

Rasjonell, forhandlet eller anarkisk?
Kommunereformprosessen på Haugalandet,
2014-2015

Siri Elen Brattli



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2015

Rasjonell, forhandlet eller anarkisk?

Kommunereformprosessen på Haugalandet, 2014-2015

Siri Elen Brattli

© Siri Elen Brattli

2015

Rasjonell, forhandlet eller anarkisk?

Siri Elen Brattli

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Temaet i denne oppgaven er kommunereform, og fokuset er på hvordan kommuner organiserer de lokale prosessene med å utrede kommunestruktur seg imellom. Det er interessant å studere en slik lokal prosess, fordi det mangler kunnskap om under hvilke betingelser det blir fusjonsformer, særlig der organisasjonene under lupen har stor selvbestemmelse over hvorvidt det blir fusjon eller ei, slik tilfellet foreløpig er blant de norske kommunene. Det finnes dessuten få studier som ser på hvilken betydning prosessene mellom kommunene har for sammenslåing.

Opgaven har til hensikt å undersøke hvordan den lokale prosessen blir organisert, hvilken påvirkning organiseringen har på utfallet, og hvilke nasjonale føringer som ligger for organiseringen av de lokale prosessene. Oppgaven har fire problemstillinger: (1) *Hvordan ble beslutningsprosessen organisert: kjennetegnes den primært av rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?* (2) *Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?* (3) *Hvordan er utfallet påvirket av organiseringen lokalt?* (4) *Hvilke føringer legger den nasjonale reformen for hvordan reformen utspiller seg lokalt?*

Denne oppgaven tar for seg et casestudie av organiseringen av den lokale prosessen med kommunereform i Haugalandsregionen. Studien tar utgangspunkt i 33 semistrukturerte intervjuer, samt en dokumentanalyse av relevante dokumenter i prosessen. Det empiriske datagrunnlaget har blitt analysert ved hjelp av tre teoretiske perspektiver: det rasjonelle perspektivet, forhandlingsperspektivet og det anarkiske perspektivet.

Opgaven har vist at det rasjonelle og det anarkiske perspektivet har størst forklaringskraft på prosessen med kommunereform på Haugalandet. Så langt er resultatet av prosessen at kommunereformen er i ei blindleie i den ytre delen av regionen, mens det er vanskelig å si for den indre delen av regionen, fordi utredningene ikke har startet enda, men at reformen muligens er i ei startgrop. Videre viser studien at organiseringen av den lokale prosessen kan ha påvirket den beskjedne fremgangen i prosessen, men at hovedutfordringen lå i å forsøke å utrede kommunestruktur for hele regionen samlet. Avslutningsvis viser studien at den norske reformen foreløpig har mer til felles med den finske kommunereformen enn den danske, men at det kan endre seg dersom det kommer klarere signaler om gjennomføring av reformen fra sentralt hold.

Forord

Der var jammen studietiden over, og jeg står igjen med en ferdig masteroppgave i hånda. Det har vært en spennende tid med både oppturer og nedturer, og jeg sitter igjen med mange verdifulle erfaringer.

Det er mange som har hjulpet meg gjennom denne prosessen. Jeg ønsker først og fremst å takke min veileder, Jostein Askim, for at du har motivert meg til å jobbe hardere, for gode innspill og faglig oppfølging. Takk for at du har vært positiv og oppmuntrende gjennom hele denne prosessen. Jeg vil også takke deltakerne av forskningsprosjektet om kommunereformen for gode faglige tilbakemeldinger.

Jeg vil også rette en stor takk til alle mine informanter. Dere har vært både imøtekommende og engasjerte, og jeg setter stor pris på at dere har delt av deres tid og kunnskap. Jeg vil også rette en spesiell takk til Oluf, Maren og mamma for korrekturlesning av oppgaven, og til Anniken for støtte, gode diskusjoner og tilbakemeldinger på oppgaven underveis i prosessen.

Til slutt vil jeg takke foreldrene mine som har støttet meg gjennom hele denne prosessen, og som alltid har kommet med oppmuntrende ord og støttende kommentarer. Og jeg vil takke Sonu for at du har vært der for meg hele veien, og at du har fått meg til å le når det har vært som tøffest.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er ene og alene mitt ansvar.

Blindern, 21. mai 2015

Siri Elen Brattli

Antall ord i oppgaven: 32 329

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
2	Bakgrunn	6
2.1	Kommunereformen nasjonalt	6
2.2	Bakgrunn om regionen	8
2.3	Tidligere sammenslåinger i regionen	10
3	Teori	12
3.1	Empiriske forventninger	13
3.2	Konkurrerende forklaringer	20
4	Metode.....	24
4.1	Casestudie som forskningsdesign	24
4.2	Datainnsamling	26
4.3	Datakvalitet.....	31
5	Organisering av prosessen på Haugalandet.....	34
5.1	Målsettinger med prosessen.....	34
5.2	Initiativ.....	37
5.3	Ledelse.....	40
5.4	Deltakelse	43
5.5	Saksbehandling	49
5.6	Utfall.....	50
6	En analyse av prosessen på Haugalandet	58
6.1	Felles rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?	58
6.2	Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?	67
6.3	Påvirkes utfallet av organiseringen lokalt?.....	68
6.4	Hva med de nasjonale føringene?.....	70
7	Avslutning	74
7.1	Hovedfunn i oppgaven.....	75
7.2	Begrensninger i forskningsopplegget	77
7.3	Implikasjoner av studien.....	77
7.4	Generalisering av funnene	78
	Litteraturliste	81

Nyhetsartikler	85
Primær kilder.....	87
Vedlegg 1 – Intervjuguidene	89
Vedlegg 2 – Liste over informanter	94
Vedlegg 3 – Informasjonsskrivet til informantene.....	95
Vedlegg 4 – Informasjon om de ti kommunene i Haugalandsregionen.....	97

Liste over figurer og tabeller

Figurer

Figur 2.2	Kart over Haugalandet	8
-----------	-----------------------	---

Tabeller

Tabell 3.2	Empiriske forventninger	14
Tabell 5.6.1	Resultat av den politiske behandlingen	51
Tabell 5.6.2	Oversikt over scenarier presentert i sluttrapporten	52

1 Innledning

Debatten om kommunestruktur blusset kraftig opp da Regjeringen våren 2014 la frem en kommunereform som del av kommuneproposisjonen for 2015. Stortinget vedtok kommunereformen den 18. juni 2014 (Stortinget 2014). I proposisjonen ble det lagt opp til at de regionale prosessene skulle starte opp høsten 2014, og at kommunene skal fatte vedtak om hvem de ønsker å slå seg sammen med innen sommeren 2016 (Prop. 95 S. 2013-2014:51). For å komme i land til sommeren 2016, må kommunene i skrivende stund (mai 2015) ha satt i gang lokale prosesser med å utrede og vurdere mulige sammenslåinger. Lokalt begynner altså reformprosessen med at Norges 428 kommuner kikker på sine naboer for å se hvem det kan være aktuelt å slå seg sammen med.

Det eksisterer mye forskning om vedtatte reformer, men vi mangler kunnskap om under hvilke betingelser det blir fusjonsreformer. Ofte studeres reformer etter at de har blitt implementert, med fokus på om implementeringen av reformen var vellykket eller ei, og om reformen har gitt de forventede effektene. Tidligere studier av kommunereformer har blant annet sett om kommuner etter sammenslåingsreformer oppfyller prognosen om økte stordriftsfordeler (Houlberg 2011; Blom-Hansen et al. 2014), eller hvilken effekt strukturelle reformer har på lokalt demokrati (Kjær m.fl. 2010; Serritzlew og Lassen 2011). I tillegg har det vært fokus på objektive forhold for hvilke kommuner som slår seg sammen (Bhatti og Hansen 2011) og utfordringer med lokalt overforbruk av økonomiske ressurser – at kommuner tar en såkalt «siste øl før stengetid», forbundet med sammenslåingsprosesser (Blom-Hansen 2009).

Det er imidlertid ikke mange studier som ser på hvilken betydning prosessene mellom kommunene har for sammenslåing. Det finnes noen studier, blant annet skrev en studiekrets ved Institutt for Statskundskab, ved Syddansk Universitet, en serie rapporter om kommunesammenslåinger i Danmark, som resulterte i boken «*Stort er godt, Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*» (Mouritzen 2006). Det vil imidlertid være viktig å få mer kunnskap om hva som skjer tidlig i en reformprosess der organisasjonene under lupen har stor selvbestemmelse over hvorvidt det blir fusjon eller ei. I motsetning til fusjoner av direktorater og statsetater, som er under hierarkisk styring ovenfra, så har kommunene (foreløpig) stor selvbestemmelse om hvorvidt det blir en storstilt strukturereform. Det å studere tidlige faser av lokale prosesser som muligens leder frem til kommunesammenslåinger er derfor interessant, både vitenskapelig og praktisk. Vitenskapelig relevans av en slik kunnskap er at man får en

bedre forståelse av fusjonsreformer tidlig i reformprosessen. Slik kunnskap vil kunne være med på å gi en bedre forståelse av både implementeringen og effektene av slike reformer, og vil være et bidrag til å utfylle kunnskapen vi har om fusjonsreformprosesser. Praktisk relevans av slik kunnskap er at ledere og ansatte, både nasjonalt og lokalt, kan få en bedre forståelse av hvordan organiseringen av reformer i startfasen kan være med på å påvirke reformens løp og utfall.

Denne studien har som formål å beskrive og analysere reformprosessen, eller mer spesifikt utredningsprosessen på vei mot mulig reform, i Haugalandregionen. Haugalandregionen består av ti kommuner; Haugesund¹, Karmøy, Utsira, Sveio, Tysvær, Bokn, Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal². Samlet sett har denne regionen 117 384 innbyggere fordelt på et 4666 km² stort område³. Jeg bruker for enkelhets skyld ordet «beslutningsprosessen» over, men som jeg kommer tilbake til er det vel så treffende å snakke om flere parallelle beslutningsprosesser.

Kommunene er overlatt til seg selv å finne ut hvordan denne prosessen skal foregå, og det vil derfor være interessant å se hvordan kommunene i Haugalandregionen velger å gå frem for å utrede kommunestruktur i regionen. Jeg skal derfor se nærmere på hvilke konsekvenser organiseringen hadde for hvilke aktører som kom til ordet, hvilke mål som ble satt for prosessen og hvordan fremgangen i prosessen var. Beskrivelsen og analysen av reformprosessen på Haugalandet gjennomføres ved bruk av tre analytiske perspektiver som er mye brukt i studier av beslutningsprosesser i offentlig sektor; et rasjonelt perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et anarkisk perspektiv (Aberbach og Christensen 2002; Levy 2006; Herfindal 2008; Askim m.fl. 2009; Aberbach og Christensen 2013). De analytiske perspektivene blir vurdert i forhold til hverandre for å se hvilke av perspektivene som har størst forklaringskraft. For å vurdere perspektivenes forklaringskraft skal jeg innenfor hvert av perspektivene utlede forventninger til hvordan starten på den mulige kommunereformprosessen på Haugalandet utspiller seg. Forventningene knyttes til seks fenomener: målsettinger med prosessen, ledelse av-, initiativ til- og deltakelsen i prosessen, samt saksbehandling og utfall. Deretter skal jeg se om

¹ I teksten vil det for leservennlighetens skyld kun benyttes kommunenavn når det refereres til enkeltkommuner (Haugesund kommune refereres til som Haugesund, tilsvarende for andre kommuner). Når det er snakk om andre enheter med samme navn som kommunene, slik som byen Haugesund, eller øya Karmøy, presiseres dette nærmere.

² Det er ikke enighet om hvilke kommuner som er en del av Haugalandet, noen lister opp seks kommuner, andre lister opp åtte, men jeg har tatt utgangspunkt i de kommunene som er en del av Haugaland Vekst regionråd (Haugaland Vekst u.å.).

³ Disse tallene er basert på at jeg har regnet sammen innbyggertall og areal i de ti kommunene, basert på tall hentet fra Store norske leksikon (www.snl.no).

observasjonene stemmer overens med eller avviker fra hva perspektivene gav grunn til å forvente. Oppgavens første problemstilling er: *Hvordan ble beslutningsprosessen organisert: kjennetegnes den primært av rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?*

Oppgavens andre problemstilling er: *Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?* Ser det ut til at det blir noe av en kommunereform på Haugalandet? Dersom ingen av de ti kommunene ønsker å gå videre inn i en utredningsprosess av en storregion, eller i mindre utredningsprosesser med nabokommuner, kan man si at kommunereformen er i ei blindleie på Haugalandet. Denne studien er begrenset til å se på prosessen på Haugalandet fra saken om kommunestruktur ble tatt opp på regionrådsmøtet den 19. juni (dok.1), frem til og med den politiske behandlingen av forprosjektet var ferdig i alle kommunene, i slutten av april.

Oppgavens tredje og fjerde problemstillinger dreier seg om hva som har påvirket utfallet (jamfør problemstilling 2). Den tredje problemstillingen lyder: *Hvordan er utfallet påvirket av organiseringen lokalt?* Påvirket organiseringen av prosessen (jamfør problemstilling 1) hvilke kommuner som valgte å gå videre med utredning av kommunestruktur på Haugalandet?

Oppgavens fjerde problemstilling er: *Hvilke føringer legger den nasjonale reformen for hvordan reformen utspiller seg lokalt?* Her skal jeg undersøke om måten den nasjonale reformen er utformet legger noen føringer for hvordan prosessen utspiller seg på kommunenivå, med utgangspunkt i Haugalandskommunene. Her skal jeg også trekke på erfaringer fra andre skandinaviske land som også har gjennomført store strukturelle reformer, som Finland og Danmark.

