfaring, som en ikke kommer foruten, og som til tider har lagt føringer for samarbeidet i regionen. ”Ferjesaken” fra slutten av 80-tallet har fram til den dag i dag satt ringvirkninger for samarbeidsklimaet i regionen. Hovedgangen i konflikten var at Vestvågøy ønsket seg en ferge over Vestfjorden, til Bodø, en ferge som allerede gikk fra Moskenes. Vågan og Moskenes allierte seg sammen mot Vestvågøy, og kjempet for å beholde ferger på Moskenes. Hendelsen endte i at kommunene reiste til daværende statsråd, Kjell Borgen, med hver sin delegasjon for å forhandle i saken.

Jeg snakket med Steinar Molvik, som var ordfører på den tiden da ”ferjesaken” stod på. Han gir et illustrerende bilde av hvordan situasjonen så ut: *”Jeg var midt i det, da vi nesten ble fiender, vi snakket nesten ikke sammen da vi diskuterte ferge over Vestfjorden. Lofotrådet holdte på å kollapse, få så verdien av å samarbeide”*. Erfaringene en gjorde seg under ”ferjesaken” har til tider også forgreinet seg til andre områder, kanskje spesielt innad i regionrådet, som en av informantene uttrykte det: *”Den ligger som en verkebyll i Lofotrådet, som til tider også hindrer samarbeid gjennom den mistilliten som saken skaper”*.

Til tross for disse utsagnene, viser kommunene i Lofoten at samarbeid er mulig. Alle informantene presiserer at samarbeidsklimaet er godt, og tyder på at ”ferjesaken” kan høre

fortiden til. At en høster klare fordeler ved samarbeid har nok bidratt til at kommunene har overvunnet mye av den mistilliten som lå der fra før. Informantene framhever også betydelige gevinster ved regionrådet, særlig når det kommer til utenrikspolitiske saker, og gjør at en i dag ser verdien av å samarbeide. Ved å stå samlet oppnår kommunene mye større tyngde enn om hver og en skulle fremmet sin sak alene. Som en av informantene presiserte: ”*Det å stå sammen er klart en styrke for oss. Og det tror jeg også er framtiden*”.

4.2.2 Problempress

H₂; ”*Forskjellen i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulikt problempress.*”

I likhet med Midtre Namdal, viser dataene fra Lofoten et entydig mønster når det kommer til problempresset kommunene står ovenfor; økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver, setter ytterligere press på en stram kommuneøkonomi og utfordringer rundt det å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i en region der fagmiljøene er svake. Frykten for kommunesammenslåing ligger som en bakenforliggende faktor og presser på for samarbeid, men i motsetning til Midtre Namdal, sliter Lofoten med en nedadgående befolkningsvekst.

En minkende befolkning

I likhet med Midtre Namdal, ser vi en tendens til intern sentralisering av befolkningsutviklingen til de to store kommunene, og en ytterligere marginalisering av de minste kommunene. I motsetning til Midtre Namdal som har vist en positiv befolkningsutvikling, viser tall fra SSB (2010b) at den totale befolkningsutviklingen for Lofoten er nedadgående, og er en reel bekymring for kommunene i Lofoten. Som en av informantene påpekte det:

Den vanskeligste gruppen å holde på er ungdom og de i aldersgruppen 25-45. Hvis det er kunnskapen som disse sitter på som vi trenger for å bygge samfunnet vårt videre, og klarer vi ikke å bremse, stoppe og snu den bølgen så er vi ille ute. Og da må vi tenke litt større

Sitatet over presiserer viktigheten av å tenke regionalt. I Lofoten er det bred enighet om at hvis en skal få bukt med befolkningsutviklingen må næringsutvikling til. En må skape interessante arbeidsplasser. For å få til næringsutvikling, kreves det samarbeid, både fordi

hver og en blir for små, men også fordi næringsutvikling ofte krever interkommunalt samarbeid mellom kommune, stat og næringsliv, særlig i forhold til reiseliv som er en voksende næring. Gjennom samarbeid er sannsynligheten også større for å få overført midler, både fra fylkeskommunen gjennom partnerskapsmidlene, men også fra statlig hold da dagens regjering premierer samarbeid mellom kommuner. En nedadgående befolkning vil på lang sikt bety mindre rammetilskudd til kommunene, og ytterligere press på kommuneøkonomien.

Økte nasjonale krav, desentralisering av oppgaver

Når jeg stiller spørsmålet: *”Hva slags utfordringer er det som har gjort at det er blitt så mye interkommunalt samarbeid i Lofoten?”* viser dataene fra Lofoten, i likhet med Midtre Namdal, at økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver, peker seg klart ut som regionens hovedutfordringer. Samarbeid blir sett på som en rasjonell løsning til disse utfordringene. I likhet med Midtre Namdal, ligger frykten for sammenslåing som en bakenforliggende variabel, og presser på for samarbeid. Som en av informantene påpekte det: *”Alle vil være egne kommuner”*.

Som i Midtre Namdal, avhenger problempresset av kommunestørrelse, og hvilke områder det stilles økte krav til. Som en av respondentene uttrykte det: *”Økte nasjonale krav, gjør at samarbeid tvinger seg inn. Vi har ikke muligheten å være alene, jo mindre kommuner jo mer avhengig er vi av samarbeid”*. I likhet med Midtre Namdal, er samarbeid mer en nødvendighet for de minste kommunene, enn for de største. Ved å gå sammen får kommunene mulighet å tilby grunnleggende tjenester til sine innbyggere, også omkring lovpålagte oppgaver. Dette underbygger igjen at interkommunalt samarbeid kan ses på som et alternativ til sammenslåing. Særlig når samarbeid, i følge informantene, har bidratt til å øke kvaliteten på tjenestene, uten at en har sett nødvendigheten av å slå sammen kommuner.

I likhet med Namsos kan både Vågan og Vestvågøy, i kraft av sin størrelse, stå på egne ben på veldig mange tjenestoområder som sosialtjeneste, brannvern og klimaplan. På andre områder som avfallshåndtering og samferdsel blir også disse for små.

Økte krav og desentralisering av oppgaver, betyr økte utgifter, og utfordringer knyttet til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Som en av informantene poengterte: *”Vi har jo et godt brannvesen, men vi har ikke muligheten til å nå opp til de kravene angående ledelse. Vi klarer det ikke økonomisk”*. Det økonomiske aspektet blir særlig framtrædende i forbindelse med

samhandlingsreformen. Skal en utvikle tjenestene etter det lovverket som kommer, blir det dyrt å stå alene. Til tross for dette har Vågan kommune valgt å avstå fra et regionalt samarbeidsprosjekt når det kommer til samhandlingsreformen. At kommunene påpeker de økonomiske utfordringene kan relateres til at informantene føler at oppgavene har blitt flere, uten at det følges opp med økonomiske kompensasjoner fra statlig hold. Når det er sagt har regjeringen bevilget 5 milliarder kroner ekstra til kommunene for å gjennomføre samhandlingsreformen (KRD 2011b) noe som kan antas å demme opp for utfordringene tilknyttet det økonomiske aspektet.

Tendensene i Lofoten og Midtre Namdal viser seg å være relativt like med hensyn på problempress. Økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver, setter ytterligere press på en stram kommuneøkonomi, samtidig som det bærer med seg utfordringer til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Når det er sagt er problemene rundt befolkningsutviklingen større i Lofoten enn i Midtre Namdal, og skulle i følge public choice perspektivet tilsi at samarbeid har kommet lengre og hatt et mye større omfang enn det vi ser i dag. Likevel er omfanget, både administrativt, økonomisk og politisk, mye mindre enn i Midtre Namdal.

4.2.3 Avvikende interesser – et hinder for samarbeid?

H₃: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares gjennom avvikende interesser mellom aktørene (kommunene) i Midtre Namdal og Lofoten”.*

”To like store, pluss at man ikke klarer å gi og ta. Nesten som Midtøsten og Israel, man setter opp en mur, som en ikke kommer igjennom”

Sitatet over er et karakteriserende uttrykk for hvordan aktørene i Lofoten betrakter forholdene rundt samarbeid i regionen. I motsetning til kommunene i Midtre Namdal, som gav uttrykk for en felles interesse om å gjøre regionen sterk, viser dataene fra Lofoten at interessene mellom kommunene er splittet. Særlig mellom de to store, og gjør at diskusjonen rundt interkommunalt samarbeid ofte ender opp i lokaliseringsdebatter. Også internt er kommunene splittet, mellom den politiske ledelsen på den ene siden og sterke fagmiljø, kommunestyrerepresentanter og folket på den andre. Dette kompliserer mulighetene for samarbeid i regionen. Verken samarbeid på brann, felles regnskapskontor, samhandlingsreformen, klimaplan eller et helhetlig regionalt IKT samarbeid har ført fram i

Lofoten. En mulig forklaring kan være at avvikende interesser virker splittende for å oppnå felles handling.

Lokalisering

Når jeg stiller spørsmålet ”Synes du det er vanskelig å få til samarbeid i Lofoten?” er lokalisering et tilbakevendende tema. Frykten for å miste arbeidsplasser og kompetanse er stor, uavhengig av kommunestørrelse. Som en av respondentene uttrykte det: ”Men det er jo viktig å ikke miste folk. Det viktige er jo at samarbeidet blir slik at noen av de interkommunale stillingene kan lokaliseres i de små kommunene”. Erkjennelsen som ligger til grunn hos de minste kommunene i Midtre Namdal, er ikke like framtrødende i Lofoten, til tross for at også de opplever en form for marginalisering. Igjen kan det handle om å ta inn over seg den samfunnsutviklingen vi lever i. Moskenes har en brannsjef i en 5 % stilling, man kan spørre seg hva dette gjør med kvaliteten på øvelsene til brannkorpset? Når det er sagt lever vi i en langt mer digitalisert verden, kompetanseutveksling og omgang med nærliggende fagmiljø kan gjøres uten å flytte arbeidsplasser.

To jevnstore kommuner, forsterker også lokaliseringsproblematikken. Verken samarbeid på brann, IKT, nav eller samhandlingsreformen har en lykkes i å forene alle de fire fastlandskommunene. Tendensen er at en av de to store kommunene velger å avstå fra samarbeid, ved at kommunen ønsker å bygge opp egen kompetanse på området. En av informantene uttrykte det slik:

Det største hinderet for samarbeid, er jo dette med lokaliseringsdebatter. Jeg mener at man måtte jo kunne bli enige om å dele arbeidsplasser høvelig likt. Slik at vi alle fall har to kraftsenter i Lofoten, som kan være magneter i forhold til turisme og arbeidskraft, interessant arbeidskraft.

Planene angående en felles flyplass er en annet illustrerende eksempel på en lokaliseringsdebatt mellom de to store, der begge kommunene ønsker at utbygging skal skje i sin kommune. Hvorvidt konkurransen mellom de to kommunene er bra eller dårlig, er vanskelig å si, men at det til tider virker hemmende, ikke bare for samarbeid, men også for den generelle samfunnsutviklingen i regionen er klart. Som en av informantene påpekte:

Når jeg har vært på partimøter med fylket, så får jeg signaler om at det er nok en del prosjekter som vi her i Lofoten har gått glipp av fordi vi ikke greier å bli enige, som da har gått til andre plasser. Og det taper nok vi en del på som samfunn.

Når ikke kommunene klarer å bli enige, løser det heller ikke opp økonomiske midler og tydeliggjør viktigheten av samarbeid for regionen, da det på lang sikt vil kunne fremme næringsutvikling, som igjen kan demme opp for den minkende befolkningsutviklingen.

Så lenge det ikke dreier seg om flytting av arbeidsplasser fungerer samarbeidet i Lofoten veldig bra. Samarbeid på blant annet avfallssiden, energisektoren, kompetansekontor og turisme er alle eksempler på (regionale)samarbeid som fungerer godt i følge informantene. Som en av respondentene sa det: *”Vi kjører lederkurs fra Røst til Vågan, og dette fungerer veldig bra, men da flytter vi ikke arbeidsplasser, da samarbeider vi, og det kommer vi til å fortsette å gjøre”*. Samtidig som utsagnet presiserer viktigheten av lokalisering, sier det også noe om hva informanten legger i begrepet samarbeid.

I en liten region som Lofoten konkurrerer en ofte om de samme ressursene. Spørsmål rundt interkommunalt samarbeid ender derfor ofte opp i lokaliseringsdebatter, men en bygger ikke næringsutvikling på bakgrunn av lokaliseringsspørsmål. At kommunene i Lofoten samarbeider primært om lite ”konfliktfylte” områder, virker logisk da det ikke dreier seg om flytting av arbeidsplasser, og kaster lys over hvorfor integrasjonsprosessen er kommet kortere enn i Midtre Namdal.