Det sentrale i denne oppgaven er organiseringen av den lokale reformprosessen og den nasjonale reformen, og hvordan den påvirker utfallet på Haugalandet. Det kan tenkes mange andre faktorer som påvirker om det blir kommunesammenslåing eller ei. Baldersheim og Rose (2010) ser på hvordan omfanget av interkommunale samarbeid kan påvirke sannsynligheten for sammenslåing av kommuner. Antallet interkommunale samarbeid på Haugalandet er omtalt i rapporten til *Menon business economics* (Espelien m.fl. 2014), men dette faller utenfor denne oppgavens problemstilling. Andre faktorer som kan forklare hvorfor kommuner slår seg sammen kan være objektive forhold sett ut ifra statistiske analyser. Bhatti og Hansen (2011) tar utgangspunkt i en logistisk regresjonsanalyse for å si noe om hvilken effekt faktorer som sosial tilknytning, innbyggertall, geografi, politisk og økonomisk homogenitet har på om kommuner

slår seg sammen eller ikke. Objektive forhold mellom kommunene er heller ikke et fokus i denne oppgaven.

Det pågår i dag flere titalls lokale prosesser med utredning og forprosjektering av kommunesammenslåing rundt om i landet (Krossli 2014). Bakgrunnen for at jeg har valgt å studere prosessen i Haugalandregionen er for det første at man her står overfor flere av de utfordringene som trekkes frem i kommunereformen, blant annet manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger (Prop 95 S. 2013-2014:26). Regionen har, for det andre, kommuner som man av ulike grunner kan anta er lite attraktive «partnere», blant annet Haugesund, som er en Terra-kommune med anstrengt økonomi, og Utsira, landets minste kommune i innbyggertall. For det tredje, ligger regionsenteret i Haugesund, mens regionens største kommune i innbyggertall er Karmøy, noe som gir grunn til å forvente større uenighet om ledelse av prosessen her enn i regioner med ett klart senter. For det fjerde er regionen valgt av praktiske grunner.

Denne oppgaven inneholder syv kapitler.

I kapittel 2 kommer jeg nærmere inn på kommunereformens tilblivelse og innhold, bakgrunn om Haugalandregionen, samt en gjennomgang av tidligere sammenslåinger som har funnet sted i regionen.

I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske rammeverket denne oppgaven bygger på. Jeg starter med en gjennomgang av de tre ulike perspektivene jeg har valgt å benytte. Deretter utleder jeg noen empiriske forventninger til seks ulike fenomener innen de tre perspektivene, før jeg avslutter med en diskusjon om perspektivenes forklaringskraft.

I kapittel 4 kommer jeg nærmere inn på valg av forskningsdesign og metode. Jeg begynner med en beskrivelse og forklaring for valg av forskningsdesign. Deretter beskriver jeg metoden som er brukt for å samle inn data. Avslutningsvis diskuterer jeg kvaliteten på de innsamlede data.

I kapittel 5 presenteres funn fra de gjennomførte intervjuene, dokumentstudiene og observasjonene. Den empiriske analysen struktureres etter de seks fenomenene som presenteres i teorikapittelet.

I kapittel 6 blir funnene fra den empiriske analysen analysert ut ifra de teoretiske perspektivene som ble presentert i teorikapittelet. Jeg begynner med en diskusjon om hvilke av perspektivenes

forventninger som viste seg å stemme med den faktiske prosessen, opp mot hvilke perspektiver jeg trodde kom til å ha størst forklaringskraft, innenfor hvert av de seks fenomenene. Deretter diskuterer jeg om kommunereformprosessen på Haugalandet er i startgropa eller i ei blindleie. Videre drøfter jeg om organiseringen av prosessen påvirket utfallet, før jeg avslutningsvis diskuterer om måten den nasjonale reformen er utformet legger føringer for den lokale prosessen.

I kapittel 7 begynner jeg med en oppsummering av svarene på problemstillingene. Deretter diskuterer jeg hvilke begrensninger dette forskningsopplegget har. Videre diskuteres de praktiske og teoretiske implikasjonene av oppgaven, og videre forskning. Avslutningsvis tar jeg opp hvilke muligheter det er for å generalisere ut ifra funnene i denne oppgaven.

2 Bakgrunn

2.1 Kommunereformen nasjonalt

Den 14. mai våren 2014 la Solberg-regjeringen frem kommuneproposisjonen 2015 med en meldingsdel om en kommunereform. Kommuneproposisjonen ble så behandlet av Stortinget som ga sin tilslutning til å gjennomføre kommunereformen den 18. juni (Stortinget 2014). Målet med reformen er å få robuste kommuner for framtiden. Det innebærer at Regjeringen med reformen ønsker å få gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og et styrket lokaldemokrati. Bakgrunnen for reformen er den økende mengde oppgaver og det økte ansvaret kommunene har fått siden den forrige kommunereformen ble gjennomført for 50 år siden (Prop. 95 S. 2013-2014:23-29).

Som forberedelse til kommunereformen oppnevnte regjeringen i januar 2014 et ekspertutvalg som skulle arbeide med å foreslå kriterier for oppgaveløsning i kommunene. Den 31. mars la ekspertutvalget fram delrapporten *Kriterier for god kommunestruktur*. Den angir kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, samt prinsipper og kriterier for en robust kommuneinndeling som gir en enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunen (Regjeringen 2014). Samtidig med overleveringen av delrapporten fikk ekspertutvalget et tilleggsmandat for å arbeide med sluttrapporten. Dette oppdraget gikk ut på at ekspertutvalget skulle ta utgangspunkt i kriteriene fra delrapporten, og vurdere om det var behov for eventuelle justeringer fra første delrapport for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene. Som grunnlag for denne vurderingen, skulle ekspertutvalget på faglig grunnlag analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, forutsatt at de blir større og mer robuste (Dok.23). 1. desember kom ekspertutvalgets sluttrapport, *Kriterier for god kommunestruktur*. Denne rapporten tar for seg hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver, samt en vurdering av hvilke oppgaver det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner (Regjeringen 2014a).

Det nye kommunekartet skal bli til gjennom regionale og lokale prosesser, og alle landets kommuner ble høsten 2014 invitert til å starte prosesser for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Det vil si at det er kommunene selv som skal sette i gang

prosessen med å finne mulige sammenslåingspartnere. Fylkesmannen i hvert fylke har fått et eget ansvar med å sette i gang de regionale og lokale prosessene. Regjeringen ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen, fordi Fylkesmannen har god kunnskap om både de utfordringene fylket står overfor og til hver enkelt kommunes situasjon. Kommunenes kommunestyrevedtak om sammenslåinger skal meldes inn via Fylkesmannen, som på selvstendig grunnlag skal gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene og gi tilbakemelding til departementet. Som hjelp til dette arbeidet har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt økonomisk støtte til en prosessveileder i det enkelte fylkesmannssembetet fra høsten 2014. Det er tenkt at de regionale prosessene skal avsluttes ved utgangen av 2016 (Dok.22).

I reformperioden har Regjeringen lagt opp til to ulike løp:

Løp 1: Kongelig resolusjon. Det vil bli lagt til rette for at sammenslåinger skal kunne vedtas på nasjonalt nivå i løpet av våren 2016 for kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015. I de tilfellene hvor kommunene er enige, har kongen myndighet til å vedta sammenslåing dersom det ikke medfører endring av fylkestilknytning for mer enn en kommune. For kommuner som følger dette løpet vil sammenslåingene kunne tre i kraft fra 1. januar 2018.

Løp 2: Proposisjon om en helhetlig kommunestruktur til Stortinget våren 2017. Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017. Det vil bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringene som er ønsket og hensiktsmessige ut ifra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene. Departementet legger til grunn at sammenslåingene, som et utgangspunkt, vil iverksettes senest fra 1. januar 2020 (Prop. 95 S. 2013-2014:51).

For å få fart på sammenslåinger av kommunene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremmet noen økonomiske virkemidler. Departementet vil for det første dekke nødvendige engangskostnader forbundet med en sammenslåing etter en standardisert modell (som tar utgangspunkt i antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen), hvor kommunene blir kompensert for tap av framtidige statlige tilskudd i en overgangsperiode på 20 år. For det andre vil kommuner som slår seg sammen kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Støtten går til kommuner som etter sammenslåingen har mer enn 10 000 innbyggere. For det tredje vil dagens ordning med

inndelingstilskudd videreføres. Sammenslåtte kommuner får beholde tilskudd som om de fortsatt var to eller flere kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Inndelingstilskuddet vil så trappes ned over 5 år (Prop. 95 S. 2013-2014:52-54).

20.mars ble stortingsmeldingen om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner lagt frem (Regjeringen 2015). Meldingen gir en samlet oversikt over oppgaver som kan overføres til større og mer robuste kommuner. I tillegg diskuterer meldingen generalistkommuneprinsippet opp mot et system med oppgavedifferensiering, den tar opp ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, forholdet mellom staten og kommunesektoren, samt en overordnet beskrivelse av de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av en endret oppgavefordeling (St. meld. nr.14, 2014-2015).

2.2 Bakgrunn om regionen

Kart over Haugalandsregionen.



Figur 2.2 Kart over Haugalandet

Kilde: <http://www.hihm.no/prosjektsider/sepu/nyheter/sepu-med-i-haugalandsloftet> med noen tilpasninger fra forfatteren

Haugalandsregionen er en region som ligger sentralt plassert på Vestlandet mellom Bergen i nord og Stavanger i sør. Med rett under 120 000 innbyggere består regionen av kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær, Sveio, Bokn, Vindafjord, Etne, Sauda, Suldal og Utsira (Haugaland Vekst u.å.). Regionen består både av kommuner som ligger i Hordaland⁴ og kommuner som ligger i Rogaland⁵. Kommunene i regionen har mange samarbeidsprosjekter på tvers av kommunegrensene og fylkesgrensen. Samarbeidet mellom kommunene i regionen foregår gjennom flere interkommunale samarbeid og omfatter alt fra alle ti kommunene til mindre samarbeid mellom to eller flere kommuner. Eksempler på interkommunale samarbeid er Haugaland Vekst Interkommunale selskap, Haugaland Kraft, Karmsund Havnevesen, Haugaland Skole-Arbeidsliv og Visit Haugesund (Espelien m.fl. 2014:59). Sammen med kommunene Fitjar, Bømlo og Stord har regionen foreløpig også sitt eget politidistrikt, Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt (Politiet 2014).⁶

Kommunene i regionen deler det samme bo- og arbeidsmarkedet, men kommunegrensene er ikke nødvendigvis tilpasset det nåværende bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. Særlig gjelder dette de ytre delene av regionen (Tysvær, Karmøy, Haugesund og Sveio). Det er for eksempel en større arbeidsutveksling mellom kommunene i og rundt Haugesund. Det er først og fremst en konsekvens av at de klart største jobbmarkedene befinner seg i Haugesund og Karmøy. Dernest er det en konsekvens av kort reisetid mellom bokommune og arbeidskommune som muliggjør pendling på tvers (Espelien m.fl. 2014:51).

De to største kommunene i regionen, målt i innbyggertall, er Karmøy og Haugesund. De har et litt anstrengt forhold til hverandre. Både kulturelt og historisk har det vært motsetninger mellom de to kommunene som har vanskeliggjort samarbeid. I sin rapport om Haugesundsregionen har Menon business economics undersøkt hvordan samarbeidsklimaet i regionen er. De trekker frem at flere har påpekt at det er en pågående konflikt mellom de to kommunene, og at den hemmer samarbeidet i regionene generelt og samarbeidsklimaet spesielt (Espelien m.fl. 2014:64).

Viktige aktører i regionen for kommunereformprosessen er Haugaland Vekst regionråd og Haugaland Vekst interkommunale selskap.⁷

⁴ Etne og Sveio.

⁵ Haugesund, Karmøy, Bokn, Tysvær, Utsira, Vindafjord, Sauda og Suldal.

⁶ Mer informasjon om de forskjellige kommunene står i vedlegg 4.

⁷ Heretter referert til som Haugaland Vekst IKS

Haugaland Vekst regionråd er et regionråd for Haugalandet. I rådet sitter ordførerne og rådmennene fra alle de ti Haugalandskommunene. Ordføreren i Karmøy, Aase Simonsen (H), er leder, og ordføreren i Haugesund, Petter Steen Jr. (H) er nestleder. Haugaland regionråd har et arbeidsutvalg som består av ordførerne fra Haugesund, Karmøy og Etne. Arbeidsutvalget har ansvar for å forberede saker og utforme sakslister til møter i regionrådet (Samtale med administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS, 5. september 2014).⁸

Haugaland Vekst IKS er et interkommunalt selskap eid av kommunene Haugesund, Karmøy, Utsira, Sveio, Tysvær, Bokn, Etne, Suldal, Sauda, Vindafjord og Rogaland fylkeskommune. Haugaland Vekst er regionens mulighetsutvikler og arbeider med kommunal og regional næringsutvikling med fokus på muligheter som bidrar til verdiskapning for Haugesundsregionen. Haugaland Vekst IKS fungerer også som sekretariat for Haugaland Vekst regionråd (Haugaland Vekst u.å.).

2.3 Tidligere sammenslåinger i regionen

I Haugalandsregionen har det tidligere både vært en sammenslåing av to kommuner (Ølen og Vindafjord) og en utredning av en mulig sammenslåing av to kommuner (Tysvær og Bokn), som det ikke ble noe av.

Kommunene Vindafjord og Ølen slo seg sammen til en kommune i 2006. Ølen kommune var tidligere en del av Hordaland fylke, men flyttet over til Rogaland i 2002. Prosessen med å slå sammen Ølen og Vindafjord ble initiert, gjennomført og konsolidert lokalt. Sammenslåingen ble sett på som en vellykket prosess, og det var ingen store stridsspørsmål og diskusjoner om hvor for eksempel kommunesenteret skulle ligge, da slike saker ble løst gjennom kompromissinngåelse. Et eksempel på en slik kompromissinngåelse er den nye kommunens kommunevåpen. Motivet til kommunevåpenet ble hentet fra tidligere Ølen kommunes kommunevåpen, mens fargene sølv og rødt ble hentet fra kommunevåpenet til tidligere Vindafjord kommune. Det var dessuten en god dialog med befolkningen underveis i prosessen gjennom flere folkemøter. I den nye Vindafjord kommune er Ølen administrasjonssenter, med noen administrative funksjoner lagt til Sandeid (Endresen 2014:78-79; Thorsnæs 2014; intervju med ordføreren i Vindafjord, 15.10.14).

⁸ I begynnelsen av oppgaveskriveprosessen gjennomførte jeg en bakgrunnssamtale med administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS.

Våren 2005 vedtok Bokn og Tysvær at fordelene og ulempene ved en potensiell sammenslåing mellom de to kommunene skulle utredes. Konsekvensutredningen av en eventuell sammenslåing ble utført, med fokus på to alternativer: (1) Bokn og Tysvær som fremdeles to selvstendige kommuner og (2) Bokn og Tysvær som en sammenslått kommune (Bolkesjø m.fl. 2006:9).

Etter at utredningen var fullført ble det gjennomført en meningsmåling om sammenslåingen i Tysvær, mens det på Bokn ble holdt et folkemøte og en folkeavstemning. Ordføreren og formannskapet i Bokn kommune anbefalte sammenslåingen enstemmig, mens det i kommunestyret var 8 som sa ja, 7 som sa nei, og 2 som ikke ønsket å gi folk en anbefaling. Folkeavstemningen endte med at 77,8 % av befolkningen stemte mot sammenslåingen (Sved 2006; Holmquist 2006).

3 Teori

Det analytiske rammeverket som skal benyttes i analysen av kommunereformprosessen på Haugalandet består av tre perspektiver; det rasjonelle perspektivet, forhandlingsperspektivet og det anarkiske perspektivet.

I det rasjonelle perspektivet ser en beslutningsprosesser som en kontrollert oppgave karakterisert av instrumentell oppgaveløsning. Det rasjonelle aspektet ved beslutningstaking understrekes, og en mål-middel-tankegang er et sentralt trekk ved dette perspektivet. Det antas at prosessen domineres av ledere og utvalgte eksperter, og at beslutninger er et resultat av analytiske vurderinger av ulike mulige alternativer, utført av den formelle ledelsen (Olsen 1972:47; Roness 1997:63; Askim m.fl. 2009:1009).

I forhandlingsperspektivet ser en beslutningsprosesser som prosesser hvor aktører, grupper og organisasjoner kjemper om å fremme sine egeninteresser. Dette perspektivet anser beslutningsprosesser for å være preget av uenighet og konflikt over hvem som skal få delta i prosessen, og hvilke problemer og løsninger som skal gjelde. Hver aktør antas å handle rasjonelt, motiveres av egne interesser og kan inngå i koalisjoner med likesinnede aktører. Dette resulterer i en prosess preget av forhandlinger (Christensen m.fl. 2007:29; Askim m.fl. 2009:1009).

Det anarkiske perspektivet ser på beslutningsprosesser som prosesser uten klart definerte mål (de oppdages underveis i prosessen), som har uklar teknologi (aktørene jobber ut ifra en prøve-og-feile metode) og en flytende deltakelse av aktører. Det endelige produktet av prosessen er en uforutsigbar kobling av fire forskjellige strømninger; en strøm av problemer, en strøm av løsninger, en strøm av deltakere og en strøm av valgmuligheter (Cohen m.fl. 1972:3-6; Aberbach og Christensen 2013:3).

Innenfor hvert av disse tre perspektivene har jeg utledet ulike forventninger til hvordan kommunereformprosessen på Haugalandet kan utspille seg. Disse forventningene er strukturert etter seks fenomener. Disse fenomenene er (1) *Målsettinger med prosessen* – som tar for seg om det er klare mål for prosessen eller ei, og om det blir utformet en tidsplan for gjennomføringen av prosessen. (2) *Initiativ* – som tar for seg hvem som initierte prosessen, hvordan den ble initiert og om det er noen uenigheter om initieringen. (3) *Ledelse* – som handler

om hvem som leder prosessen og om det er konkurranse og uenighet om å få lede prosessen. (4) *Deltakelse* – som tar for seg hvem som deltar i prosessen, hvordan deltakelsen er organisert og hvordan forholdet er mellom deltakerne. (5) *Saksbehandling* – som ser på om det utformes sakslister, om sakslistene følges og om det skrives møtereferater eller ei. (6) *Utfall* – handler om hva utfallet av prosessen blir. Med utfall mener jeg om kommunene velger å gå videre i en utredningsprosess eller ei, og hvem de eventuelt går i dialog med.

Jeg fortsetter (kap. 3.1) med en diskusjon av hva man kan forvente ut ifra de tre perspektivene, innenfor de seks fenomenene. Deretter diskuterer jeg under hvilke betingelser de forskjellige perspektivene har forklaringskraft (kap. 3.2).

3.1 Empiriske forventninger

På neste side kommer en tabell med en oversikt over de empiriske forventningene til hvert av de tre perspektivene. Forventningene struktureres etter de seks fenomenene *målsettinger med prosessen, initiativ, ledelse, deltakelse, saksbehandling og utfall*.

Tabell 3.2 Empiriske forventninger

Empiriske forventninger				
		<i>Det rasjonelle perspektivet</i>	<i>Forhandlingsperspektivet</i>	<i>Det anarkiske perspektivet</i>
Målsettinger med prosessen	<i>Er det klare mål for prosessen?</i>	Ja	Nei	Nei
	<i>Holdes målene fast gjennom prosessen?</i>	Ja	Nei	Nei
	<i>Følger prosessen en på forhånd fastsatt tidsramme?</i>	Ja	Nei	Nei
Initiativ	<i>Hvem initierer prosessen?</i>	Regionrådet på Haugalandet	De aktørene som ser en kommunesammenslåing som fordelaktig	Det vil være tilfeldig
Ledelse	<i>Hvem leder prosessen?</i>	Regionrådet på Haugalandet	Uenighet om hvem som skal lede prosessen	Det vil være tilfeldig
	<i>Hvem bestemmer hvem som får delta</i>	Den formelle ledelsen	De aktørene med mest ressurser vil få delta	Ingen formell ledelse, flytende deltakelse
Deltakelse	<i>Hvem deltar?</i>	Aktører med formell posisjon i kommunene	De aktørene som ser sine interesser berørt av prosessen	Det vil være tilfeldig og avhenge av aktørens kapasitet
	<i>Hvor omfattende er deltakelsen?</i>	Få aktører	Avhenger av hvor mange som engasjerer seg	Avhenger av kapasiteten til ulike aktører
	<i>Hvor formalisert er deltakelsen</i>	Veldig formalisert	Lite formalisert	Veldig lite formalisert
	<i>Hvor stabil er deltakelsen</i>	Veldig stabil	Ustabil	Ustabil
	<i>Hvordan er forholdet mellom deltakerne?</i>	Preget av de formelle hierarkiske posisjonene til de ulike aktørene	Det avhenger av hvordan aktørenes interesser overlapper	Det avhenger av aktørenes deltakelse i overlappende prosjekt og prosesser
Saksbehandling	<i>Er saksgangen planlagt på forhånd?</i>	Ja	Nei	Nei
	<i>Blir det skrevet referater?</i>	Ja	Nei, vanskelig på grunn av uenighet	Nei, utkommet fra møter vil være uklare
Utfall	<i>Blir det fattet en beslutning?</i>	Ja	Usikkert	Nei

3.1.1 Det rasjonelle perspektivet

Målsettinger for prosessen: Sett fra det rasjonelle perspektivet, forventer jeg at det vil være klare mål for prosessen fastsatt av ledelsen på forhånd, og at målene holdes fast gjennom hele prosessen. Fra nasjonalt hold er det fastsatt en tidslinje for prosessen, og det forventes at ledelsen av prosessen lokalt vil legge denne tidslinjen til grunn, og fastsette en plan for hvordan den lokale prosessen skal gå frem, med spesifisering av hvilke mål som skal nås, både underveis (milepæler), og ved slutten av prosessen. Denne tidsplanen holdes fast gjennom hele prosessen.

Initiativ: Jeg forventer at det er regionrådet på Haugalandet (som eneste overordnede organisasjon for hele regionen) som tar initiativ til å sette i gang prosessen.

Ledelse av prosessen: Jeg forventer at det er regionrådet på Haugalandet som leder prosessen. Det vil da være den formelle lederen av regionrådet, Karmøyordføreren, som leder hele prosessen. Det vil dermed også være den formelle ledelsen som bestemmer hvem som får delta i prosessen. Alternativt forventer jeg at det er Fylkesmannen som leder prosessen. Fylkesmannen har fått en sentral rolle i gjennomføringen av reformen og har god kunnskap om hvilke utfordringer fylket har og om de enkelte kommunenes situasjon.

Deltakelse: Jeg forventer ikke at det er så mange aktører med i prosessen. Det vil i all hovedsak være aktører som har en formell posisjon i kommunene, enten politisk eller administrativt, som deltar i prosessen. Jeg forventer derfor at aktører som ordførere og rådmenn i de aktuelle kommunene vil være en del av prosessen. I tillegg vil aktører som bidrar med utredningsarbeid og informasjon som belyser prosessen (som f.eks. forskere eller aktører fra konsulentbransjen) kunne bli invitert med i prosessen.

Jeg forventer at deltakelsen vil være veldig formalisert, ved at det holdes faste møter jevnlig og hvor det er ledelsen som kaller inn til møtene hver gang. Ettersom deltakelsen er formalisert, vil den også være stabil.

Saksbehandling: Jeg forventer at saksgangen er tydelig planlagt og gjenspeiler en klar bevissthet om hva som kan og bør løses trinn for trinn. Det foreligger en plan før prosessen starter opp, utarbeidet av ledelsen, som sier noe om hvilke punkter man skal gjennom innen den på forhånd fastsatte tidsrammen. Jeg forventer at saker tas opp i tur og orden ut ifra en på forhånd overordnet saksliste hvor de minst kontroversielle problemene tas opp først. På den

måten kommer man gradvis frem til enighet, og det vil være større sannsynlighet for å løse kontroversielle problemer dersom man har kommet langt ut i prosessen og mange små utfordringer allerede er løst. Sakslisten vil strukturere møtene som holdes og det skilles mellom orienterings-, diskusjons- og vedtakssaker. Saker som deltakerne ikke rekker å diskutere tas med til neste møte. Det vil alltid sendes ut møteinnkallelser på forhånd, og det vil være en forventning om at deltakerne skal stille til de fastsatte møtene.

Jeg forventer at ledelsen oppretter et sekretariat som får ansvaret for å skrive referater fra hvert av møtene. Disse referatene skal godkjennes av ledelsen før de distribueres til alle møtedeltakerne for eventuelle kommentarer, som så innarbeides, og omforent referat godkjennes så i starten av neste møte. På den måten er saksgangen klart dokumentert gjennom hele prosessen.

Utfall: Jeg forventer at ledelsen lokalt klarer å styre prosessen på en kontrollert måte mot de på forhånd fastsatte målene, slik at det blir fattet en beslutning for hvordan prosessen skal se ut innen den på forhånd fastsatte tidsrammen.

3.1.2 Forhandlingsperspektivet

Målsettinger for prosessen: Sett fra forhandlingsperspektivet, forventer jeg at det ikke vil være klare felles mål for prosessen, da det fra starten av vil være uenighet blant de involverte aktørene om hva målet for prosessen skal være. Det vil være aktører som vil søke å få fortgang i prosessen i retning av en sammenslåing av kommunene, og det vil være aktører som ønsker å bremse hele prosessen, da de ikke ønsker at en sammenslåing skal bli en realitet. Dermed vil målene skifte underveis ettersom at interessentenes posisjoner i prosessen endres. Prosessen vil heller ikke følge en på forhånd fastsatt tidsramme. Selv om regjeringen har satt noen nasjonale mål for hvordan prosessen skal foregå, vil den lokale prosessen avhenge av hvor mange aktører som engasjerer seg, og hvilke økonomiske, intellektuelle og politiske ressurser de har til å påvirke prosessen.

Initiativ: De aktørene som ser at det vil kunne være fordelaktig for sine interesser med en kommunesammenslåing på Haugalandet, vil kunne forventes å ta initiativ til å sette i gang en prosess for kommunesammenslåing. Dermed vil aktører som ser sine interesser truet av en mulig kommunesammenslåing mobiliseres og engasjere seg i prosessen.

Ledelse av prosessen: Det å lede prosessen gir innflytelse over prosess og utfall. Det vil derfor oppstå uenighet og konflikt om hvem som skal lede prosessen, mellom de som er for og de som er imot sammenslåing. Jeg forventer ett av to: Enten enes de involverte aktørene om å overdra ledelsen til en nøytral tredjepart, eller så griper aktørene med mest ressurser ledelsen av prosessen. Jeg forventer ikke at det er Fylkesmannen som blir valgt til å være den nøytrale tredjeparten fordi Fylkesmannen har et oppdrag i kommunereformen som tilrettelegger og koordinator i prosessene med sammenslåing.

Deltakelse: Det vil være mange forskjellige aktører som vil prøve å engasjere seg i prosessen. Det er ikke nødvendigvis en overordnet ledelse som bestemmer deltakelsesretten til aktører på bakgrunn av noen kriterier. Hvem som deltar i prosessen avhenger av hvem som blir berørt av prosessen. De som blir berørt og har interesser forbundet med utfallet av prosessen vil forsøke å delta for å prøve og fremme sine interesser, og påvirke utfallet i sin favør. Det vil dermed være en konstant konkurranse mellom aktørene om deltakelsesrett og det vil være de aktørene med mest ressurser som vil få delta.