Ulike strategier rundt kommunenes utenrikspolitikk

På spørsmålet: *”Finnes det eventuelt andre forhold som kan ha vært til hinder for at samarbeid har kommet i stand”*, svarer majoriteten av respondentene at det ligger strategiske barrierer i bunnen som gjør at en ikke kommer lengre, en er enige på papiret men på bakrommet kjører en fremdeles egne strategier, som en av respondentene sa: *”Finnes vel egentlig ikke noe hinder, men strategier og følelser. Det går på ulike interesser rett og slett, enten det er samferdsel, ferge eller flytilbud”*. Informantene erkjenner denne problematikken, og mener at kommunene kanskje ikke flinke nok, også på politisk nivå til å dele informasjon samt involvere hverandre i det lange løp, men i stedet kjører man på med egen saksagenda. Som en av rådmennene presiserte: *”Hvis man alltid skal ha en mistenkeliggjøring om at det alltid ligger en annen agenda bak, så kommer en ingen vei”*. Oftest resulterer dette i at hvis Vågan ytrer et ønske om regionalt samarbeid sier Vestvågøy nei, kommer initiativet fra Vestvågøy sier Vågan nei.

Som Hilde, Berg Fredheim (2008) presiserer i sin masteroppgave ønsker begge de to store kommunene å hevde seg som regionens hovedstad. Gjennom kommuneplanene til Vågan og Vestvågøy, presiseres dette ytterligere: Vestvågøy ønsker *”å utvikle robuste lokalsamfunn, med Leknes som senter for kommune og region”* (Vestvågøy kommune 2000). Det samme ønsker Vågan; *”Ved hjelp av livskraftige lokalsamfunn skal Vågan utvikles som en kystnæringskommune med et sterkt kommunesenter, hvor Svolvær framstår som Lofotens hovedstad”* (Vågan kommune 2003).

Kappløpet mellom Vågan og Vestvågøy gir uttrykk for ulike interesser og strategier når det kommer til den langsiktige utviklingen i regionen, og potensielle samarbeidspartnere. Vågan ser østover, mens Vestvågøy ser vestover. Til Lofotposten har Våganordføreren sagt at han ikke tror at kommunene i Lofoten kommer til å bli en stor kommune, men to. Der Røst og Værøy tilhører Bodø, mens de tre kommunene Moskenes, Flakstad og Vestvågøy blir en kommune. Bjørnstad spår at Fiskebøl og Lødingen vil tilhøre Vågan. Vågans interesser østover vil jeg hevde henger tett sammen med åpningen av Lofast. Som ordfører på Vestvågøy uttalte til Lofotposten (2007): *”Før åpningen av Lofast var det sjeldent noen som snakket om Hålogaland, Bodø var den Lofoten relaterte seg til. Dette viser også kommunikasjonsmønstrene, da også Vågan har ferje til Bodø”*.

Vestvågøy på sin side, har lenge hatt interesser vestover, mot fylkeshovedstanden Bodø, noe ”ferjesaken” er et illustrerende eksempel på. Og som allerede nevnt i kapitel 3 finnes det mer samarbeid mellom de tre vestligste kommunene omkring tjenesteproduksjon. Når det er sagt finnes det, i motsetning til Vågan, ikke andre kommuner i nærheten som Vestvågøy kan samarbeide med. Vestvågøy er i så henseende mer bundet av sin geografiske kontekst, men framveksten av IKT skaper hele tiden nye muligheter. På IKT samarbeid har Vestvågøy alliert seg med Hadsel og Øksnes.

For å komplisere bildet ytterligere, ser også de to øy-kommunene Værøy og Røst, vestover mot Bodø. Dette kan forklares gjennom geografiske forhold og samarbeidstradisjoner i regionen, da kommunikasjonsmønstrene har og fremdeles går mot Bodø. Men verken Værøy eller Røst ser seg tjent med å bli slått sammen med Bodø. Som ordfører på Røst utalte seg til Lofotposten (2010): *”For oss er det mest naturlig å samarbeide med resten av Lofoten om felles saker”*.

Splittende interesser innad i kommunene

Det er ikke bare ulike strategier og lokalisering som hindrer samarbeid i å få en mer strategisk karakter. Også internt er interessene splittet, mellom den politiske ledelsen på den ene siden og sterke fagmiljø, kommunestyrerepresentanter og folket på den andre siden. Disse splittelsene kommer best til uttrykk gjennom regionrådssamarbeidet, da dette er foraet kommunene bruker for å diskutere nye samarbeidstiltak, ofte innen strategiske områder.

Som en av informantene uttrykte det:

På noen områder er det greit, på andre områder er det mer vanskelig, særlig på tjenesteproduksjon, synes nesten det er umulig, det er slik at du møter veggen. Men på politiske ting er det nesten ufarlig, der samarbeider man og har dialog.

Samarbeidet omkring en felles brannvernledning i regionen illustrerer splittelsen mellom den politiske ledelsen og fagmiljøet ytterligere. Lofotrådet mente at et felles brannvesen ville være et ”fyrtårn” for samarbeidet i regionen. Brannmannskapene på sin side mente at dette ville svekke branntjenesten. Fagmiljøet i Vågan og Vestvågøy var klare i sine uttalelser: *”Avstanden mellom brannmannskapet og ledelsen blir lenger. Kommunene mister kompetanse i egen organisasjon”* (Lofotposten 2004). Solidaritetstanken som en finner i Midtre Namdal er ikke like framtrædende i Lofoten, da utredningsrapporten viste klare fordeler for de minste kommunene, både med hensyn på kvalitet og økonomi. Mye tyder også på at lokalisering kan være en dimensjon i dette, da Lofoten ville fått en felles brannvernledning - plassert i Leknes eller Svolvær.

Fordi Lofotrådet krever enstemmighet, og at en må ha respektive kommunestyrer bak seg for å kunne fatte vedtak, gjør at muligheten til å enes kompliseres ytterligere, da interessene mellom den politiske ledelsen og kommunestyret virker splittet. Angående lokaliseringen av felles flyplass på Gimsøy, fortalte en av informantene at: *”Ordfører på Vestvågøy var enig i dette, men når han tar ideen tilbake til kommunestyre blir han stoppet av sine egne. Utbygging må skje på Leknes”*. En annen informant mener at en kanskje har behov for mer kompetanse i de folkevalgte organene for å forstå utviklingstrekkene som pågår nasjonalt. En ser for enkelt på ting, og ser ikke ting i en større sammenheng. Kanskje det er denne samfunnsforståelsen som kommunene i Midtre Namdal besitter, en erkjennelse om at samfunnsutviklingen er i endring. I Lofoten ser det ut til at statusen av å ha arbeidsplasser

eller fagmiljø i egen kommune går foran den regionale helhetlige utviklingen. Igjen viser samarbeidet på brann å være et godt eksempel. Til tross for at rådmannsutvalget i samarbeid med Lofotrådet anbefalte en felles organisering, havarerte samarbeidet ved at hvert enkelt kommunestyre ikke så seg tjent med et desentralisert brannvesen med felles styre og ledelse.

Til sist, er det en tendens til avvikende interesser mellom den politiske ledelsen og holdninger blant folket, som en av ordførerne presiserte:

Prater du Lofotrådet imot, og står på kommunenes interesser, så blir du hyllet av folket som en helt omtrent. Dersom du åpner opp for visjonære løsninger i samarbeid med andre kommuner, der man kanskje må gi avkall på noe i egen kommune for å få til noe, er du nesten forræder.

Motstand mot enkelte saker er ikke et særtrekk ved Lofoten. Som regel kan dette være et uttrykk for politisk engasjementet, og igjen kan sitatet være uttrykk for en lokaliseringsdebatt. Når det er sagt blir det et skille hvorvidt denne skepsisen til politikere foregår i forhold til et kommunestyre som har fått legitimitet gjennom valg, eller hvorvidt den utspiller seg mot et interkommunalt organ, som er indirekte valgt, og naturlig nok vil ha lavere grad av legitimitet. At Lofotrådet på folkemunne til tider går under navnet ”supperåd”, støtter opp under dette, og kanskje er overnevnte sitat et tegn på at folket føler avgjørelser blir tatt over hode på dem, av styrever som ikke er direkte valgt.

Samtidig svekker sitatet antagelsen om at politikere er rasjonelle, og styrker antagelsene om begrenset rasjonalitet, der politikere til tider må legge egne preferanser til siden. Dette støtter videre opp under det kulturelle perspektivet, der medlemmer i en organisasjon handler innenfor institusjonelle rammer med sine egne normer og regler, som legger føringer på hvordan ivaretagelsen av spesielle interesser skal foregå (March og Olsen 1989).

Hvis ønske er å bevare egen kommune, noe alle respondentene gir uttrykk for, samtidig som regionen som helhet skal nyte godt av en slik struktur, vil det være sentralt å overkomme de kollektive handlingsproblemenene. En mulig løsning kan være et mer utstrakt og integrert samarbeid. Som vist i Midtre Namdal, har samkommunen hatt en integrerende effekt ved at en ser at naboen vil deg ikke noe vondt. På den andre siden kan det ligge strukturelle forhold bak som kompliserer mulighetene for et mer helhetlig og strategisk samarbeid.

4.2.4 Kommuneøkonomi, avstander og kommunestruktur

Ulike økonomiske forutsetninger og gratispassasjerer

H₄: *"Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike økonomiske forutsetninger mellom kommunene i de to regionene"*

På spørsmålet hvorvidt ulik økonomisk situasjon har vært en faktor som har bidratt til at samarbeid har blitt vanskelig, gir ikke informantene noe entydig svar. Som en av respondentene uttrykte det; *"Ingen har dårlig økonomi, men det avhenger hvordan du styrer den. Men når driften en gang har blitt slik, kan det i visse sammenhenger påvirke samarbeid"*.

I motsetning til Midtre Namdal der økonomien viser seg å være relativt god og lik for alle, viser tall fra SSB (2010b), at det er stor spredning mellom Lofotkommunene når det kommer til netto lånegjeld pr innbygger. For Vågan og Vestvågøy ligger netto lånegjeld per innbygger på henholdsvis 16 261 kroner og 29 710 kroner, mens for Flakstad og Værøy ligger størrelsen på 46 642 kroner og 53 410 kroner. De to siste kommunene, Moskenes og Røst sitter på henholdsvis 132 442 kroner og 104 387 kroner netto lånegjeld per innbygger. For fylket ligger gjennomsnittet på 41 364 kroner. Siden netto lånegjeld per innbygger også kan være et mål på hvordan kommunene styrer økonomien, gir tallene støtte til utsagnet over.

Tallene viser at kommunenes handlingsrom varierer betydelig i forhold til hva man har mulighet til å investere i, i framtiden, da mye av økonomien er bundet opp i langsiktige lån. På den andre siden kan den økonomiske situasjonen for Moskenes og Røst også presse på for samarbeid. At majoriteten av respondentene gir uttrykk for at samarbeid ofte er økonomisk motivert støtter opp under dette. Så lenge en kan spare penger, er samarbeidet formålstjenlig, som en av informantene poengterte: *"Samarbeid handler til syvende og sist om kroner og ører. Der man klarer å spare penger er samarbeidet lett å få til"*. Så lenge det ikke dreier seg om økonomiske besparelser vegrer en for å gå inn i samarbeid.

Samarbeidet rundt felles regnskap er et godt eksempel på dette, da årsaken til at en ikke valgte å samarbeide var at en ikke så at en kom til å tjene noe på det. En av respondentene gikk så

langt som å hevde at hvis det først ble stilt krav til interkommunalt samarbeid, og en mottok økonomisk støtte for dette, er kommunene med. Hvis finansieringsmodellene derimot endres etter et par år, drar enkelte seg ut av samarbeidet og vil lage egne løsninger, ”så har man det gående”. Dette gir uttrykk for en pragmatisk holdning når det kommer til samarbeid. Det er derfor ikke overraskende at NIVI Rapporten (2010) karakteriserer samarbeidet i regionen som ”praktisk pragmatisk”. Når det er sagt er målet med interkommunalt samarbeid ofte at tjenesten som produserer i fellesskap skal bidra til en bedre og mer effektiv løsning med kostnadsbesparelser, enn om hver kommune skulle produsert tjenesten selv. I så henseende er det kanskje ikke så oppsiktsvekkende at en tenker på økonomiske besparelser.

I følge public choice perspektivet ville jeg anta at siden de økonomiske forutsetningene er såpass ulike, ville gratispassasjerproblematikken være mer fremtredende i Lofoten. Når jeg likevel spør hvorvidt uenigheter angående kostnadsfordelinger har vært et hinder for samarbeid, er det ingen som mener at dette er et problem, da fordelingsnøkklene ligger fast, utregnet på bakgrunn av innbyggertall. Det eneste samarbeidet hvor fordelingsnøkkelen er annerledes er Destinasjon Lofoten, samarbeidet rundt turisme. Per i dag baseres fordelingsnøkkelen på antall næringsbedrifter i kommunen. En er for tiden inne i forhandlinger på dette samarbeidet, om å endre finansieringsnøkkel, fra antall næringsbedrifter til antall innbyggere, da enkelte føler at gratispassasjerer forekommer. Trer endringene i kraft vil dette føre til at Vågans andel blir mindre, da disse har flest næringsbedrifter, og at Vestvågøy andel blir større, siden de har flest innbyggere. Samarbeid på brann nådde som sagt heller ikke fram, og kan i tillegg til sterke fagmiljø også skyldes at de to store ikke så økonomiske gevinster i dette. Ifølge lokale beregninger vil driftsutgiftene årlig øke med en million, i tillegg til at etableringen av et interkommunalt selskap ville kostet ca. 400.000 kroner. I følge den utredningen ville de minste kommunene klart fått det største løftet.