Engasjementet til de forskjellige aktørene vil kunne øke og minke, avhengig av hvilke saker som kommer opp, og hvilken vei prosessen tar. Noen vil holde seg på sidelinjen dersom prosessen går som de synes den bør, men engasjere seg hvis prosessen, etter deres syn, tar feil retning. Deltakelsen vil derfor være ustabil. Deltakelsen vil dessuten være veldig lite formalisert. Prosessen vil kunne bli tatt opp både på egne møter organisert i forbindelse med prosessen, men vil også kunne bli diskutert i andre fora og møter hvor aktører kan tenkes å forsøke å fremme sine synspunkter om prosessen.

Hvordan aktørene forholder seg til hverandre vil avhenge av hvordan deres interesser overlapper. Aktører med sammenfallende interesser vil kunne gruppere seg og jobbe sammen, mens det mellom aktører med ulike interesser kan oppstå høy grad av uenighet og dårlig miljø for samarbeid.

Saksbehandling: Det vil være uenighet forbundet med hvilke saker som skal tas opp og når de skal tas opp. Jeg forventer derfor at alle saker tas opp på hvert møte. Omkamper vil forekomme jevnlig, noe som fører til at fremdriften vil være begrenset. Saker vil også kunne bli realitetsbehandlet utenfor møtene, og problemstillinger utenfor sakslisten diskuteres og realitetsbehandles også.

Utfall: Jeg forventer at prosessen kommer til å være preget av forhandlinger fra starten av, og at uenighet og forhandlinger vil prege hele prosessen. Utfall i beslutningsprosesser under slike heterogene forhold kan være av tre typer (Cyert og March 1963:166; March 1994:157-158; Askim og Christensen 2009:153-154):

Den første typen kalles vinnende koalisjoner; forskjellige individuelle aktører eller grupper av aktører går sammen om å bygge koalisjoner for å få flertall og vinne prosessen. Vinnende koalisjoner kan enten være «brutale», hvor den vinnende koalisjonene dominerer utfallet av prosessen. Eller den kan være «mykere» ved at den vinnende koalisjonen tar hensyn til ideene og interessene til taperne.

Den andre type løsning er å ha høringer og forhandlinger hvor de fleste aktørene har innflytelse over den endelige avgjørelsen, og utfallet blir et kompromiss mellom alle aktørene.

Den siste løsningen kalles «kvasi-løsning» av konflikter og sekvensiell oppmerksomhet om mål. Her løses konflikter gjennom å fokusere på et mål av gangen. Denne løsningen handler om at aktørene inngår avtaler om at den ene aktøren støtter den andres sak, dersom den andre aktøren lover å gjengjelde tjenesten ved en senere anledning - såkalt «logrolling», eller hestehandel på norsk.

3.1.3 Det anarkiske perspektivet

Målsettinger for prosessen: Sett fra det anarkiske perspektivet, forventer jeg at det ikke vil være klare mål for prosessen fordi de deltakende aktørene vil ha svake preferanser og mangle relevant erfaring og kompetanse, slik at prosessen vil ha store innslag av tilfeldigheter. Det vil dermed være uklarheter forbundet med målsettingene for prosessen, og målene vil kunne skifte underveis avhengig av hvem som deltar. Prosessen vil heller ikke følge en på forhånd fastsatt tidsramme. Prosessen vil bli til mens den pågår avhengig av hvor mye energi de forskjellige aktørene kan legge i prosessen.

Initiativ: Hvem som tar initiativ til prosessen vil være noe tilfeldig. Det vil avhenge av hvor mye tid forskjellige aktører i regionen har til rådighet og hvor interesserte de er i en mulig prosess med kommunesammenslåing. De aktørene som ender opp med å ta initiativ til prosessen vil være de som på det tidspunktet allerede arbeider med områder som overlapper med

kommunesammenslåingstematikken, og som har tid og kapasitet til å engasjere seg i en mulig prosess.

Ledelse av prosessen: Hvem som videre leder prosessen vil også være tilfeldig, og vil avhenge av hvor mye kapasitet de som har engasjert seg i prosessen har til rådighet. Om Fylkesmannen tar initiativ til å lede prosessen vil avhenge av hvor mye tid Fylkesmannen har til rådighet. Hvor mye tid Fylkesmannen har til rådighet avhenger av hvor mange andre prosesser i Rogaland som tar hennes tid. Det vil i begrenset grad være en formell ledelse som bestemmer hvem som får delta.

Deltakelse: Hvem som deltar vil være avhengig av hvor mye tid forskjellige aktører har til rådighet, og hvor interesserte de er i prosessen. Aktører som f.eks. politiske og administrative ledere har kapasitet- og oppmerksomhetsproblemer, noe som fører til at de ofte ender opp som deltidsdeltakere i beslutningsprosesser (Aberbach og Christensen 2013:3). De som er med i prosessen er dermed med fordi de der og da har kapasitet til å engasjere seg, eller de tilfeldigvis er med i andre prosjekter og prosesser som overlapper med denne prosessen. Deltakelsen vil dermed kunne variere veldig avhengig av hvilke og hvor mange prosjekter aktørene er en del av.

Deltakelsen vil være veldig lite formalisert, da det ikke vil være en overordnet ledelse som sender ut møteinnkallelse. Dermed vil deltakelsen være ustabil og deltakerne vil kunne komme og gå inn og ut av prosessen ut ifra sin egen kapasitet og interesse. Det vil dermed være tilfeldigheter som styrer om prosessen blir tatt opp som tema på både formelle og uformelle møter.

Forholdet mellom de ulike aktørene vil kunne variere. Aktører som deltar, og har deltatt, på flere av de samme prosjektene og prosessene vil lettere kunne samarbeide med hverandre fordi de kjenner hverandre bedre. Hvor høyt nivået av samarbeid er mellom aktørene i prosessen vil dermed kunne avhenge av hvilke andre prosesser aktørene deltar i.

Saksbehandling: Hvilke saker som tas opp, og når de tas opp, er lite planlagt da det ikke eksisterer noen sakliste. Når saker tas opp, og hvilke saker som tas opp, avhenger av hvilke aktører som deltar på møter og hva de husker om og fra tidligere møter. Saker vil kunne bli tatt opp i forskjellige fora, både formelle og uformelle. Problemstillinger utenfor saklisten

diskuteres og realitetsbehandles. Utkommet fra hvert møte vil ofte være uklart, og det vil kunne være muntlige oppsummeringer, ikke skriftlige referat.

Utfall: Jeg forventer at prosessen vil være så preget av tilfeldigheter, uklarheter og flytende deltakelse at deltakerne ikke klarer å komme frem til en beslutning om videre prosess innen den fastlagte tidsrammen, og at problemene – mer ubevisst enn bevisst - bare skyves fremover i tid.

3.2 Konkurrerende forklaringer

I denne oppgaven benytter jeg meg av en konkurransefremstilling av de analytiske perspektivene. Det vil si at jeg avleder forventninger ut ifra hver av teoriene og ser hvilke observasjoner som stemmer overens med eller avviker fra hva perspektivene gav oss grunn til å forvente. Perspektivene blir vurdert i forhold til hverandre, og får tilslutning etter i hvilken grad det finnes samsvar mellom prediksjonene og observasjonene (Roness 1997:103). Jeg kommer i diskusjonskapittelet (kap 6.1) tilbake til mer om grunner til å forvente ulik forklaringskraft i de ulike perspektivene og hva utfallet ble – hvilken teori som «vinner» konkurransen.

Under hvilke betingelser kan vi forvente at de forskjellige perspektivene har forklaringskraft? Sakskompleksiteten og størrelsen på reformer vil være avgjørende for hvordan en prosess utspiller seg. Jo mer komplekst et problem er, desto større sannsynlighet er det for at man vil støte på utfordringer med å gjennomføre rasjonell planlegging, da komplekse problemer ofte omfatter flere sektorer og nivåer og dermed involverer mange aktører (Aberbach og Christensen 2013:4). Omfattende reformer er langt vanskeligere både å få vedtatt, utforme på en gjennomtenkt måte, iverksette og få ønsket effekter av, sammenlignet med mer avgrensede reformer og endringer. Grunnen til dette er at den økte kompleksiteten utfordrer styringen av prosessen, både styringen av hvilke aktører som skal få delta og hvilke problemer og løsninger som skal vurderes (Christensen 2008

:19-20). Derfor kan vi forvente at i situasjoner kjennetegnet av høy kompleksitet vil forhandlingsperspektivet ha stor forklaringskraft. Dette fordi det i slike situasjoner vil være en stor pågang av mange ulike aktører som forsøker å delta, slik at også en mengde ulike problemer og løsninger fremmes, og prosessen vil preges av en konkurranse om hvilke aktører som får fremmet sine problemer og løsninger. I situasjoner kjennetegnet av lav kompleksitet derimot,

vil det være færre aktører involvert, og færre problemer og løsninger fremmet, slik at det er større sannsynlighet for at prosessen karakteriseres av instrumentell problemløsning.

Særlig reorganiseringsprosesser kan være utfordrende å styre, da de åpner opp beslutningssituasjoner hvor det kan fortone seg relevant å ta opp en mengde problemer og løsninger, ikke nødvendigvis kun de som adresseres gjennom omorganiseringen. Forskjellige aktører kan se slike prosesser som en mulighet for å markere seg eller fremme sine egne problemer og løsninger. Dermed vil mange aktører la seg aktivisere, også de som formelt ikke er en del av omorganiseringsprosessen, fordi de har egeninteresser knyttet til omorganiseringen (Egeberg 1984:50). Det så man for eksempel under NAV-reformen hvor det var mulig for andre enn ledelsen å påvirke prosessen, gjennom å benytte omorganiseringsprosessen til å få gjennom store og små endringer de lenge hadde tatt til orde for (Askim 2009:16).

Noen saker og situasjoner kjennetegnes altså ved at det er en lang rekke aktører som har interesser i beslutningsprosessen og dens utfall. Et omfattende og komplekst aktørbilde gjør det vanskelig for de som leder prosessen å kontrollere deltakelsen i prosessen. Dette så man for eksempel i forbindelse med avgjørelsen om å relokalisere Post- og teletilsynet til Lillesand. Der var beslutningsprosessen om lokaliseringen av tilsynet en åpen prosess, noe som åpnet opp for lobbyvirksomhet og nettverksarbeid. Dette førte til at aktørmønsteret ble uoversiktlig og skiftende, og innslaget av forhandlinger og kompromiss ble større (Trondal og Kiland 2009:352). Dette var også tilfellet i interimfasen av NAV-reformen, hvor reformledelsen utøvde begrenset kontroll over deltakelsen, noe som førte til at organisasjonen vokste langt ut over det ledelsen forutså (Askim 2009:10).

Dersom det imidlertid legges begrensninger på hvilke aktører som får deltakelsesrett, vil det kunne legges begrensninger på hvilke problemer som blir tatt opp og løsninger som blir vurderte, og det vil være større grunn til å forvente at det rasjonelle perspektivet har stor forklaringskraft i slike situasjoner. Imidlertid kan også utestengelser føre til økt innslag av konflikt og uenighet, da de som blir utestengt ser sine interesser truet. Dermed vil det kunne bli vanskelig å gjennomføre prosessen, fordi de som er utestengt prøver å sabotere den. Det vil derfor være en avveining for ledere av prosesser mellom nødvendigheten av å ha en klar retning og kontroll over prosessen, med behovet for bred deltakelse og kompromisser som vil kunne gi flere løsninger og en mer legitim prosess (Aberbach og Christensen 2013:5).

Intensiteten i preferansene til de forskjellige aktørene i en prosess kan påvirke betingelsen for hvordan prosessen utspiller seg. Intensiteten i preferanser vil kunne avhenge av hvilke tema prosessen tar opp. Dersom prosessen tar opp sensitive tema er det sannsynlig at mange av de berørte aktørene har intense preferanser og vil engasjere seg for å påvirke prosessen. Dermed vil forhandlingsperspektivet ha størst forklaringskraft. Dersom det imidlertid er en svak intensitet i preferanser, gir det grunn til å forvente at det vil være litt tilfeldig hvilke aktører som engasjerer seg og det anarkiske perspektivet vil ha stor forklaringskraft.

Hvor klare og sterke preferanser aktørene i en prosess har vil kunne påvirke prosessen da variasjonen i aktørenes preferanser vil kunne påvirke betingelsene for hvor «styrbar» prosessen er. Dersom det er store forskjeller mellom preferansene til aktørene, at deltakermassen preges av heterogenitet, fører det ofte til prosesser preget av forhandlinger. Dermed vil det kunne oppstå konkurrerende definisjoner av hvilke problemer og løsninger som skal råde, samt uenighet om hva som skal være målet for prosessen videre. Dersom det viser seg at aktørene som er uenige i én prosess gjennomgående er uenige i mange andre forhold, altså at det er flere overlappende skillelinjer mellom aktørene, vil sannsynligheten for at prosessen preges av konflikt øke. Dette er Stein Rokkans teori om politiske skillelinjer. Hovedpoenget til denne teorien er at man i noen settinger vil finne at de samme for og imot koalisjonene eller politiske skillelinjene dannes i sak etter sak. Det vil si at en aktør vil finne de samme forbundsfellene og motstanderne innen flere politiske saksområder. På den måten overlapper skillelinjene hverandre og beslutningstakingsmiljøet kan bli polarisert og rammes av mange konflikter (Askim og Christensen 2009:149-152). Hvordan aktørenes preferanser i ulike saker faller sammen vil altså kunne påvirke hvor styrbar en prosess er. Dersom konfliktlinjer ligger oppå hverandre vil man anta at forhandlingsperspektivet har stor forklaringskraft da prosessen vil være preget av konflikter og være vanskelig å styre. Dersom konfliktlinjene ligger på kryss og tvers vil det rasjonelle perspektivet ha større forklaringskraft da det vil være splitt- og hersk muligheter, og prosessen vil være mer styrbar.

Hvilke erfaringer aktørene i prosessen har hatt med lignende saker vil også kunne påvirke prosessen. For å få til vellykkede sammenslåinger er det viktig å trekke på erfaringer, enten det er erfaringer fra tidligere reformer (Askim 2009:16), eller at aktører involvert i prosessen trekker på erfaringer fra lignende prosesser. Dersom det blir satt i gang en prosess hvor de involverte og berørte aktørene ikke har noen tidligere erfaring fra lignende prosesser vil det

være uklart hvem som skal delta i prosessen og hvordan prosessen skal organiseres. Det vil dermed være grunn til å forvente en anarkisk prosess.

Det som taler for at kommunereformprosessen på Haugalandet blir en rasjonell prosess er at kommunereformen er en marsjordre fra staten. Avgjørelsen om å gjennomføre en kommunereform kommer fra sentralt hold og det har blitt lagt en klar tidsplan fra staten som kommunene må følge. Et utall studier av reform- og reorganiseringsstudier i sentralforvaltninger i Norge og komparativt, viser relativt klart at slike prosesser hovedsakelig er styrt av politikk og administrative ledere, da det er disse aktørene som formelt har ansvaret for slike prosesser (Christensen 2008:11). Videre vil det, i tråd med norsk utredningstradisjon, være i alle deltakernes interesse å få alle fakta på bordet så tidlig i prosessen som mulig. Det vil derfor være naturlig å anta at den første fasen vil være preget av rasjonell planlegging med fokus på utredning, mens kampene og forhandlingene vil komme i neste runde.

Det som taler for at kommunereformprosessen blir en forhandlingsprosess er at kommunesammenslåing er et sensitivt og kontroversielt tema som berører mange aktører. Sakskompleksiteten og størrelsen på reformen gjør at mange sektorer og nivåer innad i kommunene er omfattet av reformen. Dermed kan man forvente at det er mange aktører som ser sine interesser påvirket av denne prosessen og som derfor vil prøve å engasjere seg i prosessen. De aktørene som engasjerer seg har sannsynligvis ikke de samme interessene og det legger til rette for at prosessen blir gjenstand for konflikter og uenighet som må løses gjennom forhandlinger.

Det som taler for at kommunereformen blir en anarkisk prosess er at denne prosessen som kommunene nå skal gjennom er en unik prosess. Aktørene i kommunene har aldri gjort noe lignende før. Det er ikke snakk om fysisk planlegging av prosesser de gjør hvert år, men en omfattende omorganiseringsprosess man ikke har sett maken til på 50 år (Prop. 95 S. 2013-2014:27). Det vil dermed være uklart hvem som skal være med i prosessen, hvilke problemer og løsninger som skal diskuteres og hvordan prosessen skal organiseres.

4 Metode

I første del av dette kapittelet skal jeg beskrive og forklare valg av forskningsdesign (4.1). Deretter skal jeg gjøre rede for valg av metode for datainnsamling (4.2). Avslutningsvis skal jeg diskutere oppgavens datakvalitet (4.3).

4.1 Casestudie som forskningsdesign

Ifølge Gerring (2007:19) er et case et fysisk avgrenset fenomen (en enhet), observert på et enkelt tidspunkt eller over en tidsperiode. Formålet med denne oppgaven er å beskrive og analysere reformprosessen, eller mer spesifikt utredningsprosessen på vei mot mulig reform i Haugalandsregionen. Fordi jeg ønsker dypere innsikt i hvordan prosessen utspiller seg, er det naturlig å velge casestudie som forskningsdesign. Gerring (2007:45) sier:

«When studying decisional behavior, case study research may offer insight into the intention, the reasoning capabilities, and the information-processing procedures of the actors involved in a given setting».

Fordelen med et casestudie er at man ved å fokusere på et enkelt case, kan undersøke det valgte caset grundig, selv med begrensede tilgjengelige forskningsressurser (Lijphart 1971:691). Ved å velge casestudie som design oppnår man god innsikt i den enkelthendelsen eller prosessen man ønsker å belyse, man får en helhetlig forståelse av hvem aktørene i caset er, hvordan de forholder seg til og påvirker hverandre, samt hva deres intensjoner er.

En casestudie er ikke bare en studie av et enkeltstående case. En casestudie kan forstås som en intensiv studie av et enkelt case hvor formålet for studien er, i hvert fall delvis, å belyse en større klasse med case – en populasjon (Gerring 2007:20). Målet med en casestudie er ifølge Gerring å kunne si noe om hele populasjonen på bakgrunn av studier av en, eller noen få enheter. For å kunne generalisere fra et case til en større populasjon vil det derfor være viktig å avklare og begrense rammene for den konteksten caset tilhører, det vil si å definere casets «univers» (Gerring 2007:80-81). Universet som denne studien ønsker å si noe generelt om er hvordan organiseringen av kommunereformer påvirker prosessen og utfallet, både organiseringen fra nasjonalt hold og organiseringen lokalt. På bakgrunn av de funnene jeg finner i studien av kommunereformprosessen på Haugalandet ønsker jeg å si noe om hvordan organiseringen fra

nasjonalt hold er med og legger føringer for hvordan prosessene utspiller seg lokalt, men også hvordan prosessen med kommunereformen utspiller seg i Norge sammenlignet med kommunereformer i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, som Danmark og Finland. Min studie kan dermed bidra til økt kunnskap og dypere innsikt i hvordan organiseringen av reformer er med på å påvirke hvordan reformer utspiller seg i startfasen.

Kommunereformen ble lagt frem for Stortinget den 14. mai 2014 og vedtatt i Stortinget 18. juni 2014 (Stortinget 2014). Den 19. juni hadde Haugaland Vekst regionråd saken «*Kommunestruktur – hvordan legge opp prosess*» på agendaen (Dok.1, s. 3). Denne studien er derfor begrenset til å se på prosessen på Haugalandet fra saken om kommunestruktur ble tatt opp i regionrådet 19. juni frem til og med den politiske behandlingen av forprosjektet var ferdig i slutten av april.

Grunnen til at jeg valgte Haugalandsregionen som case ble diskutert i innledningskapittelet. Regionen står overfor flere av de utfordringene som trekkes frem i kommunereformen og den består av mange analytisk interessante kommuner. Det er også en praktisk grunn for valg av case, nemlig at jeg selv er fra Haugesund. Det gjør at jeg kjenner godt til regionen, og hadde god mulighet til å gjennomføre intervjuer der innenfor oppgavearbeidets tids- og ressursmessige rammer.

Jeg har studert empiri til en viss dybde for hele regionen, gjennom intervjuer med ordførerne i alle de ti kommunene og studier av dokumenter som dekker alle ti kommunene. Jeg har imidlertid hatt et sterkere fokus med mer dyptgående empirihenting i tre kommuner: Haugesund, Karmøy og Tysvær. Grunnen til at jeg har valgt å gjennomføre en dyperegående empirihenting i tre case, er at jeg ønsker å få et bredere datagrunnlag fra flere aktører i prosessen, ikke bare ordførerne, for å kunne belyse prosessen bedre. Det ville ikke vært mulig for meg, innen den tidsbegrensningen som er satt for denne studien, å gjennomføre dyperegående empirihenting i alle ti kommunene. Det vil si at jeg, i tillegg til å snakke med ordføreren, også har intervjuet rådmennene, opposisjonslederne og hovedtillitsvalgte i disse kommunene.

Grunnen til at jeg har valgt ut Haugesund, Karmøy og Tysvær som dybdecase er at disse kommunene er analytisk spennende å følge. Haugesund og Karmøy er interessante både fordi de er de to største kommunene i regionen, noe som vil kunne gi dem stor påvirkningskraft i prosessen, men også fordi de har sine klare motsetninger både historisk og kulturelt. Tysvær

kommune er også interessant som dybdecase da det er en kommune som knytter de ytre delene av regionen sammen med de indre delene. Ordføreren i Tysvær har lenge vært en pådriver for en mer samlet region, samtidig som kommunen er en kommune med høye inntekter fra gassanlegget Kårstø, inntekter det vil være naturlig at kommunen ønsker å verne om. Det ligger i tillegg et forskningsøkonomisk hensyn til grunn for valg av dybdecase, både Haugesund og Karmøy legger ut sine formannskapsmøter og kommunestyremøter på web-tv. Dette gjør det enklere å følge prosessen, da jeg ikke har hatt mulighet til å være fysisk med på alle relevante møter.

4.2 Datainnsamling

4.2.1 Intervjuer

Størstedelen av data i denne oppgaven er samlet inn gjennom 33 intervjuer med 22 informanter (11 av informantene ble intervjuet to ganger). Formålet med intervjuene var å samle inn data om hvordan de ulike informantene oppfattet prosessen på Haugalandet. Grunnen til at jeg valgt å benytte intervjuer som datainnsamlingsmetode er at dette er en pågående prosess det er skrevet veldig lite om. Viktige sider ved prosessen vil ikke være dokumenterbare fra skriftlige kilder alene. Det er derfor nødvendig å snakke med de involverte aktørene for å få informasjon om prosessen.

Semi-strukturerte intervjuer: Jeg har benyttet semi-strukturerte intervjuer i studien. Semi-strukturerte intervjuer er en form for kvalitativt intervju hvor intervjueren opererer med en intervjuguide med en serie spørsmål som benyttes under intervjuet. Spørsmålene er ofte åpne og generelle, og intervjueren står fritt til å variere rekkefølgen av spørsmål og stille oppfølgingsspørsmål (Bryman 2004:113).

Bakgrunnen for å velge semi-strukturerte intervju var for det første at denne prosessen er lite forsket på, og det er vanskelig å formulere lukkede spørsmål når man vet lite om et tema, slik man for eksempel må gjøre i strukturerte intervjuer (Aberbach og Rockman 2002:674). For det andre ønsket jeg å få mest mulig informasjon ut av informantene. Derfor ønsket jeg å stille åpne spørsmål som gir informantene mulighet til å svare på spørsmålene ut ifra sin oppfatning av situasjonen slik at de gjerne snakker friere og gir mer utfyllende svar. Derfor ønsket jeg meg friheten til å kunne stille spørsmålene i den rekkefølgen som passet best i intervjukonteksten, i

tillegg til muligheten til å stille oppfølgings spørsmål. Dette er mulig i semi-strukturerte intervjuer fordi de gir intervjueren muligheten til å være fleksibel (Aberback og Rockman 2002:674; Bryman 2004:321). Samtidig ønsket jeg å ha en viss struktur på intervjuene. Jeg hadde en del spesifikke temaer jeg ønsket å komme innpå i hvert intervju, knyttet til forventningene jeg hadde innenfor de seks forskjellige fenomenene, noe som ville blitt vanskelig i et ustrukturert intervju som har en løsere tilnærming (Bryman 2004:110, 186-187).

Utvalg av informanter: Jeg har valgt å benytte målrettet utvelgning for å velge ut informantene til denne studien. Formålet med målrettet utvelgning, er å få et godt samsvar mellom forskningsspørsmålet og valg av informanter (Bryman 2004:333). Det vil si at jeg har valgt informanter på bakgrunn av formålet med studien og min kunnskap om informantene (Tansey 2007:770). En fare forbundet med at utvelgningen baserer seg på forskerens bakgrunnskunnskaper, er at jeg som utenforstående kan ha misforstått eller fått et galt bilde av hvem som er relevante informanter. Imidlertid tror jeg ikke det er en stor fare i denne studien, da jeg i begynnelsen av prosessen hadde en uformell samtale med administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS om prosessen og regionen, i tillegg til at jeg hadde en runde med intervjuer tidlig i prosessen. Dette var med på å gi meg god kjennskap til prosessen og til hvem som er relevante aktører.

Informantene som ble intervjuet var av to typer. Den ene typen kan klassifiseres som nøkkelinformanter, det vil si personer med særlig innsikt i prosessen, som sitter på informasjon som ikke er allment tilgjengelig (Andersen 2006:281). Deltakerne i den offisielle prosessen – ordførerne, rådmennene og administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS – regnes her som nøkkelinformanter, fordi de har hatt en sentral rolle i arbeidet med prosessen på Haugalandet. Ordførerne satt i prosjektstyringsgruppen, og rådmennene hadde først en rolle som referansegruppe, før de ble en del av prosjektstyringsgruppen i slutten av prosessen. Administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS var en del av prosessen gjennom sin rolle i sekretariatet. De var derfor et naturlig valg som informanter da de antas å ha innsikt i, og informasjon om prosessen.

Jeg intervjuet også informanter som ikke var deltakere av den offisielle prosessen: opposisjonslederne og hovedtillitsvalgte i kommunene, samt fylkesmannen og prosessveilederen ansatt i Rogaland Fylkesmannsembete. Disse informantene hadde varierende innsikt i den offisielle prosessen og kunne i varierende grad svar på spørsmål knyttet til den, og kan derfor ikke regnes som nøkkelinformanter. Det er imidlertid naturlig å anta at dette er

personer som har interesser forbundet med denne prosessen, og at de kan sitte på informasjon som kan være med på å belyse prosessen fra flere sider. Jeg valgte å intervju fylkesmannen og prosessveilederen i Rogaland fordi de har en naturlig rolle i arbeidet med kommunereformen i fylket, både innen koordinering og fasilitering av de lokale prosessene (Dok.22). Grunnen til at jeg valgte å intervju opposisjonslederne og de hovedtillitsvalgte i kommunene var at jeg ønsket å få prosessen belyst fra flere sider, både på politisk og administrativt nivå, for å få et mer nyansert bilde av prosessen.