Siden samarbeid ofte er økonomisk motivert, og at fordelingsnøkklene som regel baserer seg på innbyggertall, antar jeg at dette kan legge en demper for potensielle forventninger angående gratispassasjerer og kan bidra til å forklare hvorfor en til tross for stor spredning i økonomien, har samarbeid i regionen.

En krevende region?

H5: *”Forskjeller i grad av integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik geografisk kontekst”*

I motsetning til Midtre Namdal, som er en kompakt region, er Lofoten av naturlige årsaker en forholdsvis krevende, geografisk region. Kommunene i Lofoten ligger langs en rekke, som perler på en snor, fra Vågan i øst, til Røst i vest: *”Lofoten er ikke Ullevål eller Oslogryta eller Aker brygge. Lofoten er en topografisk krevende enhet, og den er så krevende at det ikke finnes veiforbindelse mellom Værøy, Røst og Lofoten”*. Dataene varierer likevel på hvorvidt avstander har gjort det vanskelig å få til samarbeid. Noen anser den geografiske konteksten som et problem, mens andre mener det ikke er avstander å snakke om. Jeg vil derfor anta at hvorvidt avstander ses på som et problem, avhenger hvilke områder det samarbeides på.

En av kommunestyrerepresentantene mener at utbyggingen av gode kommunikasjonsmønstre, både på samferdsel og IKT har gjort at samarbeid har blitt enklere. Sammenliknet med Midtre Namdal skiller avstandene seg ut i forhold til reisetid mellom de fire fastlandskommunene. Fra kommunesentre i Vågan til kommunesentret på Moskenes, er reiseavstanden beregnet til ca 2 timer. Vestvågøy ligger geografisk i sentrum, der reiseavstanden er på ca 1 time, enten du kommer fra regionens østre- eller vestre del. At kommunene ligger langs en rekke og ikke i en klynge kan også gi en illusjon av at avstander er større enn de faktisk er. Når det er sagt er Lofoten geografisk delt med hensyn på de to øy-kommunene Værøy og Røst, der ingen veiforbindelse til fastlandet eksisterer, noe som naturlig nok gjør samarbeidet mer krevende.

På den andre siden vil etableringen av de nye gassfergene mellom fastlandet og de to øy-kommunene kunne bidra positivt til integrasjonen, det samme vil være tilfellet når utbygging av Veipakke Lofoten trer i kraft. Siden omfanget av samarbeid rundt tjenestesektoren er større mellom de tre vestligste fastlandskommunene, er det rimelig å anta at kortere avstander gjør det enklere å samarbeide omkring slike typer tjenester. Når det er sagt viser samarbeidet mellom de to-øy kommunene og Bodø, at avstander ikke nødvendigvis trenger å være avgjørende, da disse samarbeider på mye av de samme områdene som Vestvågøy, Moskenes og Flakstad gjør, og kan tyde på at det er andre faktorer som samarbeidstradisjoner spiller inn.

Hvorvidt vanskeligheter rundt samarbeid omhandler avstander, hvorvidt dette dreier seg om lokalisering eller strategiske interesser fra kommunens side, er vanskelig å bedømme. Debatten rundt Veipakke Lofoten gir likevel uttrykk for at det kan ligge strategiske faktorer bak, enn avstander per se. For mens Vågan har ment at en burde gå aktivt sammen med resten av Hålogaland har Vestvågøy signalisert at Lofoten ville bli marginalisert i en så stor satsning. At Vågan igjen ser østover er ikke tilfeldig som vi allerede har sett, men det interessante i denne konteksten er at verken Harstad (168 km) eller Narvik (238 km) er særlig nærmere Svolvær, enn det Leknes (68 km) og Reine (127 km) er. I motsetning til Reine og Leknes, er Harstad og Narvik to store byer med henholdsvis 23 423 og 18 380 innbyggere, og representerer et mye større omland, og dermed også et mye større marked. Fra Narvik får en videre tilgang til de store transportårene til Sverige og Sør-Troms, noe som underbygger antagelsen om at avstander kanskje ikke er like avgjørende, men at strategiske interesser også spiller en rolle.

To jevnstore og fire små

H₆: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik kommunestruktur”*

På spørsmålet hvorvidt kommunestruktur har gjort samarbeid vanskelig i Lofoten viser dataene et entydig mønster. Lofoten består av to like store kommuner, og flere av respondentene hevder at dette setter bremsen for samarbeid i regionen, noe som også vises gjennom samarbeidsmønstrene i regionen. Som en av respondentene presiserte: *”Det som begrenser oss er at det finnes to relativt store kommuner som jobber mye innbyrdes og det er en bremsekloss i forhold til utvikling”*. At de to store kommunene i tillegg er plassert mellom øst og vest, kan være med å forsterke de ulike interessene som finnes mellom dem.

Samarbeidet i vest kan også skyldes at konstellasjon av en stor og tre små gjør det enklere å overvinne kollektive handlingsproblemer. I likhet med Midtre Namdal, kan det tenkes at det er enklere å akseptere om en arbeidsplass lokaliseres på Vestvågøy, da fagmiljø og kompetansen naturlig nok er større der. Når det er sagt er ”ferjesaken” et illustrerende eksempel på at heller ikke de minste kommunene lar seg rokke ved når det kommer til kommunenes særinteresser. På den andre siden er samarbeid i vest kontraktsbasert, der en kjøper tjenester fra Vestvågøy, derfor unngår en også lokaliseringsspørsmål.

Til tross for at konkurransen mellom de to store til tider virker hemmende på samarbeid, må en heller ikke avfeie viktigheten av de to store kommunene når det kommer til samarbeid. Uten engasjement fra disse hadde ikke det regionale samarbeidet kommet dit det er har, og i likhet med Midtre Namdal, ville en ikke hatt den samme tyngden bak de ulike prosjektene. Derfor representerer de to store også en styrke i samarbeidet.

4.2.5 Samarbeid en trend i tiden

H7: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik grad av institusjonelle føringer”*

Sentrale myndigheter forventer samarbeid

På spørsmålet hvorvidt nasjonale myndigheter har gjort noe ytterligere for utviklingen av samarbeidet i Lofoten, svarer majoriteten av respondentene, i likhet med Midtre Namdal, at ikke direkte, men indirekte. Ved at kommunene pålegges flere og flere oppgaver, uten at dette kompenseres for økonomisk, tvinger samarbeid seg inn på ulike områder. Samhandlingsreformen dras opp flere ganger som et eksempel på dette. Samtidig gir respondentene uttrykk for at samarbeid er forventet, og til tider påkrevd, som en av informantene presiserte: *”Samtidig krever jo nasjonale myndigheter at det skal være samarbeid mellom kommuner. Og det ser vi blir mer og mer førende for de beslutninger som skal fattes: er dere enige i regionen?”*

Ferjesaken illustrerte at det var en tid der kommunene kunne reise direkte til statsråden for å fremme sin sak, mens det i dag forventes at slike spørsmål skal håndteres gjennom regionrådet, da dette er organet myndighetene henvender seg til når de ønsker uttalelser fra regionen. Gjennom denne prosessen er myndighetene samtidig med på å endre en gammel kultur. Som en av informantene poengterte: *Lofotrådet er veldig viktig, særlig i forhold til sentrale myndigheter, det er slutt på at enkeltkommuner kan komme med sine ting direkte til staten/fylkeskommunen*”. Ved at regionrådene tillegges mer og mer vekt fra sentralt hold når det kommer til regionale spørsmål, kan tolkes som at myndighetene bygger opp under regionrådenes rolle, og gjør at samarbeid på denne typen utviklingsoppgaver oppfattes som legitimt. Utviklingen i Lofoten støtter således opp under antakelsene til det institusjonelle

perspektivet om at organisasjoner må ta hensyn til de normene som er rådende i omgivelsene, og at de til en viss grad handler ut fra en logikk av hensiktsmessighet.

Oppfatningen av at samarbeid er påkrevd kan på den andre siden henge sammen med at det var fylkeskommunen som tok initiativ til etableringen av regionrådet, og ikke kommunene selv (Nilsen, 1994), noe som er uvanlig for regionrådene, som nettopp kjennetegnes av å være nedenfra og opp konstellasjoner. Som en av informantene poengterte: *"Fylkeskommunen intervenerte i Lofoten for å få til et regionalt samarbeid"*. Samtidig kan dette bidra til å forklare den svekkede legitimiteten som regionrådet opplever fra folket, samtidig som det presiserer viktigheten av at interkommunalt samarbeid bør ha en lokal forankring. At regionrådet har vært en ovenfra og ned tilnærming merkes, som en av ordførerne sa det:

Samferdsel, infrastruktur, strøm, Lofotkraft, avfallshåndtering. Typiske interkommunale samarbeid som er med på å integrere. Kommunerevisjon, PPT, skole, og opplæring, RKK. Det er disse organene på siden av Lofotrådet, som har bidratt til at vi har fått en felles forståelse.

En annen informant ordla seg slik:

Om man genuint er opptatt av dette her [samarbeid], eller om det er litt tvangstrøyeprega er jeg ikke sikker på. For myndighetene har lagt opp til det, andre regioner har det og da kan man ikke være dårligere i Lofoten, enn å gjøre det. Men om det er ektefølt og gjør det med stor entusiasme, det er jeg ikke helt sikker på. Jeg tror det er litt både og.

Christensen m.fl (2009:92) presiserer at selv om oppskrifter formelt blir adoptert, er ikke dette ensbetydende med at de blir iverksatt og får virkninger på aktiviteten i organisasjonen. Ved å føye seg etter normer og det som er tidsriktig, gir en uttrykk for at organisasjonen er tilpasningsdyktig og moderne. Hvorvidt dette er tilfellet i Lofoten er vanskelig å si. Sitatene over gir likevel uttrykk for at rådet kanskje har en mer legitimerende og støttende virkning for kommunene. Når det er sagt har regionrådet hatt en aktiv rolle både på samferdselssiden, i forhold til Veipakke Lofoten og Samferdselspolitiske hovedpunkt, men også på turisme gjennom Masterplan for reiseliv og Destinasjon Lofoten.

En kan likevel spørre seg hvorfor ikke mer av det regionale samarbeidet er organisert under regionrådet. På den andre siden kan det også være slik at kommunene ser på regionrådet som nettopp et *rådgivende* organ, som skal åpne opp for dialog samtidig som det har en rådgivende funksjon for kommunene i regionen når det kommer til å vurdere ulike interkommunale tiltak og langsiktige strategier, og ikke et *forvaltningsorgan*.

På spørsmålet: *”Hvilken rolle vil du si at fylkeskommunen har spilt i forhold til utviklingen av det interkommunale samarbeidet i Lofoten”* svarer alle respondentene at de har hatt en langt mer aktiv rolle enn sentrale myndigheter, både fordi de var med å etablere regionrådet i sin tid, men også gjennom partnerskapsavtalen. Samtidig bruker også fylkeskommunen, i likhet med nasjonale myndigheter, aktivt regionrådet når de er i kontakt med kommunene. At fylkeskommunen bruker regionrådene som et talerør er heller ikke overraskende da Nordland fylke består av totalt 44 kommuner, å henvende seg til syv regionråd framstår naturlig nok enklere.

Samtidig har nok partnerskapsavtalen bidratt til å sette føringer for samarbeidet i regionen. Som allerede vist i forrige del-analyse motiveres samarbeidet i Lofoten i stor grad av økonomiske hensyn. Partnerskapsmidlene kan derfor betraktes som sterkt virkemiddel fra fylkets side, og er direkte med på å bygge opp det regionale samarbeide i regionen. Som en av informantene påpekte: *”Ja det er klart. Det blir lagt føringer som er gunstige for hele regionen. Hadde midlene blitt tatt bort hadde vi hatt store problemer med å fullføre prosjektene fra egen lomme”*. At omfanget ville vært lavere er dermed plausibelt.

Nærliggende distrikt

I motsetning til Midtre Namdal, som brukte Innherred som en modell, er det ingen av respondentene som mener at en har sett aktivt til andre distrikt for inspirasjon og læring. Dette kan henge sammen med at regionrådet ble iverksatt ovenfra, det var en ”ferdig” modell som kommunene implementerte. Til tross for dette, svarer flertallet at samarbeid har oppstått fordi det var en ”trend i tiden”. En gjennomgang av de syv regionrådene viser også noen interessante likhetstrekk.

De fleste regionråd ble etablert rundt 1990-årene (NIVI Rapport, 2010:19) Alle regionrådene er organisert etter kommunelovens § 27, de fleste har også to eller tre politiske organer som del av den formelle organiseringen. Samtidig viser virksomhetene som er underlagt regionrådet flere likhetstrekk der partnerskap, bredbåndsutbygging, RKK og PPT er alle gjengangere. Alle regionrådene har også eget sekretariat. Ser en på andre samarbeid som ligger utenfor regionrådet ser en også mange likhetstrekk mellom regionene, på hvilke områder det samarbeides på. I så henseende kan en kanskje snakke om etterliknende implementering av samarbeid. Dette har jeg imidlertid ikke empirisk belegg for å si noe om.