Praktisk gjennomføring av intervjuene: Jeg begynte intervjuprosessen med å kontakte alle informantene via mail hvor jeg skrev litt om oppgaven, med unntak av fylkesmannen og prosessveilederen som ble kontaktet via telefon. I starten av alle intervjuene informerte jeg informantene om at jeg tok opp intervjuet, at jeg kunne komme til å bruke sitater fra intervjuene, at informantene ikke ville være anonyme i oppgaven, men at de ville få mulighet for sitatsjekk i ettertid. Alle informantene undertegnet et samtykkeskjema om å delta i studien, og sa seg villige til å bli sitert med identifikasjonsmulighet. Prosessveilederen i Rogaland skrev ikke under på samtykkeskjemaet, men ble informert om studien muntlig og ga muntlig samtykke til å la seg sitere med identifikasjonsmulighet. Fylkesmannen i Rogaland svarte på spørsmålene via mail, og ble tilsendt samtykkeskjemaet for gjennomlesning.

Intervjuene varte mellom 30 og 70 minutt. Første runden med intervjuer hadde jeg i oktober hvor jeg intervjuet 9 av ordførerne⁹, rådmannen i Karmøy og administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS. Denne første runden med intervjuer handlet mest om å få en bedre forståelse av prosessen på Haugalandet, for å ha noe informasjon å bygge på når jeg utformet forskningsdesignet for oppgaven, i og med at det er lite informasjon å hente fra skriftlige kilder. Andre runden med intervjuer ble gjennomført i februar. Da intervjuet jeg alle ti ordførerne, rådmennene, administrerende direktør i Haugland Vekst IKS, opposisjonsledere og hovedtillitsvalgte. Alle intervjuene ble gjennomført personlig, utenom intervjuet med ordføreren i Suldal, som meldte forfall på grunn av sykdom, og ble intervjuet på telefonen uken etter. De personlige intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass med unntak av intervju nr. 2 med ordføreren i Utsira og opposisjonslederen i Haugesund, som begge ble gjennomført på en café i Haugesund. Det er store geografiske avstander på Vestlandet og siden 28 av intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass innebar det at jeg tilbakela

⁹ Planen var å intervju alle 10, men ordføreren i Etne måtte melde forfall da han hadde dobbelbooket datoen for intervjuet og ikke var tilgjengelig.

over 1200 km bak rattet. I april intervjuet jeg prosessveilederen i Rogaland på telefon og fylkesmannen i Rogaland via mail.

Jeg brukte tre forskjellige intervjuguider til intervjuene. En intervjuguide til den første runden med intervjuer i oktober, en intervjuguide til den andre runden med intervjuer i februar og en intervjuguide til intervjuene med prosessveilederen og fylkesmannen i april. Intervjuguiden som ble brukt for runde to i februar ble brukt på både nøkkelinformantene og på de informantene som ikke var deltakere i den offisielle prosessen. Imidlertid unnlot jeg å stille de spørsmålene som var direkte relatert til den offisielle prosessen (hva som ble diskutert på møter, hvem som deltok etc.) til de informantene som ikke var en del av den offisielle prosessen, da de uansett ikke kunne svar på dem.

Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert i ettertid. Transkriberingen strukturerte jeg ut ifra de seks fenomenene for tidlig å kunne strukturere informasjonen. For å spare tid er detaljnivået i noen av transkripsjonene noe redusert. Pauseord, ufullstendige setninger og løst snakk i starten og slutten av intervjuet om andre ting enn prosessen har ikke blitt transkribert.

Sitatsjekk: Alle sitatene jeg bruker i oppgaven har blitt sendt til informantene for sitatsjekk. Fire av informantene ønsket å gjøre endringer på sine sitat, og i alt ti sitater har blitt endret. Alle endringene handlet om formuleringer, og meningsinnholdet ble ikke endret i noen av tilfellene. Det er da snakk om at informantene enten har fjernet deler av sitatene, eller at de har korrigert eller konkretisert dem.

Grunnen til at jeg tilbød informantene sitatsjekk er at jeg ønsker å være sikker på at informanten står inne for formuleringene, at ikke jeg har misforstått betydningen i bearbeidelsen fra tale til skrift og for at ingen skal føle seg lurt utpå med uklare signaler om sitering. Forskningsprosjekter som behandler personopplysninger er meldepliktige til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) dersom opplysningene kan knyttes til enkeltpersoner (NSD u.å). Fordi jeg ikke anonymiserer informantene i min oppgave har jeg meldt inn studien til NSD, og den har blitt godkjent. Den innsamlede dataen blir tatt var på i 10 år etter prosjektslutt i tilfelle de er interessante for videre forskning. Dataen oppbevares på forsvarlig vis på en data sikret med passord.

4.2.2 Dokumentstudier

Et bredt spekter av skriftlige kilder har blitt gjennomgått for å få oversikt over prosessens gang og for å danne et mer utfyllende bilde. Av dokumenter fra prosessen på Haugalandet har jeg studert møtereferater fra regionrådsmøtene, møteinnkallelser og møtereferater fra møtene i prosjektstyringsgruppen til forprosjektet, møteprotokoller fra den politiske behandlingen av forprosjektet i de ti kommunenes kommunestyre og *Menon business economics* sin rapport om Haugesundsregionen (Espelien m.fl. 2014). Jeg har dessuten studert flere dokumenter fra den nasjonale prosessen som Kommuneproposisjonen 2015, Ekspertutvalgets to rapporter; den første del-rapporten og sluttrapporten, og stortingsmeldingen om nye oppgaver.

Grunnen til at jeg har valgt å studere disse dokumentene er for å få en bedre forståelse av prosessens gang, og dokumentene er viktige supplement til intervjuene fordi de er med på å gi innsikt i møter jeg ikke har mulighet til å delta på. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kan skje en etterrasjonalisering av skriftlige kilder, og at de skriftlige kildene ofte representerer en offisiell versjon av begivenhetene, men ikke fanger opp den underliggende konteksten (Tansey 2007:767). Dermed kan møter og prosesser virke ryddigere og klarere på papiret enn de var i virkeligheten. Derfor er de skriftlige kildene bare et supplement og intervjuene er hovedkilden.

Proessen med å samle inn dokumentene har gått fint, alle de skriftlige kildene fra den nasjonale prosessen er offentlig tilgjengelige. Av de skriftlige kildene fra den lokale prosessen var mange av dokumentene offentlig tilgjengelige, som møteprotokollene fra kommunestyremøtene, rapporten til *Menon business economics* og sluttrapporten til forprosjektet. Andre dokumenter som møteinnkallelser og referatene fra møtene i prosjektstyringsgruppen, samt møtereferatene fra møtene i regionrådet, har jeg fått tilgang på etter forespørsel til administrativ direktør i Haugaland Vekst IKS.

4.2.3 Observasjon

Som supplerer til intervjuene og de skriftlige kildene har jeg også benyttet meg av observasjon som datamateriale. Observasjon vil si at forskeren registrerer sine iakttagelser av et fenomen (Hellevik 2003:104). Jeg benyttet meg av ikke-deltakende observasjon. Jeg var bare tilskuer til det fenomenet jeg studerte og fenomenet ble studert i sin naturlige sosiale sammenheng (Hellevik 2003:136). Jeg var til stede på et felles formannskapsmøte som ble holdt 19. januar i

Tysvær, hvor formannskapene i de ni deltakende kommunene i forprosjektet var invitert. Jeg var dessuten til stede på en debatt som ble holdt i Haugesund i regi av lokalavisen Haugesunds Avis og Foreningen Samtid¹⁰ i oktober. Observasjonen har gitt meg innsikt i hvordan stemningen til kommunesammenslåing er på Haugalandet blant lokalpolitikere. Etersom jeg bare var en passiv tilskuer og opptrådte mest mulig i bakgrunnen på det felles formannskapsmøtet og debatten, og det var mange deltakere på både møtet og debatten, i tillegg til at de færreste visste hvem jeg var, tror jeg ikke min tilstedeværelse som forsker kan ha hatt særlig innvirkning på hendelsesforløpet (Hellevik 2003:137).

4.3 Datakvalitet

4.3.1 Validitet

Validitet viser til graden av sikkerhet som kan knyttes til de slutningene som trekkes, det handler om at vi faktisk måler det vi tror vi måler (King m.fl. 1994:25; Lund 2002:85). For å vurdere validiteten i denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i Cook og Campbells validitetssystem presentert av Lund, som tar utgangspunkt i fire typer validitet: statistisk validitet, begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet (Lund 2002:105). Jeg ser vekk fra den første typen validitet, statistisk validitet, da det ikke er hensiktsmessig å vurdere den statistiske validiteten i en kvalitativ casestudie.

Begrepsvaliditet handler om at de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene i forskningsproblemet (Lund 2002:105). Det viktigste begrepet i forskningsproblemet er organiseringen av prosessen. Dette begrepet måles gjennom de seks fenomenene målsettinger med prosessen, initiativ, ledelse, deltakelse, saksbehandling og utfall. Disse seks fenomenene har blitt operasjonalisert gjennom forventninger til hver av dem, innenfor hvert av de tre teoretiske perspektivene jeg bruker som analytisk rammeverk. Disse forventningene er videre blitt operasjonalisert gjennom spørsmålene i intervjuguiden. Det at jeg tar i bruk semi-strukturerte intervjuer i min studie kan være med på å minke begrepsvaliditeten ved at det ikke blir stilt de samme oppfølgingsspørsmålene innenfor hvert fenomen. Imidlertid ville jeg kunne mistet verdifull tilgang på informasjon dersom jeg hadde benyttet meg av mer strukturerte

¹⁰ Samtid er en frivillig forening. Hensikten er å skape et forum for seriøse offentlige debatter – under navnet DEBATTEN – om dagsaktuelle og lokalpolitiske tema i Haugesundsregionen (Beskrivelsen av organisasjonen er hentet fra organisasjonens Facebook-side: <https://www.facebook.com/foreningensamtid>).

intervjuer, noe som ville gått på bekostning av den indre validiteten. En annen utfordring, vedrørende bruk av semi-strukturerte intervjuer og begrepsvaliditet, er at informantene kan misforstå spørsmålene eller oppfatte spørsmålene ulikt, eller at informantenes svar ikke blir riktig oppfattet og forstått av meg (Andersen 2006:291). Jeg bøtte på denne utfordringen gjennom å transkribere intervjuene og sende sitatene til informantene for å sjekke at jeg har oppfattet det de sa riktig.

Indre validitet omhandler gyldigheten til kausale sammenhenger (Lund 2002:105). Kvalitativ forskning har generelt høyere grad av indre validitet enn kvantitativ forskning, og indre validitet er et av casestudiets fortrinn. Det er ofte enklere å fastslå sannferdigheten av et kausalt forhold som angår kun et enkelt case enn et stort utvalg case (Gerring 2007:43). Ved at jeg kun ser på Haugalandregionen har jeg kunnet fordype meg i prosessen for å bedre kunne forstå hvordan prosessen har blitt organisert, og hva som har påvirket organiseringen av den. Semi-strukturerte intervjuer er også egnet til å avdekke indre validitet fordi intervjueren står fritt til å stille oppfølgingsspørsmål, og informanten har mulighet til å forklare hva de mener former avhengig variabel. På den måten får man tilgang til informasjon man kanskje ikke hadde fått tilgang til gjennom andre innsamlingsmetoder, som survey eller strukturerte intervjuer, informasjon som ofte er nødvendig for å få oversikt over, og innsikt i det caset man studerer.

Ytre validitet handler om representativitet og muligheten for generalisering (Lund 2002:106; Gerring 2007:43). Generelt scorer casestudier ikke særlig høyt på ytre validitet, fordi en casestudie per definisjon er en studie av en eller få enheter av et generelt fenomen, og den kan ikke si noe sikkert om et større univers (Gerring 2007:43). Mitt case er kanskje ikke representativt for Norges 428 kommuner, men jeg ønsker allikevel at denne studien skal være et bidrag til å få en bedre forståelse for hvordan fusjonsprosesser under frivillighet forløper seg. Jeg kommer tilbake til diskusjonen om den ytre validiteten til denne oppgaven i avslutningskapittelet (7.0).

4.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet viser til måleinstrumentenes grad av nøyaktighet, og i hvilken grad innsamlingsprosedyren produserer stabile og konsistente resultater. Det vil si at reliabilitet handler både om at man alltid får de samme resultatene ved å anvende den samme fremgangsmåten på likt vis hver gang, og at man får de samme resultatene hver gang studien

blir gjennomført, uansett hvem som gjennomfører studien. Dette handler om repliserbarhet. En ny forsker bør kunne duplisere dataene våre og spore logikken bak våre konklusjoner (King m.fl. 1994:25-26).

Det er generelt et lavt nivå av reliabilitet i kvalitative studier fordi kvalitative studier ofte tar i bruk «tykke» data (Gerring 2007:49), som for eksempel semistrukturerte intervjuer, som det kan være vanskelig å etterprøve på en nøyaktig måte. Semistrukturerte intervjuer kan bidra til å senke reliabiliteten fordi det er vanskelig å få en korrekt gjentakelse og etterprøve intervjuene. Berry (2002:681) tar opp utfordringen med at ulike intervjuere ikke alltid vil stille de samme oppfølgingsspørsmålene i intervjusituasjonen slik at resultatet blir at ulike forskere oppnår ulike resultater i datamaterialet. Andersen (2006:291) påpeker derfor viktigheten av å dokumentere og nedtegne intervjuene for å sikre høy reliabilitet.

Det kan ofte være vanskelig å fastslå fra kvalitativ forskning hva forskeren faktisk gjorde og hvordan hun kom frem til studiens konklusjoner (Bryman 2004:285). Det er derfor viktig at prosessen med datainnsamling registreres og rapporteres (King m.fl. 1994:4). Jeg transkriberer intervjuene, legger ved lister over informanter og intervjuguider, i tillegg til at jeg redegjør for fremgangen i oppgaven, i metodekapittelet. Dette bidrar positivt til undersøkelsens reliabilitet for det gjør det enklere for andre å replisere den.

En annen grunn til at det ofte er lav reliabilitet i et kvalitativ casestudie som dette er at det er vanskelig å «fryse» en sosial setting eller en enkeltstående situasjon. Dermed blir det vanskelig å replisere studien av et case, da det ikke er sikkert at forholdene som var til stede under undersøkelsen, er like under en ny undersøkelse av samme case (Bryman 2004:273).

Det vil derfor kunne være utfordrende å replisere min studie ettersom kommunereformen er en pågående prosess. Imidlertid mener King m.fl. (1994:6) at fordi den sosiale verden forandrer seg raskt, vil analyser som hjelper oss til å forstå disse endringene kreve at vi beskriver dem og søker å forstå dem samtidig som de finner sted, selv om det innebærer at usikkerhet om konklusjonene våre er høy.

5 Organisering av prosessen på Haugalandet

Dette kapittelet tar for seg organiseringen av beslutningsprosessen. Kapittelet struktureres etter de samme seks fenomenene som de empiriske forventningene: målsettinger med prosessen, initiativ, ledelse, deltakelse, saksbehandling og utfall.

5.1 Målsettinger med prosessen

Med målsettinger med prosessen menes her, som nevnt i kapittel 3.1, om det er klare mål for prosessen eller ei, og om det blir utformet en tidsplan for gjennomføringen av prosessen.

I intervjuene ble informantene spurt om de hadde en oppfattelse av om det var klare mål for prosessen. Av de 13 informantene som var deltakere i prosjektstyringsgruppen eller direkte tilknyttet gruppen¹¹, mente fem at prosessen hadde klare mål. En av disse, ordføreren i Karmøy, sa: «Ja, det hadde vi. Det står i vedtaket fra regionrådet den 3. oktober hva som var målet med forprosjektet». Dette vedtaket var, ifølge møtereferatet (Dok. 2, s. 5), at Haugaland Vekst regionråd skulle iverksette et forprosjekt til kommunestruktur hvor ordførerne fra kommunene Karmøy, Haugesund, Sveio, Utsira, Vindafjord, Etne, Suldal og Sauda var gitt et mandat på vegne av kommunen til å delta i en prosjektstyringsgruppe for utvikling av en prosjektplan (forprosjekt) som skulle beskrive prosjektinnhold med kostnadsoverslag og –fordeling, organisering og fremdriftsplan. Blant de åtte kommunene (etter hvert ni) som gikk inn i forprosjektet, var det en enighet om dette vedtaket (Dok. 2, s. 5). Vedtaket ble videre presisert på det første prosjektstyringsmøtet som ble holdt den 29. oktober, hvor det i møtereferatet står at

«[...] forprosjektet er IKKE [uthevet i originalteksten] en utredning av sammenslåing av kommunene på Haugalandet. Forprosjektet blir et stykke arbeid/en prosess som kommunene utfører samlet for å definere hvordan et utredningsarbeid kan og burde bli utført og skal resultere i et prosjektforslag til en hovedutredning som de enkelte

¹¹ Ni ordførere (Haugesund, Karmøy, Tysvær, Utsira, Sveio, Vindafjord, Suldal, Sauda, Etne), tre rådmenn (Haugesund, Karmøy og Tysvær) og en representant fra sekretariatet.

kommunene kan velge å ta videre alene eller som et samlet prosjekt sammen med andre kommuner» (Dok. 3, s. 2).

På det samme møtet var det dessuten enighet om at det skulle sendes ut et spørreskjema til de deltagende kommunene. Spørreskjemaet skulle være som en slags SWOT-analyse som skulle kartlegge styrkene og svakhetene til kommunene. Det var rådmennene som fikk ansvaret for oppfølgingen av spørreskjemaet (Dok. 3, s. 4).

Fem av informantene oppfattet det imidlertid ikke som at prosessen hadde klare mål, de oppfattet det heller som at det viktigste var å komme i gang med prosessen og at målene ville gå seg til underveis. En av disse, ordføreren i Etne, sa: *«Jeg er ikke så sikker på om målene var så klare. Vi var opptatte av å komme i gang med et eller annet også fikk en ta det litt underveis. Det er derfor vi kjører forprosjektet, for vi er ikke sikre på hvordan vi skal angripe dette».* Rådmannen i Tysvær stilte spørsmål ved om målet for prosessen var uklart med vilje:

«Det ble gitt i oppgave til administrasjonen i Haugaland Vekst [IKS] å lage et samordnet saksutkast som skulle være mest mulig likt i de ulike kommunene, og som skulle definere et forprosjekt. Men saksutkastet ble veldig diffust, kanskje med vilje, fordi en ikke ønsket å utfordre altfor mye. En ønsket et fritt grunnlag å sette seg sammen på, så fikk det bli det det ble».

Tre av informantene opplevde at det ikke var klare mål for prosessen, og at det heller ikke ble klarere utover i prosessen. Blant annet sa ordføreren i Sauda: *«Nei, jeg opplever ikke at det var klare mål for prosessen, og jeg fikk heller ikke svar på hva målene var når jeg spurte».*

Ingen av de syv informantene som stod utenfor den offisielle prosessen¹² opplevde at det var formidlet klare mål for prosessen. For eksempel sa opposisjonslederen i Haugesund: *«Her spriker det i alle retninger, jeg opplever ikke at det er en enighet om mål innad i forprosjektstyringsgruppen».* Mens opposisjonslederen i Karmøy sa:

«Nei, [klare mål] mener jeg bestemt at det ikke er. Det var en av årsakene til at jeg var kritisk på det felles formannskapsmøtet. Det er ingenting som er blitt prioritert at skal utredes og det er ingenting som er prioritert at ikke skal utredes».

¹² Ordføreren i Bokn, opposisjonslederne i Karmøy, Tysvær og Haugesund og tillitsvalgte i Karmøy, Tysvær og Haugesund.

Flere informanter trakk frem at de opplevde at det var uklare mål for kommunereformen fra sentralt hold, noe som var med på å gjøre den regionale prosessen mer utfordrende. Ordføreren i Karmøy, som også var leder av regionrådet, sa:

«Det har vært uklarheter fra sentralt hold – hva skal vi egentlig ta tak i? Hvor skal vi begynne? Det spesielle med denne prosessen er at det egentlig ikke er noen som vil gjennomføre denne reformen, i motsetning til andre prosesser hvor en setter seg til bords med intensjonen om å få til noe sammen. [...] Som ordfører, hadde [jeg] hatt bedre verktøy å bruke dersom det hadde vært tydelig definerte mål fra regjeringen om hvordan vi skulle tilnærme oss problemstillingen».

Andre informanter pekte på at stortingsmeldingen med forslag til nye oppgaver til kommunene (St. meld. nr. 14, 2014-2015 – omtalt i bakgrunnskapittelet), burde ha kommet tidligere, slik at det hadde vært flere klare holdepunkter for hva kommunene hadde å ta stilling til i prosessen med å diskutere kommunestruktur.

Deltakerne i prosjektstyringsgruppen svarte ulikt på om de synes det var en klar tidsplan for prosessen. Åtte svarte at det ble satt opp en tidsplan for prosessen på regionrådsmøtet den 3. oktober, hvor det ble satt opp milepæler for hvor langt de skulle ha kommet underveis i prosessen og når prosessen skulle være ferdig, og at denne planen ble fulgt. Som det heter i referatet fra møtet (Dok.2, s. 5): *«Prosjektplanen (forprosjektet) skal være ferdigstilt og oversendt kommunene 1. februar 2014. Deltakende kommuner skal behandle prosjektplanen (forprosjektet) i de respektive kommunestyre innen 1. april 2015».* På det samme møtet ble også datoen for det første prosjektstyringsgruppemøtet satt. På det første prosjektstyringsgruppemøtet ble resten av møtedatoene for prosessen lagt (Dok.3, s. 5). Tidsplanen som ble lagt ble overholdt hva angår møtedatoene, men planen om at forprosjektet skulle være ferdigbehandlet innen 1. april i kommunestyrene ble ikke overholdt, da flere av kommunene satte senere møtedatoer for den politiske behandlingen av forprosjektet (Dok.12, s.5; Dok.13, s. 64).

Tre av informantene opplevde at det ikke var en plan fra begynnelsen av prosessen, men at planen kom til underveis. For eksempel karakteriserte rådmannen i Tysvær prosessen som en *«veien blir til mens en går – prosess».* Rådmannen i Karmøy sa: *«Det ble ikke fastsatt noen plan. For å få til noe så må man ville det, og det var ingen kommuner som ville dette i utgangspunktet, utenom Haugesund».* Flere av informantene nevnte også at det i det siste

prosjektstyringsmøtet ble diskutert om forprosjektet skulle forlenges. Imidlertid var deltakerne enige i at forprosjektet måtte avsluttes innen den planlagte fristen.

Alt i alt avtegner det seg et bilde av en prosess uten klare mål. Mange av deltakerne i prosjektstyringsgruppen opplevde at målene for prosessen ble til underveis, eller at prosessen ikke hadde klare mål i det hele tatt. De informantene som sa at det var klare mål for prosessen henviste til mandatet som ble gitt ordførerne, men kunne ikke utdype målet noe videre. Dette henger nok sammen med at mandatet var veldig vidt og uspesifisert, og at det ikke ble lagt så stor jobb ned i å tydeliggjøre hva som lå i dette mandatet. Målene for prosessen ble dessuten ikke formidlet utad på en slik måte at opposisjonslederne, de hovedtillitsvalgte og ordføreren i Bokn kommune oppfattet at prosessen hadde klare mål. Videre var det fastsatt en tidsplan for forprosjektet, på det første prosjektstyringsgruppemøtet. Imidlertid opplevde noen av informantene at prosessen ikke fulgte noen plan, eller at planen hadde blitt til underveis. Den tidsplanen som ble satt ble dessuten ikke fulgt helt, i og med at ikke alle kommunene klarte å ferdigbehandle anbefalingen fra prosjektstyringsgruppen innen 1. april.

5.2 Initiativ

Med initiativ menes her, som nevnt i kapittel 3.1, hvem som initierer prosessen, hvordan den blir initiert og om det er noen uenigheter om initieringen.

Kommunestruktur ble først en aktuell sak på Haugalandet da det 9. april 2014 ble holdt et felles formannskapsmøte i Haugesund for alle Haugalandskommunene, hvor kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner kom for å snakke om kommunereformen og kommunestruktur på Haugalandet (Johannessen 2014).

Initiativet til en faktisk prosess på Haugalandet kom på regionrådsmøtet 19.juni, da en av sakene på sakslisten var: «*Kommunestruktur – hvordan legge opp prosess?*». I møtoreferatet står det at rådets Arbeidsutvalg hadde drøftet kommunestrukturdebatten, og ønsket å diskutere hvordan en burde legge opp prosessen i regionrådet. Arbeidsutvalget ble gitt mandat til å planlegge videre prosess frem til rådsmøtet 3. oktober og, med støtte fra sekretariatet, lage et saksutkast med forslag til hvordan videre arbeid med kommunereform kunne foregå i regionen, som alle skulle ta videre i sine respektive kommuner (Dok. 1, s. 2).

Ordførerne ble bedt om å få et mandat fra sine kommunestyre om å være med videre i arbeidet med utredning av kommunereform på Haugalandet. Dette mandatet om å være med videre i en regional prosess skulle behandles i kommunene innen neste rådsmøte i oktober (Dok. 1, s. 2).

Rådmennene i alle de 10 Haugalandskommunene fremmet deretter en innstilling i sine respektive kommunestyre om å delta i arbeidet med utredning av ny kommunestruktur i Haugesundregionen i regi av Haugaland Vekst regionråd (fremkom blant annet i intervju med rådmannen i Karmøy 18.02.15). Dersom ordføreren fikk mandat til å delta, skulle rådmannen gis mandat til å gå inn i en referansegruppe for prosjektstyringsgruppen. Formannskapet skulle fungere som referansegruppe for ordføreren (Dok.2, s. 5).

Av deltakerne i den offisielle prosessen ga de fleste informantene uttrykk for at prosessen ble initiert av, og i Haugaland Vekst regionråd. For eksempel sa ordføreren i Etne at: *«Vi så at regionrådet var et aktuelt fora for å dra i gang en sånn prosess og vi følte oss forpliktet til å gå inn i denne prosessen når den var blitt satt på dagsorden»*. Ordføreren i Sveio sa: *«Regionrådet er det organet vi har felles, så det ble helt naturlig å legge [arbeidet dit]»*. Ordføreren i Karmøy, som også var regionrådsleder, syntes også at regionrådet var en naturlig plass å legge prosessen, og kjente på ansvaret med å få i gang en prosess:

«Jeg ble regionrådsleder 1. januar 2014. Jeg følte veldig på ansvaret om at kommunereformen, den måtte vi ta i regionrådet. Kommunereformen er en av de viktigste oppgavene kommunene har, og poenget er å få regioner som samarbeider og jobber i takt. Derfor syntes jeg det var umåtelig viktig at vi satte dette på dagsorden i regionrådet».

Noen informanter ga også uttrykk for at det var visse aktører fra Haugesund som særlig hadde vært pådrivere for å få i gang en prosess. For eksempel sa ordføreren i Vindafjord: *«Det har vært gjennom regionrådet prosessen har blitt styrt, men det er ikke noen tvil om at Haugesund ønsket dette mest»*. Politikere fra Haugesund Høyre var også tidlig ute i mediene og flagget at de ønsket en storkommune for hele regionen. Blant annet var gruppelederen av Haugesund Høyre, Jarle Utne Reitan, tidlig ute med et forslag om å slå sammen 13 kommuner til en storkommune med uttalelsen *«Alt bør bli «Haugesund»* (Løvik og Tho 2014).