Sekretariatslederen i Lofotrådet har også vært sekretariatsleder i Vesterålen regionråd. På spørsmålet *”Har dere hentet inspirasjon eller innspill fra nærliggende distrikt i Nordland, når det kommer til utviklingen av samarbeid i regionen”* mener han at det har en sikkert, da modellene er relativt like enten det er prosjekter eller regionråd. Da han under revideringen av Lofotrådets vedtekter gav politikere råd til endringer, hentet han inspirasjon fra andre regionråd, og orienterte seg hvordan de hadde løst det: *”Der noen [vedtekter] har mine fingeravtrykk, drar jeg nok læring fra Vesterålen. Importerte ideer, tanker og prosesser”*. Sekretariatslederen mente også at Midtre Namdal ble brukt som en ”rollemodell” for oppgavefordelingsprosjektet fra 2000-tallet og underbygger dermed antakelsene om at interkommunalt samarbeid kan representere legitime oppskrifter, og at Midtre Namdal blir brukt som et vellykket eksempel i denne prosessen.

4.2.6 Policy entreprenør og lederens betydning

H8: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik lokalt engasjement fra policy entreprenører og deres evne til å skape eller nyttiggjøre seg policy-vinduer”*

Et potensielt vindu

I motsetning til Midtre Namdal, der veivalget kommunene stod ovenfor skapte et mulighetsvindu, er det i følge informantene ingen sentrale hendelser som har spilt en betydelig rolle for videreutviklingen av samarbeidet i regionen. På spørsmålet: *”Hva mener du var den avgjørende årsaken til at interkommunalt samarbeid kom på dagsorden?”* svarer de fleste at det har vært en jevn utvikling, og at ingen konkrete hendelser har gjort at samarbeid har utviklet seg i en bestemt retning.

Det er heller ingen ting fra datamaterialet som indikerer at feedback elementer har funnet sted i Lofoten, slik som rapportene og evalueringene av samarbeidet i Midtre Namdal representerte. Dette kan henge sammen med at det er blitt gjort lite forskning rundt interkommunalt samarbeid i Lofoten. Som tidligere nevnt gjennomførte Nivi-analyse, høsten 2010, i samarbeid med Lofotrådet, en større kartlegging over det interkommunale samarbeidet i Nordland. I følge sekretariatslederen i Lofotrådet, og fra regionrådets hjemmeside, fremkommer det at regionrådet fikk en egen presentasjon av de viktigste funnene, og gjorde at

interkommunalt samarbeid kom på agendaen, i alle fall for en dag, og muligheten var dermed til stede for å sette samarbeid på den politiske dagsorden. Effekten av dette er likevel for tidlig å si noe om, men i beste fall kan hendelsen representere en feedback som setter fokus på problemene og potensialet som Lofoten står ovenfor når det kommer til interkommunalt samarbeid. Og kanskje kan høstens kommunevalg åpne opp muligheten igjen for å sette samarbeid på den politiske dagsorden.

Fravær av lokalt engasjement

I motsetning til Midtre Namdal, der policyentreprenører var til stede, og som klarte å nyttiggjøre seg veivalget kommunene stod ovenfor, er det lite av datamaterialet fra Lofoten som gir uttrykk for at det i dag eksisterer en klar frontfigur for samarbeidet i regionen. En må helt tilbake på slutten av 1960-tallet for å finne en person som presset på for samarbeid i regionen. På spørsmålet: *”Når det interkommunale samarbeidet tok av for fullt i Lofoten, vil du si at noen, mer enn andre, spilte en sentral rolle i denne fasen?”* blir tidligere ordfører fra Flakstad, Gunnar Rørtveit nevnt av alle informantene, og alle mener han spilte en sentral rolle for samarbeidet i regionen, og det å få Lofoten brakt sammen. Rørtveit var grunnleggeren av Lofotbroene AS. I følge respondentene klarte Rørtveit å forene Lofoten under en sak: ”et fergefritt Lofoten”. Han blir karakterisert som en brobygger, han holdte kontakt med ordførere og rådmenn, og han klarte å jobbe over de grensene som en har i dag. Når det er sagt kan dette henge sammen med at kommunikasjonsmønstrene var lite utbygget, å tenke i strategier og ulike interesser slik som vi har sett kommunene gjør i dag, var kanskje for tidlig. Det fantes i alle fall en fellesnevner som var sterkere, og det var å gjøre Lofoten fergefritt. Denne muligheten så Rørtveit.

I dag er det kanskje slik som en av respondentene ytret det at det mangler pådrivere som har innflytelse nok til å få ting gjennomført. En kan tenke seg at denne personen skulle vært ordfører eller rådmann, da disse representerer personer som har innflytelse og muligheten til å få satt ting på den politiske dagsordenen, noe utviklingen i Midtre Namdal gjenspeiler. Baldersheim (1993:61) framhever også at etter kommunelovens endring fra 1992, har rådmannen blitt fratatt den innstillingsretten han hadde overfor politiske organer i saker som hadde økonomiske konsekvenser for kommunene. Det er nå opp til den enkelte kommune hvordan en skal legge fram råd for det folkevalgte organ. I lys av denne friheten er det grunn til å tro at rollen til rådmannen enda mer enn før vil variere fra kommune til kommune, og det kan tenkes at det er dette vi er vitne til i Lofoten.

En annen respondent framhevet derimot ordføreren sin rolle sterkt, når det kommer til interkommunalt samarbeid:

Ordførerne er den viktigste faktoren om en får et samarbeid til å fungere eller ikke. Det er frontfigurer for kommunene, og man kan si hva man vil om rådmenn som også er en viktig person, men når det gjelder interkommunalt samarbeid så er det ordføreren det står på.

Sitatet presiserer viktigheten til ordføreren, og kraften som ligger i ordførervervet. Samtidig som det støtter opp under antagelsen at ordføreren kan innta rollen som en policyentreprenør. Funnene fra Lofoten tydeliggjør dermed viktigheten av lokalt engasjement når det kommer til interkommunalt samarbeid. Når det er sagt viser de strukturelle forholdene i regionen at det legges begrensninger på handlingsrommet til ordføreren, både gjennom økonomiske hensyn, men også gjennom å ivareta interesser, ikke bare egne, men også folkets.

Sekretariatsleder for Lofotrådet mente at samarbeidet med Nivi-analyse var med tanke på at det ville være en fin anledning til å ta opp det spørsmålet som jeg stiller: *”er det mulig å gå lengre på samarbeidsfronten?”* Kanskje var det et ønske fra sekretariatet om at noen skulle ta ballen videre. Som sagt er det for tidlig å si noe om utfallet av NIVIs Rapport, samtidig vil høstens kommunevalg kunne åpne opp muligheten for å sette interkommunalt samarbeid på den politiske dagsorden.

4.3 Oppsummering

Tabell 4.1 nedenfor oppsummerer studiens viktigste funn, og framhever likheter og ulikheter ved integrasjonsprosessene i de to enhetene i analysen. Kommentarene til tabellen vil bli presentert og drøftet i kapitel fem.

Tabell 4.1 Oppsummering av studiens funn

Perspektiv og underliggende hypoteser	Midtre Namdal	Lofoten
Funksjonell Samarbeidstradisjoner og spillovers	Lange samarbeidstradisjoner. Erfaringene har lagt grunnlaget for tillit. Gevinster av samarbeid, kombinert med økt oppgavemengde positiv effekt på samarbeid	Lange samarbeidstradisjoner. Erfaringene har lagt grunnlaget for tillit. Gevinster av samarbeid, kombinert med økt oppgavemengde positiv effekt på samarbeid
Public choice Problempress	Frykt for sammenslåingsspøkelset Økte nasjonale krav – utfordringer knyttet til økonomi, tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i en region der fagmiljøene tenderer å være små. Stabil befolkningsutvikling	Frykt for sammenslåingsspøkelset Økte nasjonale krav – utfordringer knyttet til økonomi, tiltrekke seg kompetent arbeidskraft i en region der fagmiljøene tenderer å være små. Negativ befolkningsutvikling
Interesser	Uttrykker en felles interesse om å gjøre Midtre Namdal sterk	Avvikende interesser både mellom kommunene, men også internt i kommunene
Økonomiske forutsetninger	Økonomiske forutsetninger relativt like	Økonomiske forutsetninger relativt ulike
Geografisk kontekst	Geografisk kompakt region, med et naturlig sentrum	Geografisk krevende region, med to maktsentra, samt geografisk delt m.h.t. Værøy og Røst
Kommunestruktur	Namsos er sin regionbyrolle bevisst	To like store, konkurranse og ulike strategier
Institusjonell Nasjonale myndigheter Fylkeskommunen	Kommunene har fulgt rådene normer, samkommunen oppfattet som en legitim oppskrift. Samarbeid en "trend i tiden"	Kommunene har fulgt rådende normer. Underbygging av regionrådene som regionale utviklingsaktører, samarbeid oppfattet som en legitim oppskrift. Samarbeid en "trend i tiden"
Nærliggende distrikt	Innherred ble brukt som modell.	Ikke aktivt sett til andre.
Kingdons Multiple Stream rammeverk Policy entreprenør Policy-vindu Politisk klima	Både policy entreprenør og policy-vindu lar seg avdekke. Det politiske klimaet var modent, både nasjonalt og lokalt	Fravær av en policy entreprenør og policy-vindu. Det politiske klimaet er modent nasjonalt, men ikke lokalt
Avhengig variabel	Integrasjonsprosessen har kommet langt	Integrasjonsprosessen har kommet kortere

5 Drøfting

I denne delen av oppgaven vil jeg teste hypotesene, og samtidig se hvilke av de fire perspektivene; det funksjonelle, public choice, det institusjonelle eller Kingdons Multiple Stream rammeverk som best kan forklare hvorfor integrasjonsprosessen i Lofoten og Midtre Namdal har kommet ulikt. Perspektivene ble presentert i kapittel 2, *samarbeid i lys av ulike linser, en sammenliknende studie*, under 2.2.1 – 2.2.4.

I kapitel 3 ble det redegjort for de ulike samarbeidsmønstrene som eksisterer i de to regionene, mens kapitel 4 presenterte observasjonene som er gjort. Denne delen av oppgaven vil kommentere og drøfte observasjonen fra tabell 4.1. som viser både likhetstrekk og forskjeller ved de to regionene. Som metodekapitlet framhever, er det forskjeller på enkelte nøkkelvariabler som best ville kunne forklare hvorfor den avhengige variabelen varierer.

Funksjonell teori

H₁: ” *Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra forskjeller i samarbeidstradisjoner og samarbeidets varighet*”.

I følge det funksjonelle perspektivet forventes det at Midtre Namdal har kommet lengre i integrasjonsprosessen fordi samarbeidstradisjonene og samarbeidets varighet har vært større i Midtre Namdal enn i Lofoten. Det er lite som støtter opp under påstanden over, da det viser seg at utviklingen har vært relativt lik i begge regionene. Interkommunalt samarbeid er ikke noe nytt i verken Lofoten eller Midtre Namdal og viser at begge regionene har lange samarbeidstradisjoner. Gjennom stein på stein bygging på renovasjonssiden i Midtre Namdal samt energisektoren og samferdsel i Lofoten har begge regionene sett verdien og gevinster av samarbeid. Ved å se gevinster av samarbeid har en funnet nye områder å samarbeide på, men også fordi økte krav og desentralisering av oppgaver har gjort at samarbeid presser seg fram. Til tross for at kommunene i Lofoten til tider har fremmet mistillit til hverandre, vil jeg ikke si at dette har vært avgjørende for at samarbeide ikke har kommet lengre, da samarbeidsklimaet karakteriseres som godt. Hypotesen har dermed liten forklaringskraft.

Public choice teori

Problempress

H₂; *"Forskjellen i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulikt problempress."*

Forventningene sett ut fra et public choice perspektiv, var at problempresset skulle vært større i Midtre Namdal enn i Lofoten, og derfor bidratt til at integrasjonsprosessen har kommet lengre. Sett i forhold til empirien, er det lite som støtter opp under påstanden, da problempresset oppleves som relativt likt i de to regionene, slik jeg har valgt å operasjonalisere variabelen. Økte nasjonale krav og desentralisering av oppgaver påpekes av begge regionene som hovedårsaken til at samarbeid har oppstått, ved at dette skaper utfordringer rundt økonomi og det å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, i områder der fagmiljøene er svake. Tall fra SSB viser likevel at befolkningsutviklingen er mer negativ i Lofoten enn den er i Midtre Namdal. Informantenes utsagn i Lofoten støtter opp under denne utviklingen, og er en reell bekymring for kommunene. I følge public choice perspektivet skulle dette tilsi at Lofoten hadde kommet lengre med hensyn på integrasjon enn Midtre Namdal, noe som ikke har vist seg å være tilfellet. Hypotesen angående ulikt problempress har dermed liten forklaringskraft.

Interesser

H₃: *"Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares gjennom avvikende egeninteresser mellom aktørene (kommunene) i Midtre Namdal og Lofoten"*

Det er rimelig å anta at jo mer avvikende interessene er jo vanskeligere er det å overvinne kollektive handlingsproblem. Mye av empirien støtter opp under påstanden. Midtre Namdal uttrykker et felles ønske om å gjøre Midtre Namdal regionen sterk. Samkommunen var et resultat av felles interesser i regionen. I Lofoten derimot, uttrykkes det sprikende interesser mellom kommunene, særlig mellom de to store omkring den langsiktige utviklingen i regionen med hensyn på samarbeidspartnere, noe som også gjenspeiles i samarbeidsmønstrene. I tillegg er kommunene internt splittet, mellom den politiske ledelsen på den ene siden, og sterke fagmiljø, kommunestyrerepresentanter og folket på den andre. Dette vises tydelig gjennom eksemplet om felles flyplass, og samarbeid på brannvern.

Avvikende interesser gjør det vanskelig å oppnå felles handling, utenfor den tradisjonelle kommunerammen. Hypotesen angående avvikende interesser har dermed stor forklaringskraft.

Strukturelle forhold

Utfordringer rundt kollektive handlingsproblemer kan også forsterkes av ”naturlige” årsaker. Fokuset har vært på kommuneøkonomi, geografisk kontekst og kommunestørrelse. Og som vi har sett skiller disse seg betraktelig fra hverandre i de to regionene.

Kommuneøkonomi

H₄: ”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike økonomiske forutsetninger mellom kommunene”.

Det er rimelig å anta at jo mer lik kommunenes økonomiske forutsetninger er, jo lettere er det å overvinne gratispassasjerproblematikken. Selv om kommuneøkonomien ikke blir karakterisert som et hinder for samarbeid, verken i Lofoten eller i Midtre Namdal, skiller denne seg betydelig ut i de to regionene. Midtre Namdal befinner seg i en relativt god økonomisk periode, samtidig som denne er lik for alle. I Lofoten varierer de økonomiske forutsetningene til kommunene i mye sterkere grad, og setter begrensninger på kommunenes handlingsrom. Når det er sagt drives mye av samarbeidet i Lofoten nettopp av økonomiske hensyn, noe som kan henge sammen med den store spredningen i økonomiske forutsetninger kommunene har seg imellom. Mye tyder derfor på at forventet gevinst av å samarbeide overgår forventet mistanke om gratispassasjerer. Selv om kommuneøkonomien er lik i Midtre Namdal, havarete samarbeidet på brannvern grunnet økonomiske hensyn, noe som viser at lik kommuneøkonomi alene ikke er tilstrekkelig for et vellykket og integrert samarbeid. Hypotesen kan dermed si å ha blandet forklaringskraft.

Geografisk kontekst

H₅: ”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulike geografisk kontekst”

Siden integrasjonsprosessen har kommet lengre i Midtre Namdal enn i Lofoten, var forventningene i forkant av analysen, at jo mer kompakt og nær kommunene er hverandre, jo lettere er det å oppnå felles handling. Empirien gir varierende støtte til påstanden. Midtre Namdal er en kompakt enhet, ingen av kommunene betraktet avstander til å være et hinder for

samarbeid. Lofoten representerer av naturlige årsaker en geografisk krevende enhet. Kommunene ligger langs en rekke, fra øst til vest, og gjør at avstandene mellom den vestligste og østligste kommunen er betraktelig større enn i Midtre Namdal. Hvorvidt avstander er et hinder for samarbeid er likevel respondentene uenige i, noe som kan skyldes at flere forhold, men særlig rundt hva det samarbeides om. Siden Lofoten i er geografisk delt, med hensyn på øy-kommunene Værøy og Røst, setter dette naturlige begrensninger på hvor utstrakt det regionale samarbeidet kan bli med hensyn på velferdstjenester. At de tre vestligste kommunene samarbeider mer, kan være et uttrykk for at små avstander gjør det enklere å samarbeide på tjenesteområder som barnevern og nav, noe også strukturen i Midtre Namdal støtter opp under. På den andre siden viser de to øy-kommunene å ha et relativt bredt samarbeid med Bodø på disse områdene, og avstander hit er større en til fastlandet i Lofoten. Hvorvidt avstander har avgjørende betydning for samarbeidet i Lofoten, er vanskelig å si, da det også kan ligge strategiske interesser bak. Samtidig har teknologien skapt nye muligheter for samarbeid. Hypotesen angående geografisk kontekst har dermed blandet forklaringskraft.

Kommunestruktur

H₆: *”Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik kommunestørrelse/kommunestruktur”*

Siden Midtre Namdal består av tre små, og en stor kommune var forventningene at dette skulle være en konstellasjon som bedre overkommer kollektive handlingsproblem enn den i Lofoten, siden integrasjonen har kommet lengre i Midtre Namdal. Mye av empirien støtter opp under dette. Namsos er sin regionbyrolle bevisst og framheves av alle respondentene som avgjørende for at samarbeidet går så bra som det gjør. Samtidig setter det en demper for potensielle lokaliseringdebatter, da det oftest ses på som naturlig at tjenesten skal lokaliseres der. Faktumet at Namsos også ligger geografisk i sentrum, bidrar ytterligere for å demme opp for potensielle lokaliseringdebatter. Samtidig har de minste kommunene erkjent at om en arbeidsplass lokaliseres i deres kommune er det ikke ensbetydende med at det vil flytte folk til kommunen. Lofoten på sin side består av to store kommuner og fire små. Konstellasjonen av to store hindrer til tider samarbeid, men avhenger også hva det samarbeides om. På mer strategiske områder som samhandlingsreformen, brannvern og felles flyplass illustreres maktkampen mellom de to, mens på mindre ”konfliktfylte” områder ser ikke dette ut til å være et like stort hinder. Ved at begge kommunene kjører like strategier for å hevde seg som regionens hovedstad fører på lang sikt til at en kjemper om de samme ressursene, resultatet

blir at lokaliseringdebatter dominerer og hindrer samarbeidet i å utvikle seg, og således også ytterligere integrasjon. Samarbeidsmønstre i vest støtter videre opp under at en konstellasjon med to små og en stor kan gjøre samarbeid enklere. Når det er sagt kan dette også skyldes at de minste kommunene er mer avhengig av samarbeid enn de store. Vågan har kanskje råd til å si nei, noe Flakstad kommune ikke har, skal en ha mulighet til å tilby innbyggerne grunnleggende tjenester. Hypotesen har dermed stor forklaringskraft.

Institusjonell teori

H7: ” Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik grad av institusjonell føring”.

Forventningene i forkant av analysen var at de institusjonelle føringene skulle være sterkere i Midtre Namdal enn i Lofoten siden integrasjonsprosessen har kommet lengre. Dataene viser mange likhetstrekk når det kommer til statens normative rolle i de to regionene. I Midtre Namdal har de institusjonelle føringene kommet til uttrykk gjennom den opplevde positiviteten KRD har hatt på samkommuneprosjektet, og at dette oppleves som et alternativ til sammenslåing. Samtidig bruker myndighetene Midtre Namdal som et godt eksempel på et vellykket samarbeid. I Lofoten har staten sammen med fylkeskommunen bygd opp under regionrådet som en regional utviklingsaktør, og gjort at kommunene opplever denne organiseringen som en legitim oppskrift for hvordan de skal handle når det kommer til regionale utviklingsspørsmål. I begge regionene oppleves samarbeid som en ”trend i tiden” og at samarbeid er den tidsriktige og moderne måten å møte utfordringene som kommunene står ovenfor, kontra sammenslåing. Når det er sagt viser erfaringene fra Midtre Namdal at Innherred samkommune har spilt en viktig rolle for videreutviklingen av samarbeidet i regionen, da Innherred ble brukt som modell. Dette anser jeg som et viktig skille mellom de to enhetene, og kan bidra til å forklare hvorfor integrasjonsprosessen har kommet lengre i Midtre Namdal enn i Lofoten. Hypotesen har dermed forklaringskraft.

Kingdons Multiple Stream rammeverk

H₈; ” Forskjeller i integrasjon mellom Midtre Namdal og Lofoten kan forklares ut fra ulik lokalt engasjement fra policyentreprenører og deres evne til å skape eller nyttiggjøre seg policy-vinduer.”

Forventningen i forkant av analysen var at det i Midtre Namdal har vært (flere) policy-vinduer og en aktiv policyentreprenør som har satt samarbeid på dagsorden. Det finnes mye empirisk materiale som støtter opp under dette. Evalueringen av regionrådssamarbeidet skapte såkalte feedback elementer som bidro til å erkjenne de styrings- og organisasjonsmessige utfordringene ved regionrådssamarbeidet. Faktumet at KRD ikke ville innvilge forlengelse på de to nasjonale forsøkene gjorde at kommunene i Midtre Namdal ble stående ovenfor et veivalg. Dette veivalget klarte Vinsand å nyttiggjøre seg, sammen med rådmannen fra Namdalseid og bidro til å sette samkommunen på den politiske dagsordenen. I tillegg var det politisk klimaet klar for endring, både nasjonalt, men også lokalt ved at kommunene ønsket seg et mer helhetlig og strategisk samarbeid. I Lofoten er det verken klare policy-vindu eller potensielle feedback elementer som lar seg avdekke. Hvorvidt NIVIs rapport angående statusen for det interkommunale samarbeidet i Nordland kan karakteriseres som en feedback, er for tidlig å si. Dataene viser likevel at det per i dag ikke finnes en lokal pådriver for samarbeid i regionen, og bidrar til å forklare at integrasjonsprosessen har kommet kortere. Hypotesen kan dermed sies å ha stor forklaringskraft.

Hvilke av teoriene kan forklare mest?

Funnene viser at det særlig er tre forhold som har stor forklaringskraft. Hypotesene angående avvikende interesser, kommunestruktur og lokalt engasjement fra policyentreprenører peker seg klart ut som sentrale forklaringer på hvorfor integrasjonsprosessene i de to regionene varierer. Til tross for at de institusjonelle føringene viser seg å være relativt like i de to regionene, skiller regionene seg ut med hensyn på nærliggende distrikt/kommuner som har testet ut utradisjonelle former for interkommunalt samarbeid. Derfor får også denne hypotesen forklaringskraft.

Hypotesen angående geografisk kontekst og kommuneøkonomi har blandet forklaringskraft. Problempress og samarbeidstradisjoner har liten forklaringskraft, da forholdene viser seg å være relativt like i de to regionene.

Tabell 5.1. Oppsummering av hypoteser og deres forklaringskraft

Hypotese	Forklaringskraft
H1: Spillovers	Ingen
H2: Problempress	Ingen
H3: Avvikende interesser	Stor
H4: Kommuneøkonomi	Blandet
H5: Avstander	Blandet
H6: Kommunestruktur	Stor
H8: Institusjonelle føringer	Noe
H7: Policyentreprenør og policyvindu	Stor

Fra tabell 5.1 ser vi at Public choice perspektivet evner å forklare relativt mye når det kommer til hvorfor integrasjonen varierer i de to regionene med hensyn på det interkommunale samarbeidet. Like interesser, kombinert med en kommunestruktur av en stor og tre små gjør det enklere å overvinne kollektive handlingsproblem. Selv om avstander og kommunenes økonomiske forutsetninger får blandet forklaringskraft, betyr ikke dette at disse er uten betydning. Kjell Sverre Drange (2007:111) konkluderte i likhet med meg, i sin masteroppgave at verken problempress eller avstander hadde forklaringskraft på hvorfor kommunene i Listerregionen ikke samarbeidet mer rundt småskalaproblemer, og støtter opp om forklaringene.

Empirien støtter videre opp under antagelsen om at samarbeid kan ses på som en rasjonell løsning på et erkjent problem der kommuner går sammen for å bygge systemkapasitet. Antagelsen om at politikere er rasjonelle viser derimot å være svekket, og kan henge sammen

med at perspektivet er utarbeidet på bakgrunn av amerikansk politikk. Tanken om nyttemaksimerende politikere har muligens mer relevans i en amerikansk kontekst enn i en norsk, da amerikansk politikk i mye større grad er personfokusert. Betinget rasjonalitet er en bedre forutsetning å legge til grunn når det kommer til politikere, da forhold som velgernes preferanser og intern organisasjonskultur må tas hensyn til. Styrken i public choice perspektivet ligger i å se på problemene ved interkommunalt samarbeid ofte relatert til strukturelle forhold, og muligheten til å oppnå kollektiv handling, utenfor de tradisjonelle rammene til en kommune.

I likhet med public choice, fokuserer også det institusjonelle perspektivet på ytre forhold som påvirker kommunenes handlingsrom, men fokuset er på det uformelle, verdier og normer. Dette er forhold som vanskelig lar seg måle. Likevel har studien klart å fange om elementer av det normative, og kan skyldes måten jeg har operasjonalisert teorien på. Styrken i perspektivet ligger i å se hvordan legitimerede oppskrifter kan bli implementert. Faktumet at Midtre Namdal kunne se til Innherred for inspirasjon og læring var ifølge informantene avgjørende for at en følte seg trygge på modellen.

Kingdons Multiple Stream rammeverk er til for å forklare politikktutforming, agenda setting og beslutningstaking på ulike forvaltningsnivå. I likhet med Public choice er rammeverket til Kingdon utviklet på bakgrunn av en amerikansk kontekst. Likevel belyser rammeverket godt hvordan samkommunemodellen ble satt på den politiske dagsorden, og viser at rådmannen kan ta på seg rollen som en entreprenør. Gjennom rammeverket framheves også viktigheten av lokalt engasjement for at en løsning faktisk blir implementert, at politikerne delte visjonen var avgjørende for å dra samkommunen de siste meterne over mållinjen. Drange (2007:112) fant også støtte for at fravær av en pådriver hadde stor forklaringskraft på hvorfor kommunene i Listerregionen ikke samarbeidet mer rundt småskalaproblemer. Til forskjell fra Public choice perspektivet, erkjenner Kingdon at også aktører kan påvirke endringer i organisasjoner, og er en styrke ved modellen. Kingdon står likevel ikke i et motsetningsforhold, verken til det institusjonelle eller public choice perspektivet da Kingdon også inkorporerer disse aspektene gjennom de tre strømmene, og representerer styrken ved modellen, da det gir et helhetlig bilde på prosessen rundt valg av samarbeidsmodeller.

Det er kun ett av de teoretiske perspektivene som her har blitt anvendt som tar hensyn til det historiske aspektet ved samarbeid, og som faktisk ser på mekanismene i integrasjonsprosesser

og en styrke ved det (ny)funksjonalistiske perspektivet. Til tross for at perspektivet belyser godt den utviklingen som har funnet sted i Lofoten og Midtre Namdal, evner det ikke i min studie å forklare forskjeller ved integrasjon. I begge regionene ser vi at samarbeid bygges på grunnlag av erfaringer, at en ser gevinster av samarbeid, gjør at en ønsker å fortsette med samarbeid, og at en søker nye områder, og kan tyde på at perspektivet også egner seg til å studere integrasjonsprosesser på lokalt nivå, men det kreves flere studier for å avgjøre hvorvidt dette er tilfellet eller ikke.

Funnene fra analysen viser med andre ord at det er flere forhold som bidrar til å forklare hvorfor integrasjonen har kommet ulikt i Lofoten og Midtre Namdal. Dette presiserer viktigheten av å teste alternative forklaringer. Ingen av perspektivene er tilstrekkelig alene for å forklare hvorfor samarbeid oppstår, men sammen bidrar til å se helheten av fenomenet som studeres.

6 Funn, implikasjoner og veien videre

Formålet med oppgaven var å finne forklaringer på hvorfor noen kommuner velger å samarbeide tettere enn andre. Oppgaven har tatt utgangspunkt i at Midtre Namdal har gått lengre enn Lofoten med hensyn til integrasjon, noe som ble redegjort for i kapittel 3. Studien ble lagt opp som et komparativt casestudie, basert på kvalitative intervju med primært ordførere og rådmenn i utvalgte kommuner i de to regionene. Ambisjonen for oppgaven var å analysere intervjumaterialet i lys av de fire teoretiske perspektivene: det funksjonelle, public choice, det institusjonelle og Kingdons Multiple Stream rammeverk. Gjennom det komparative designet var formålet videre å teste hvilke av hypotesene som hadde størst forklaringskraft. I dette avsluttende kapitlet vil jeg oppsummere studiens hovedfunn og se hvilke teoretiske og praktiske implikasjoner studien kan ha for interkommunalt samarbeid. Til sist vil jeg diskutere muligheter for videre forskning på feltet..

6.1 Problemstilling og hovedfunn

Studien har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling: *"Hva kan forklare forskjeller i integrasjon mellom de to regionene Lofoten og Midtre Namdal, når det kommer til interkommunalt samarbeid?"*. Gjennom analysering og drøfting av problemstillingen framheves flere årsaker til at integrasjonsprosessen i Midtre Namdal har kommet lengre. Like interesser kombinert med en kommunestruktur av en stor og tre små gjør det enklere å overvinne kollektive handlingsproblem utenfor kommunenes tradisjonelle rammeverk. En sterk pådriver for samarbeid presiserer viktigheten av lokalt engasjement og hvordan interkommunalt samarbeid kan bli satt på den politiske dagsorden. Midtre Namdal kunne i tillegg se til Innherred samkommune for inspirasjon og læring, noe som gjorde det enklere å teste ut utradisjonelle former for interkommunalt samarbeid.

Jeg kan ikke utelukke at det finnes ytterligere forhold utover dem jeg har undersøkt i denne oppgaven som kan bidra til å forklare forskjeller med hensyn på integrasjon. Jeg vil likevel argumentere for at forklaringene jeg har funnet er troverdige. Til tross for et stort potensial for ytterligere samarbeid i Lofoten gjennom problempress, lange samarbeidstradisjoner og institusjonelle føringer, har ikke samarbeidet i Lofoten kommet lengre. Funnene mine stemmer også overens med liknende studier som har blitt gjennomført. Drange (2007:111) konkluderte i likhet med meg, i sin masteroppgave at verken problempress eller avstander

hadde forklaringskraft på hvorfor kommunene i Listerregionen ikke samarbeidet mer rundt småskalaproblemer. Drange (2007:112) fant også støtte for at fravær av en pådriver hadde stor forklaringskraft. Selv om spørsmål angående lederens betydning for organisasjoner har vært gjenstand for omfattende debatt, viser funnene fra Midtre Namdal at en sentral pådriver for samarbeid var viktig for at en falt for valget av samkommune, en modell som i seg selv representerer høy grad av integrasjon. Fravær av en slik person i Lofoten støtter videre opp om dette som en plausibel forklaring. Samtidig understreker funnene at strukturelle forhold setter begrensninger for handlingsrommet til aktørene i Lofoten.

Gjennom testing av hypotesene viser det seg at public choice perspektivet klarer å fange opp mange av de forholdene som gjør at integrasjonsprosessene varierer. Når det er sagt er ikke public choice perspektivet tilstrekkelig alene til å kaste lys over den utviklingen som har funnet sted i Lofoten og Midtre Namdal. Både Kingdons Multiple Stream rammeverk og det institusjonelle perspektivet evner å fange opp andre aspekt ved utviklingsprosessen og framhever stryken av å kombinere ulike teoretiske perspektiv da alternative forklaringer framheves. Samtidig oppnås en økt forståelse av og et mer helhetlig bilde på integrasjonsprosessene i de to regionene. Selv om det funksjonelle perspektivet bidro til å avdekke hvordan samarbeidet har utviklet seg i Lofoten og Midtre Namdal, klarte det ikke å forklare variasjoner med hensyn på integrasjon.

6.2 Er samkommunen framtidens løsning?

Kommunal- og regionaldepartementet sendte våren 2010 ut høringsforslag om lovfesting av samkommunemodellen, en modell som åpner opp for samarbeid omkring kommunenes kjerneoppgaver. Lofoten er et godt bilde på hvordan strukturene ved interkommunalt samarbeid ser ut i Norge. De færreste har kommet like langt som Midtre Namdal. Hvis målet er å få flere kommuner til å benytte seg av samkommunen, gir funnene mine innblikk i betingelser som bør ligge til grunn skal modellen kunne implementeres. Samtidig setter studien fokus på hvilke forhold og utfordringer kommunene står ovenfor når en skal velge samarbeidsmodeller.

Er samkommunemodellen overførbart, eller er Midtre Namdal et unikt tilfelle? Samkommunen hviler på bestemte forutsetninger, hvor de viktigste er flertallsavgjørelser og at det finnes omfattende samarbeid mellom kommunene. Hvis forklaringene over er ytterligere betingelser som bør ligge til grunn for et mer helhetlig og strategisk samarbeid, vil

jeg argumentere for at mulighetene finnes for å nyttiggjøre seg av samkommunen. Selv om kommunestrukturen og nærliggende kommuner/regioner er statiske forhold som vanskelig lar seg endre, er interesser og personer dynamiske forhold som endres over tid. I så henseende kan en ikke utelukke at det finnes et potensial for at endringer i samhandlingsmønstre mellom kommuner kan finne sted, også i Lofoten.

Slutten av 60-tallet viste at det har vært personer i Lofoten som har sett behovet for samarbeid i regionen. Samtidig viser kommunene i Lofoten at en finner fram til felles interesser, særlig når en står samlet om en ytre fiende, men også på samarbeid innen områdene kultur og turisme.

Jeg vil likevel hevde at slik statusen er i dag, er ikke Lofoten klar for en samkommune. Det kreves mer arbeid, særlig mellom de to store kommunene, om å opparbeide tillitt slik at flertallsavgjørelser kan bli tatt i bruk også på strategiske områder. Samtidig må en bli enige om fordeling av arbeidsplasser og samferdselsstrategiske hovedpunkt. I tillegg må det finnes lokalt engasjement fra aktører som har makt og innflytelse nok til å sette interkommunalt samarbeid på den politiske dagsorden, da erfaringene fra regionrådet presiserer viktigheten av at samarbeid må ha en lokal forankring skal samarbeidet få den legitimiteten det behøver. Videre understreker erfaringene fra Midtre Namdal at å ta steget over til full samkommune ikke er gjort på en dag. Når det er sagt er, er ikke dette ensbetydende med at det er nødvendig å overføre modellen.

Gitt de strukturelle forholdene har Lofoten prestert bra i forhold til samarbeid. Selv om den todelte strukturen kan ha sine svakheter, er den kanskje god nok. Alle informantene, både i Lofoten og Midtre Namdal, framhever at interkommunalt samarbeid har bidratt til å øke kvaliteten på tjenestene, samtidig som det har styrket fagmiljøene. Stordriftsfordeler framheves også som en positiv gevinst av samarbeid. En har med andre ord bygd systemkapasitet, *uavhengig* av strukturen på samarbeidet, og støtter opp om påstanden over. Norge er et langstrakt land som består av lokale variasjoner, hva som er den ideelle strukturen i Midtre Namdal, trenger nødvendigvis ikke å være den ideelle for Lofoten. Interkommunalt samarbeid er frivillig, strukturene vi er vitne til i dag hviler kanskje nettopp på forutsetningen om at samarbeid bygges på egne premisser.

Ser vi over til nabolandet Finland er samkommunen en veletablert samarbeidsform, hvilket understreker at samarbeid omkring kommunenes kjerneoppgaver er mulig. Derfor kan en ikke

utelukke at samkommunen kan være framtidens løsning for regioner som oppfyller betingelsene over. Eller så må vi kanskje i likhet med kommunestrukturen, leve med ulike samarbeidsstrukturer også i framtiden. For å sitere Baldersheim m.fl (2003) ”*Er smått så godt? Er stort så flott?*”

6.3 Er ytterligere integrasjon ønskelig?

Det sentrale spørsmålet som må stilles er hvorvidt ytterligere integrasjon er ønskelig. Kan Lofoten og Midtre Namdal fortsette med sine samarbeidsstrukturer? Svaret på de to spørsmålene avhenger av flere forhold, men særs viktig blir det *politiske klimaet* og hvilke type *oppgaver* kommunene blir stilt ovenfor i framtiden.

Spørreundersøkelsen referert til innledningsvis presiserer at flertallet av landets ordførere ønsker seg færre kommuner, men ønsker ikke at deres egen kommune skal slås sammen med sine nabokommuner. Dette antyder at skal kommunestrukturen endres må dette skje ved tvang. Det institusjonelle rammeverket satt fokuset på hvordan det politiske klimaet i forhold til interkommunalt samarbeid ser ut i Norge i dag. Den rødgrønne regjeringen ønsker mer samarbeid mellom kommuner, samtidig som de har sagt klart ifra at endringer i kommunestrukturen vil ikke skje i denne perioden. I tillegg har de økonomiske tilskuddene til små kommuner økt.

Flere av informantene poengterer at økte krav og desentralisering av oppgaver fører til at samarbeid presser seg fram. Det er lite som tyder på at oppgavemengden til kommunene vil bli mindre i årene som kommer, for eksempel med tanke på samhandlingsreformen og den kommende eldrebølgen. Gitt at kommunestrukturen blir uforandret er det mye som tyder på at behovet for samarbeid vil være økende også på kommunenes kjerneoppgaver. Samarbeid på disse områdene krever etter min mening mer demokratisk kontroll og ansvarliggjøring enn samarbeid omkring innkjøp av kontorrekvisita eller drift og organisering av kommunenes IKT systemer. Samtidig behøver det interkommunale styret på slike områder tilstrekkelig myndighetsoverføring slik at beslutninger kan fattes på en rask og effektiv måte. Hvorvidt interkommunalt samarbeid er et alternativ til sammenslåing kommer an på hvor gode modellene en velger for samarbeid er for å imøtekomme morgendagens utfordringer, samtidig som de sikrer demokratisk representasjon og kontroll.

6.4 Hvor godt fungerer samarbeidsformene i Lofoten og Midtre Namdal?

Interkommunalt samarbeid presenterer både demokratiske muligheter og utfordringer. Dette er tema som ikke har blitt diskutert i like stor grad i denne oppgaven.

Mulighetene representeres blant annet gjennom den økte systemkapasiteten som kommunene i Lofoten og Midtre Namdal oppnår ved å produsere noen tjenester sammen. Når det er sagt, selv om majoriteten av informantene i begge regionene poengterte at interkommunalt samarbeid har bidratt til å løse utfordringene relatert til fagmiljø, kvalitet og økonomi, er ikke dette nødvendigvis ensbetydende med at de leverer tjenester og utvikling som er gode nok for sine innbyggere.

Utfordringene ligger i hvor demokratiske beslutningsprosessene blir, når kontrollkjedene blir lengre og mer indirekte. Dataene fra Lofoten presiserer viktigheten av dette, særlig i forhold til Lofotrådet. Som en av informantene poengterte: *”Ofte er det korte frister. Det er en ufattelig krevende prosess for oss å få det demokratisk behandlet på korrekt måte, der møter vi tidvis kritikk internt ved at vi fatter beslutninger over hodet på folkevalgte”*. I en tid der regionrådene tillegges mer og mer vekt, gjennom høringsuttalelser og som regionale utviklingsaktører, blir det viktig å studere hvor godt samarbeidsformene fungerer, det være seg regionråd eller samkommuner. Hvor demokratiske er beslutningsprosessene? Er de gode nok?

Selv om den føderative modellen i Midtre Namdal i teorien kan framstå med høy grad av beslutningseffektivitet, og den konføderative modellen i Lofoten med lav grad av beslutningseffektivitet, har det ikke i denne oppgaven blitt redegjort for hvordan beslutningsprosessene resulterer i konkrete vedtak. Hvor *stor* er beslutningseffektiviteten? Og hvordan påvirker beslutningene utviklingen i de to regionene? Er det slik at konstellasjonen i Lofoten hindrer samfunnsutvikling? Eller fungerer modellene godt nok, gitt formålet med samarbeidet? Spørsmål som dette vil gi et mer helhetlig inntrykk av hvilke muligheter og begrensninger som ligger i interkommunalt samarbeid.

Behovet vil derfor være å se samarbeidsformene i lys av et beslutnings- og demokratiperspektiv, og stille seg spørsmålet: hvor godt fungerer samarbeidsformene i Lofoten og Midtre Namdal? Fungerer de godt nok?

Litteraturliste

Bøker og artikler

- Adcock, Robert & Collier, David (2001): "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review* 95: 529-546.
- Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review* 63(3): 689-718.
- Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22.
- Baldersheim, Harald (1993): "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" i Per Lægred og Johan P. Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer- erfaringer - utfordringer*. Oslo: Tano.
- Berg, Ola (1950): *Buksnes bygdebok, bind I*. Buksnes: Bygdebokkomite.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Rones og Kjell Arne Rørvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr. 1, s. 1-25.
- Collier, David (1993): "The Comparative Method." *Political Science. The State of the Discipline II*: 105-119.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973): *Size and democracy*. Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Dimaggio, Paul J. og Powell, Walter W (1983): "The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.

- Fimreite, Anne Lise (2005): ”Reorganiseringsteori – hvorfor kommer kommunene aldri i mål?” i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red) (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget 2. utgave.
- Fredheim, Hilde Berg (2008): *Lofoten storkommune. Innbyggernes oppfatning av kommunestrukturen i Lofoten*. Masteroppgave. Bodø: Seksjon for statsvitenskap og organisasjonsfag. Høyskolen i Bodø.
- Gerring, John. (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: CambridgeUniversity Press.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. University of Notre Dame Press.
- Hagen, Terje P og Rune J. Sørensen (2003): *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Haug, Are Vegard (2009): *Lokaldemokratiet på nett og i nett*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Unipub. no. 164: 265 s.
- Hovi, Jon og Arild Underdal (2000): *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon: en innføring*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Hovi, Jon (2008): *Spillteori: en innføring*. Oslo, Universitetsforlaget.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1995): *Agenda, Alternatives and Public Policies*. 2. utgave. New York: HarperCollins.
- Lijphart, Arendt (1975): ”The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research” i *Comparative Political Studies* 8 (2) 1975 ss. 158-177

- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, Free Press.
- March, James. G.og Johan P. Olsen (2006): «The Logic of Appropriateness» i M. Morgan et.al. (red.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press
- McLean, Iain (1987): *Public choice: an introduction*. Oxford, Basil Blackwell.
- Midtbø, Tor (2007): *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Nilsen, Odd Jørgen (1994): *Interkommunalt samarbeid, en studie av Lofotrådet*. Hovedoppgave i sosialpolitikk. Tromsø: Høyskolesenteret i Nordland, Universitetet i Tromsø
- Ringdal, Kristen (2004): *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativmetode*. 1. utgave, 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget
- Simon, Herbert A. (1976): *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York, Free Press.
- Tansey, Oisín (2007): "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *PS: Political Science and Politics* 40: 765-772.
- Underdal, Arild. (1984): "Can we, in the Study of International Politics, Do Without the Model of the State as a Rational Unitary Actor?". *Internasjonal Politikk* :63-79.
- Weigård, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid: et alternativ til kommunesammenslåing?* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Zahariadis, Nikolaos (2007): "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects" i Sabatier, Paul A. (red.) (2007): *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press. 2. utgave.

Offentlige dokumenter, nettsider og avisartikler

Baldersheim, Harald, Fimreite, Anne Lise og Strand, Torodd (1992): "Interkommunalt samarbeid i Norden". Bergen, LOS-senteret, rapport 9203

Baldersheim, Harald, Pettersen Per. Arnt, Rose Lawrence og Morten, Øgård: (2003): "Er stort så flott? Er smått så godt? Analyse av kommunestrukturens betydning". Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Brandtzæg, Bent Aslak (2006): "Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern". Rapport nr 229, 2006. Telemarksforskning-Bø
http://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-forsok-med-interkommunale-barnevern/276388-interkommunale_barnevern_sluttrapport.pdf/@@inline

ECON Analyse (2006): Rapport 2006-057 "Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring". Utarbeidet for KS.

Hovig, Sissel og Stigen, Inger Marie (2004): "Kommunal organisering. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase". NIBR Notat 2004:124.
<http://www.regjeringen.no/pages/2155275/2004.pdf>http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf (26/3-2007) [15.09.2010] 12:45

Innherred samkommune (2010): "Om Innherred samkommune". Samkommunens hjemmeside http://www.innherred-samkommune.no/om_isk.html

Internt notat Midtre Namdal (2011): "Oversikt over samarbeidsordninger i Midtre Namdal. Samarbeidstype, navn og innhold". [08.04.2011]

Internt notat Lofoten (2010): "Oversikt over samarbeidsordninger i Lofoten. Samarbeidstype, navn og innhold". [08.02.2011]

Jacobsen, Dag Ingvar (2010): "Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, - omfang, organisering og virkemåte". Universitetet i Agder.
<http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>

Kommunebudsjett (2010a): "Vågan kommune Handlingsplan 2010-2013 Budsjett 2010".

Publisert: 27.november 2009. Vågan kommune.

<http://www.vagan.kommune.no/PortalPublisher/ResourceServlet?id=c373e9252aac2c3ebb1d00110a301435> [17.10.2010] 18:49

Kommunebudsjett (2010b): "Flakstad kommune. Budsjett 2010". Publisert 30. november 2009. Saksnr:121/09. Flakstad kommune.

<http://www.flakstad.kommune.no/PortalPublisher/ResourceServlet?id=c373e9252aae244ae60800110a301435> [18.10.2010] 14:37

Kommunebudsjett (2011): "Namsos kommunebudsjett. Handlingsprogram med økonomiplan 2011 – 2014. Budsjett 2011". Namsos kommune.

<http://img5.custompublish.com/getfile.php/1387654.1205.bacrteyay/Handlingspro+m ed+%C3%B8konomip+-+inst+01.11.10.pdf?return=www.namsos.kommune.no>

Kommunebudsjett (2011b): "Overhalla kommune budsjett 2010 – positiv, frisk og framsynt – " Kommunestyrets vedtak i sak 81/10 den 20/12-2010

<http://img1.custompublish.com/getfile.php/1453047.1111.dxcbrpxct/%C3%98konomi plan+2011+-+2014+kommunestyrets+vedtak.pdf?return=overhalla.custompublish.com>

Kommunebudsjett (2011c): "Namdalseid kommune Budsjett 2010. Økonomiplan 2010-2013" Vedtatt av kommunestyret 17.12.2009, k-sak 85/09.

<http://img3.custompublish.com/getfile.php/1134581.1203.wrebrabqyt/BudsOkplan10-13.pdf?return=www.namdalseid.kommune.no> [24.02. 2011] 17:15

Kommunebudsjett (2011d): "Fosnes kommunebudsjett: Årsbudsjett 2009. Økonomiplan 2009-2012". Vedtatt av kommunestyret 18.12.08

<http://img6.custompublish.com/getfile.php/984616.1206.aqwftqbcpa/%C3%98konomi plan+2009+-+2012.pdf?return=www.fosnes.kommune.no> [12.01. 2011] 12:30

KRD og KS (2005): "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling". Sluttrapport

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2004/0054/ddd/pdfv/259037-sluttrapport.pdf>

- KRD (2010): “Kommunal- og regionaldepartementet. Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen”
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat_endelig.pdf [24.08.2010] 11:27
- KRD (2010b): “Kommunal- og regionaldepartementet. Juridiske rammebetingelser”.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/interkommunalt-samarbeid/juridiske-rammebetingelser.html?id=552105> [01.09.2010] 13.15
- KRD (2010c): “Kommunal- og regionaldepartementet. § 27 – samarbeid”.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/interkommunalt-samarbeid/rettslig-grunnlag-samarbeid.html?id=554124> [01.09.2010] 13:15
- KRD (2010d): “Kommunal- og regionaldepartementet. Vil lovfeste samkommunemodellen”.
Pressemelding, 27.04.2010.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/Vil-lovfeste-samkommunemodellen.html?id=601921>.
- KRD (2011): “Kommunal- og regionaldepartementet. Frie inntekter på nett. Namsos kommune”.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/kampanjer/grontheft/frieinntekter_2011/nord-trondelag/namsos.html?view=tab3&id=620145
- KRD (2011b): “Kommunal- og regionaldepartementet. 5 milliardar til samhandling i kommunane.” Pressemelding, 13.05.2011.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2011/5-milliardar-til-samhandling-i-kommunane.html?id=643105>
- Lofotposten (2004): ”Felles brannvesen fyrer opp fagfolkene” skrevet av Magnar Johansen, Lofotposten. Svolvær. Publisert 06.12.2004
http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article1362437.ece

Lofotposten (2007): ”Ikke glem Bodø”. Lofotposten nettutgave, publisert 05.11.2007

http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article3106674.ece

Lofotposten (2010): “Vil tilhøre Lofoten”. Publisert ,10.11. 2010 08:59

http://www.lofotposten.no/lokale_nyheter/article5342056.ece

Lovdata (2010): “Lov om forsøk i offentlig forvaltning”. Lov fra 1992.

<http://www.lovdata.no/all/nl-19920626-087.html> [18.03.2011] 14:00

Midtre Namdal samkommune (2010): “Politisk organisering av samkommunen”

<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1370590.1680.wbeeatwfup/Politisk+organisering.pdf?return=www.midtre-namdal.no>

Midtre Namdal samkommune (2010b): “Administrativ organisering av samkommunen”.

<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1370304.1680.xsxyxqtwsq/adm.org.pdf?return=www.midtre-namdal.no> [09.09. 2010] 12:08

Midtre Namdal samkommune (2011): “Midtre Namdal samkommune er tildelt samhandlingsprisen for 2010.” Midtre Namdal samkommunes hjemmeside.

<http://www.midtre-namdal.no/midtre-namdal-samkommune-er-tildelt-samhandlingsprisen-for-2010.4860480-157241.html>

NIVI Rapport (2008): ”Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller i Midtre Namdal”. NIVI-rapport 2008:3. Utarbeidet på oppdrag av

Midtre Namdal Regionråd. http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-rapport%202008_3%20Erfaringer%20med%20dagens%20samarbeid%20og%20vurdering%20av%20alternative%20styringsmodeller%20i%20Midtre%20Namdal.pdf

NIVI Rapport (2010): “Status for interkommunalt samarbeid i Nordland”. NIVI Rapport

2010:2 Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene. <http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-rapport%202010-2%20Status%20for%20interkommunalt%20samarbeid%20i%20Nordland.pdf>

- Nilsen, K. Jørund og Vinsand, Geir (2009): "Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer?" NIVI Rapport 2009:4. Følgeevaluering av fire regionråd
Utarbeidet på oppdrag av KS.
<http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI%20rapport%202009-4%20Regionr%E5dene%20-%20et%20verkt%C3%B8y%20for%20%E5%20m%C3%84te%20kommunenes%20utfordringer.pdf>
- NRK (2010): "Sammenslåing uten tvang umulig". Publisert 5. november 2010,
<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7367539>
- Samarbeidsavtale (2009): "Samarbeidsavtale for Midtre Namdal Regionstyre". Vedtatt 28.05.2009.
<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1325655.1680.xaqvpeavbe/1B.pdf?return=www.midtre-namdalen.no> [09.09. 2010] 12:08
- Samkommunens budsjett (2010): "Handlingsprogram og økonomiplan 2011-2014 – Budsjett 2011." 18. november 2010.
<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1430682.1680.uytxpcrcqcy/Handlingsplan+2011+-+2014+med+budsjett+2011.pdf?return=www.midtre-namdalen.no> [24.02. 2011] 18:30
- Sanda, Karl Gunnar (2001): "Hovedpunkter fra rapporten: Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?" Bø, Telemarksforskning
<http://www.ks.no/PageFiles/4778/hvordan%20lykkes%20med%20interkommunalt%20samarbeid,%20hovedpunkter,%20TF%20rapport.pdf>
- SSB (2010): Netto lånegjeld per innbygger og Befolkningsvekst. Midtre Namdal
- Namsos: <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=17> Overhalla:
<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=17>, Namdalseid:
<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=17>, Fosnes:
<http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=17>

SSB (2010b): Netto lånegjeld per innbygger og Befolkningsvekst. Lofoten

Vågan: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>, Vestvågøy: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>,

Flakstad: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>, Moskenes: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>

Værøy: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>, Røst: <http://www.ssb.no/kommuner/1865>

Statutter (2009): ”Regionalt partnerskap – Lofoten. Statutter for partnerskapsavtalen”. Sist vedtatt i programstyremøte 27.08.09

<http://www.lofotradet.no/PortalPublisher/ResourceServlet/c373e923146c5215009100110a301435>

TFoU (2008a): “Evaluering av forsøk med felles Miljø- og landbruksforvaltning i Midtre Namdal”. Sluttrapport. Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Sand, Roald, Haugum, Margrete og Aasetre, Jørund. NTF-notat 2008:8. Steinkjer

<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1324131.1680.pbavpqyeqp/Evaluering+av+fors%C3%B8k+med+felles+milj%C3%B8+og+landbruksforvaltning+i+mnr+08.405.20.pdf?return=www.midtre-namdal.no>

TFoU (2008b): “Forsøk med felles barneverntjeneste i Midtre Namdal”. Sluttevaluering. Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Wendelborg, Christian, Sand, Roald og Aasetre, Jørund TFU-notat.

<http://img0.custompublish.com/getfile.php/1325659.1680.tcbtberbvq/3E.pdf?return=www.midtre-namdal.no>

Vedtekter (2008): ”Endrede vedtekter for Loftrådet”. Vedtatt 29.04.08.

<http://www.lofotradet.no/PortalPublisher/ResourceServlet/c373e924526fb9eb45a600110a301435>[08.09. 2010] 10:02

Vestvågøy kommune (2000): “Kommuneplan 2000-2012”. Publisert 5.januar 2010.

Vestvågøy kommune.

<http://www.vestvagoy.kommune.no/index.php/selvbetjening/skjemaogdokumenter/planner/122-kommuneplan-2000-2012> [18.10.2010] 11:30

Vinsand, Geir og Nilsen, Jørund K. (2007): “Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner”. NIVI Rapport 2007:2. Utarbeidet på oppdrag av KS <http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI%20rapport%202007-2%20Landsomfattende%20kartlegging%20av%20regionr%E5d%20-%20status,%20utfordringer%20og%20endringsplaner.pdf>

Vinsand, Geir og K Nilsen, Jørund (2008): “Status for interkommunalt samarbeid og behov for Videreutvikling”. NIVI-notat 2008:1. Utarbeidet på oppdrag av KS. <http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-notat%202008-1%20Status%20for%20interkommunalt%20samarbeid%20og%20behov%20for%20videreutvikling.pdf> [06.10.2010] 12:43

Vinsand, Geir (2010): “Oversikt over Lofoten. Status for interkommunalt samarbeid i Nordland”. Møte i Lofotrådet, 22.juni 2010 Værøy. <http://lofotradet.no/PortalPublisher/ResourceServlet/c373e929887fc246b45700110a301435>

Vågan kommune (2003): “Strategisk utviklingsplan 2003-2015. Kommuneplanens samfunnsdel”. Vågan kommune. <http://www.vagan.kommune.no/PortalPublisher/ResourceServlet?id=c373e90127442b13de0d505054503030>[17.10.2010] 19:30

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide: Interkommunalt samarbeid – grad av integrasjon

Personalia

Alder:

Stilling:

Fartstid i kommunen:

Interkommunalt samarbeid

1. Det foregår mye samarbeid i regionen på ulike områder. Er det mulig å gå enda lengre, eller har en nådd et metningspunkt?
2. I forbindelse med Lofotrådets/samkommunen framtid, foregår det drøftinger om nye interkommunale tiltak på mer individrettede tjenester eller plan og bygg, eller eventuelt tanker om et tettere samarbeid i regionen?
3. Ser du på interkommunalt samarbeid som en god måte å løse problemene i kommunen/regionen på?

Det funksjonelle perspektivet

4. På hvilke områder startet samarbeidet i regionen?
 - Og hvor stort var omfanget av samarbeid på denne tiden?
5. Hvordan har samarbeidet i regionen utviklet seg?
6. Har behovet for samarbeid økt?
7. Vil du si at erfaringene (positive eller negative) fra tidligere samarbeid har spilt en sentral rolle for videreutviklingen av samarbeidet i regionen?
8. Hvordan vil du karakterisere samarbeidsklimaet i regionen?

Public choice perspektivet

9. Hva slags problemer/utfordringer er det som har ført til at det er blitt så mye interkommunalt samarbeid i regionen?
10. Gjelder dette spesielt denne kommunen eller vil du si at dette preger hele regionen?
11. Har det interkommunale samarbeidet bidratt til å løse problemene i kommunen/regionen? Konkretiser: Har tjenestene blitt bedre? Har det vært stordriftsfordeler å innhente? Mer robust fagmiljø? Lettere å rekruttere gode fagpersoner?

Nå vil jeg stille noen spørsmål angående det å få til samarbeid:

12. Hva er utfordringene i samarbeidet for din kommune? / Synes du det er vanskelig å få til samarbeid i regionen?
 - Har avstander gjort det vanskelig å få til samarbeid?

- Har ulik økonomisk situasjon vært en faktor?
 - Har det vært et problem at kommunen er av ulik/lik størrelse?
13. Har det vært et hinder å få til samarbeid på grunn av uenigheter angående kostnadsfordelingen?
14. Finnes det eventuelt andre forhold som kan ha vært til hinder for at samarbeid har kommet i stand?

Det institusjonelle perspektivet

15. Utenom å være en tilrettelegger for samarbeid (gjennom lovverket), vil du si at staten har gjort noe ytterligere for utviklingen av samarbeidet i regionen?
16. Hvilken rolle vil du si at fylkeskommunen har spilt i forhold til utviklingen av det interkommunale samarbeidet i regionen?
17. Har dere hentet inspirasjon eller innspill fra andre nærliggende distrikt i Nordland/Nord-Trøndelag når det kommer til utviklingen av samarbeidet?
18. Hvilken rolle vil du si at regionrådet har hatt på utviklingen av samarbeid i regionen?
19. Til slutt, tror du dagens organisering er tilstrekkelig for å løse problemene som regionen står ovenfor?

Kingdons Multiple Stream rammeverk

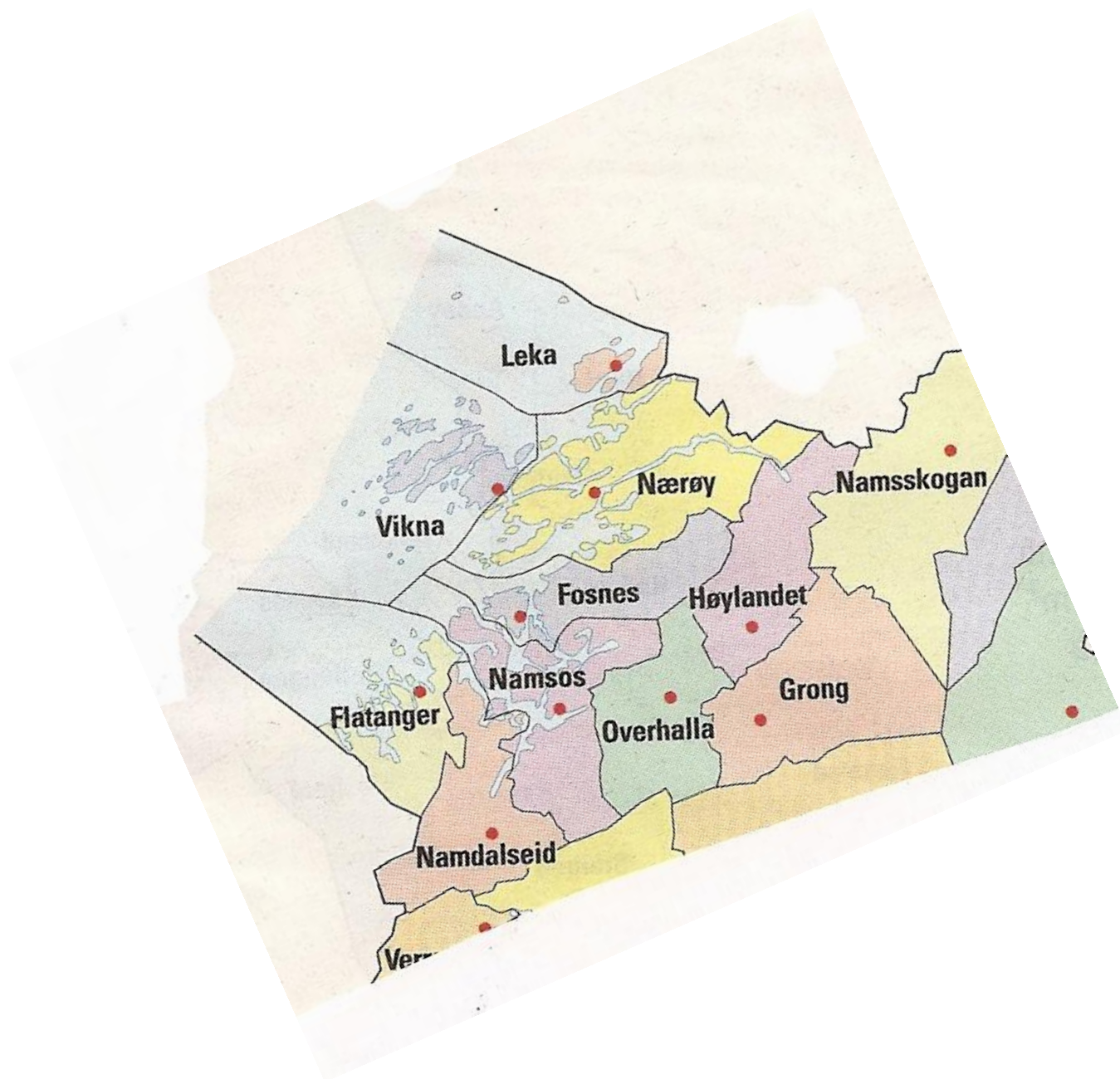
20. Når det interkommunale samarbeidet tok av for fullt, vil du si at noen, mer enn andre, spilte en sentral rolle i denne fasen?
21. Hvis dette har vært tilfellet, hvem var denne/disse aktørene?
22. Stod vedkomne alene, eller i tett samarbeid med andre?
23. Hvilken rolle anser du selv at du har spilt i denne prosessen?
24. Hva mener du var den avgjørende årsaken til at interkommunalt samarbeid/samkommunen kom på dagsorden på dette tidspunktet?
25. Finnes det andre konkrete hendelser som gjorde at samarbeidet tiltok?

Vedlegg 2: Liste over informanter og tidspunkt for intervjuene

1. Hugo Bjørnstad, ordfører Vågan kommune. Torsdag 6. januar 2011. Vågan Rådhus.
2. Jonny Finstad, ordfører Vestvågøy kommune. Fredag 7. januar 2011. Vestvågøy Rådhus.
3. Rolf G. Nicolaisen, rådmann Vågan kommune. Tirsdag 11. januar 2011. Vågan Rådhus.
4. Steinar Molvik, tidligere ordfører Vågan kommune. Onsdag 12. januar 2011. Vågan Rådhus.
5. Johnny Kvalø, rådmann Vestvågøy kommune. Torsdag 13. januar 2011. Vestvågøy Rådhus.
6. Atle Kanstad, sekretariatsleder for Lofotrådet. Torsdag 13. januar 2011. Vestvågøy Rådhus.
7. Bjørg Tingstad, ordfører Fosnes kommune. Tirsdag 18. januar 2011. Telefonintervju.
8. Bent Eriksen, kommunestyrerepresentant, sitter i hovedutvalget for næring, plan og utvikling i Vågan kommune. 20. januar 2011. Thon Hotel, Svolvær.
9. Stein Iversen, ordfører Flakstad kommune. Fredag 21. januar 2011. Flakstad Rådhus.
10. Finn Pettersen, kommunestyrerepresentant, medlem av plan- og byggkomiteen i Vestvågøy kommune. Fredag 21. januar 2011. Lofoten Næringshage, Vestvågøy.
11. Solvår Rustad Rian, kommunestyrerepresentant, Overhalla kommune. Sitter i komitee for utvikling i Midtre Namdal samkommune, og samkommunestyret. Onsdag 26. januar 2011. Tino Hotel, Namsos.
12. Kåre Aalberg, tidligere ordfører Namsos kommune. Sitter i komitee for utvikling i Midtre Namdal samkommune og samkommunestyret. Onsdag 26. januar 2011. Midtre Namdal Vekst, Aksalveien 5, Spillum, Namsos.
13. Hege Sørli, rådmann Namsos kommune. Administrasjonssjef Midtre Namdal samkommune. Torsdag 27. januar 2011. Namsos Rådhus.
14. Tor Brenne, assisterende administrasjonssjef for samkommunen. Torsdag 27. januar 2011. Namdalshagen, Søren Thornæs vei 10, Namsos
15. Morten Stene, ordfører Namsos kommune. Samkommunestyrerepresentant. Torsdag 27. januar 2011. Namsos Rådhus.
16. Trond Stenvik, rådmann Overhalla kommune. Fredag 28. januar 2011. Overhalla Rådhus.

17. Jostein Hildrum, ordfører Overhalla kommune. Samkommunestyrerepresentant.
Fredag 28. januar 2011. Overhalla Rådhus.

Vedlegg 3: Kart over Midtre Namdal



Vedlegg 4: Kart over Lofoten