Det var stort sett enighet om å sette i gang en prosess, imidlertid nevnte flere informanter at ordføreren i Bokn forsøkte å få prosessen utsatt. Boknordføreren sa selv:

«Jeg hadde et forslag i rådet om å avvente arbeidet til stortingsmeldingen om det nye oppgavebildet var kommet, for jeg mener det er et avgjørende premiss, men jeg trakk forslaget når det ikke var flertall for det».

Bokn bestemte seg også for ikke å gå inn i prosessen, det samme gjorde Tysvær. På dette tidspunktet, på regionrådsmøtet den 3.oktober, begynte også andre kommuner å flagge usikkerhet om å gå inn i prosessen. Særlig «helsekommunene»¹³ Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord var usikre. Imidlertid ble det holdt en lunsjpause hvor ordførerne fra disse fire kommunene fikk snakket sammen og de endte med å stille seg positive til å delta i forprosjektet, men som det står i møtereferatet «[De] understreket hver for seg at de er skeptiske til å delta i et for omfattende og ressurskrevende forprosjekt» (Dok. 2, s. 4).

Det var også noe uenighet om å legge prosessen til Regionrådet og valget om å bruke Haugaland Vekst IKS til sekretariat. Blant annet sa rådmannen i Tysvær:

«Det var en del spørsmål, i hvert fall i vårt formannskap, om [...] et regionråd, som ikke har annen myndighet enn den som er gitt av det enkelte kommunestyre, ville være i stand til å administrere dette eller forvalte et sånn type ansvar på en betryggende måte. Forankringsmulighetene var det nok bekymring om i flere kommuner».

Særlig aktører som ikke satt i regionrådet var kritiske til å bruke Haugaland Vekst IKS som sekretariat. Blant annet mente opposisjonslederen i Tysvær at: «*Haugaland Vekst [IKS] og regionrådet har vært feil arena fordi opposisjonen ikke har vært med*».

Også deltakere i prosjektstyringsgruppen opplevde sekretariatets rolle som uklar. Ordføreren på Utsira sa: «*Rollen [til Haugaland Vekst] har vært veldig uklar, en har på en måte følt at det har vært de som har kjørt prosessen, som egentlig bare er sekretariat. Hva har de som næringsutvikler med dette å gjøre?*» Representanter fra sekretariatet sa selv at de opplevde å bli tillagt holdninger de ikke hadde, og at de derfor var påpasselige med å påpeke at de kun fungerte som sekretariat og tilrettelegger. Administrerende direktør i Haugaland Vekst IKS gikk blant annet ut i Haugesund avis med et debattinnlegg hvor han understrekte at «*Haugaland Vekst [IKS] skal fungere som en nøytral arena og tilrettelegger slik våre eierkommuner i fellesskap har bedt oss om*» (Karlsen 2014). Et hovedinntrykk på tvers av intervjuene var at

¹³ Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord inngår i et interkommunalt samarbeid om helsetjenester. De omtaler seg selv ofte som «helsekommunene» (Vindafjord Kommune u.å.)

bakgrunnen for valget om å ha Haugaland Vekst IKS som sekretariat var at ordførerne og rådmennene ikke ønsket at forprosjektet skulle koste penger, det skulle gjøres av kommunene selv fordi de har mye kompetanse og informasjon som kan hentes ut og brukes. Dette skulle hentes ut ifra kommunene også skulle sekretariatet prøve å utarbeide noe på bakgrunn av det.

Oppsummert kom initiativet til en prosess om kommunestruktur på Haugalandet fra Haugaland Vekst regionråd. Det var stort sett enighet blant medlemmene av regionrådet om at prosessen skulle tas der, og at Haugaland Vekst IKS skulle være sekretariat, men det ble bestemt at hver ordfører skulle ha mandat fra sin kommune til å gå inn i en prosjektstyringsgruppe før en gikk videre. Mye på grunn av at det var noen kommuner (særlig de fire såkalte helsekommunene) som flagget usikkerhet om å gå inn i en felles prosess. Det var dessuten en del kritikk av valget om å legge prosessen til regionrådet og bruke Haugaland Vekst IKS som sekretariat, især fra aktører som ikke var medlem av regionrådet, da det var uenighet om regionrådet var rette arenaen for en slik prosess og fordi det var uklart hvilken rolle Haugaland Vekst IKS som sekretariat skulle ha.

5.3 Ledelse

Med ledelse menes her, som nevnt i kapittel 3.1, hvem som leder prosessen og om det er noen konkurranse og uenighet om å få lede prosessen.

Forprosjektet ble som nevnt ledet av en prosjektstyringsgruppe bestående av ordførerne fra de etter hvert ni kommunene som bestemte seg for å delta i prosessen. Prosjektstyringsgruppen ble ledet av Karmøyordføreren, som også ledet møtene. For eksempel sa ordføreren på Utsira: *«Når det var uenighet om hva som skulle tas opp på det felles formannskapsmøtet, så var det hun, sammen med arbeidsutvalget, som tok ledelsen der»*. Arbeidsutvalget for prosjektstyringsgruppen var den samme som for regionrådet: ordførerne i kommunene Haugesund, Karmøy og Etne (fremkom blant annet i intervju med ordføreren i Karmøy 25.02.15).

Haugaland Vekst IKS bistod som sekretariat og tilrettelegger for arbeidsmøtene til prosjektstyringsgruppen. Sekretariatet var tidlig ute og sa at de burde hatt en prosessleder med for å styre litt mer, og det ble diskutert om det skulle leies inn en ekstern prosesskonsulent eller leder for prosessen. Dette ønsket imidlertid ikke prosjektstyringsgruppen å bruke penger på

(fremkom blant annet i intervju med ordføreren i Karmøy, 25.02.15). Dermed måtte sekretariatet prøve å dra gruppen fremover og forsøke å få dem til å konkludere. Representanten for sekretariatet sa:

«Vi har sett litt til Samarbeidsrådet i Sunnhordaland som har Odd Henry Dale, tidligere rådmann i Haugesund, som innleid prosessleder. De har kommet litt lenger enn oss. Jeg tror nok vi kunne klart å få en enda bedre prosess med en prosesskonsulent for å dra dette her».

I ettertid sa også ordføreren i Karmøy: *«[Vi] kunne hatt behov for litt ekstern hjelp. Det er lett å se etterpå».*

Fylkesmannen i Rogaland, Magnhild Meltveit Kleppa, deltok på rådsmøtet som ble holdt 3. oktober (Dok.2, s. 1). Hun orienterte om sitt mandat og prosessen rundt kommunestruktur. Noen av informantene uttrykte skuffelse over at Fylkesmannen ikke hadde tatt en mer aktiv rolle i prosessen på Haugalandet. Ordføreren i Karmøy sa:

«Det er Fylkesmannen som skal få i gang dette her, men vi har ikke hatt noen drahjelp der. Ikke noe fra prosessveilederen som ble ansatt i november heller. Fylkesmannen skal være driveren i prosessen, det har vi ikke opplevd at Fylkesmannen i Rogaland er».

Prosessveilederen fra Fylkesmannsembetet deltok på et felles formannskapsmøte som ble holdt i Tysvær i regi av prosjektstyringsgruppen. Det samme gjorde en representant fra KS. Der var det satt av en halvtime til Fylkesmannen og KS til sammen. Ordføreren på Karmøy uttalte: *«Grunnen til at vi ikke ga dem så mye tid er at vi synes det er lite å hente der [...]. De kommer ikke med noe nytt og vi så heller ikke for oss at det ville komme noe nytt».*

Grunnen til at Fylkesmannsembete ikke har vært mer involvert i prosessen på Haugalandet er todelt ifølge prosessveilederen fra embetet. For det første har ikke Fylkesmannen i Rogaland hatt kapasitet til å tilby disse kommunene noen prosessleder. For det andre ser ikke Fylkesmannen det som sin rolle å lede lokale prosesser, da det vil kunne komme i konflikt med oppgaven Fylkesmannen har fått om å komme med sin anbefaling for kommunestrukturen i Rogaland.

I følge prosessveilederen er det viktig for Fylkesmannen å legge til rette for at kommunene setter i gang prosesser med å utrede kommunereform med nabokommunene. Blant annet har

Fylkesmannen annonsert at kommunen kan få 100 000 kr i skjønnsmidler, gitt at de har prosesser der de utreder alternativer (Fylkesmannen i Rogaland 2014). Disse pengene skal da brukes på informasjon, innbyggerinnvolving, ansatteinnvolving etc. Han understreker at de bruker nettsiden sin aktivt for å informere om hva som skjer i fylket og ser på Fylkesmannens rolle som *«en slags lyttestasjon om noen er nysgjerrige på hva som skjer, også overfor media»*. Måten Fylkesmannen forholder seg til kommunene på er gjennom en kontaktperson som er utpekt i hver kommune. Fylkesmannen har dessuten opprettet en referansegruppe hvor representanter fra hele regionen sitter, hvor de får tilbakemeldinger på hva som skjer av kommunesammenslåingsprosesser i regionen. Haugaland Vekst sekretariat stiller med to representanter (intervju med Administrativ direktør i Haugaland Vekst IKS 23.02.15). I tillegg sendte Fylkesmannen ut et bestillingsbrev til alle kommunene den 24. november 2014, som la noen føringer for hvordan kommunene burde strukturere arbeidet med et ønske om at kommunene kommer med en tilbakemelding innen 1. mars 2015 om status og hvordan de tenker prosessen videre (Fylkesmannen i Rogaland 2014).

I begynnelsen av intervjuet uttrykte prosessveiledere fra Fylkesmannsembetet at han var fornøyd med prosessen på Haugalandet: *«Jeg synes det var en god start at de fikk i gang et samarbeid»*, og at han for tiden jobbet med å samle inn informasjon fra kommunene om hvor langt kommunene er kommet i prosessen og at han var *«spent på hva som skjer på Haugalandet nå, når vi har fått oppdatert de politiske protokollene»*. Imidlertid snudde han litt når han fikk oppfølgingsspørsmål med referanse til innholdet i kommunestyrevedtakene som har blitt gjort på Haugalandet: *«Jeg er ikke akkurat bekymret, men tidsfristen frem til sommeren blir jo stram når vi ikke er kommet lenger enn vi har kommet nå i mange kommuner»* og *«det kan lett bli at en bruker denne utredningen til uthaling»*. Dette tolker jeg som at Fylkesmannen har hatt en noe tilbaketrukket rolle og ikke skaffet seg særlig innsikt i hva som foregår på Haugalandet.

Alt i alt avtegner det seg et bilde av at det var en enighet innad i prosjektstyringsgruppen om å la leder for regionrådet også være leder for prosjektstyringsgruppen. Sekretariatet fikk en slags tilretteleggerrolle i prosessen som de opplevde som utfordrende, og de etterspurte tidlig en prosesskonsulent som kunne drevet prosessen fremover, noe som ble avvist av regionrådet. Flere av informantene nevnte at de skulle ønske Fylkesmannen hadde hatt en mer aktiv rolle i prosessen. Bakgrunnen for Fylkesmannens manglende tilstedeværelse var for det første at Fylkesmannen verken hadde kapasitet til å ta en mer aktiv rolle, eller ønsket å være mer

involvert. Og for det andre fordi kommunene på Haugalandet etter hvert ikke ønsket å invitere Fylkesmannen med, da de ikke hadde noen tro på at Fylkesmannen hadde noe å bidra med.

5.4 Deltakelse

Med deltakelse menes her, som nevnt i kapittel 3.1, hvem som er deltakerne i prosessen, hvordan deltakelsen er organisert og hvordan forholdet er mellom deltakerne.

I begynnelsen var åtte av ti Haugalandskommuner med i forprosjektet. Etter at ekspertutvalg hadde lagt frem sin rapport med forslag til nye kommunale oppgaver i desember (Regjeringen 2014a), kom også en niende, Tysvær, med (Dok.5, s. 1). Noen av informantene var imidlertid ikke fornøyde med at det kun var ordførerne som fikk delta i prosjektstyringsgruppen og at formannskapene og opposisjonen kun skulle være representanter gjennom å fungere som en referansegruppe for ordførerne. Det eneste møtet opposisjonen var invitert til var et felles formannskapsmøte som ble holdt i Tysvær den 19. januar 2015 (Dok.3, s. 5). Samtlige av opposisjonslederne jeg intervjuet stilte seg kritiske til at opposisjonen ikke var blitt mer involvert. Opposisjonslederen i Haugesund sa:

«Opposisjonen blir overhode ikke tatt med i forprosjektet, bare ordførerne, og vi har null eierskap til prosessen. Vi i Haugesund Arbeiderparti protesterte mot å ha prosessen i Haugaland Vekst regionråd fordi det kun var posisjonen som var med i prosessen».

Han opplevde prosessen som lukket og syntes det var vanskelig å engasjere seg når de ikke var en del av prosessen. Opposisjonslederen i Karmøy opplevde også å være satt på sidelinjen: *«Jeg opplever ikke at det er mulighet for å påvirke prosessen. Formannskapet skulle være referansegruppe, men vi har ikke fått nok informasjon eller arena hvor det er naturlig for oss å komme med [innspill]».*

Også deltakere i prosjektstyringsgruppen stilte seg i ettertid kritiske til at opposisjonen ikke var blitt bedre representert i prosessen. En av disse, ordføreren på Utsira, sa:

«Jeg har opplevd det slik at kommunikasjonen mellom partiene i de ulike kommunene har vært varierende (...) jeg tror en representant fra opposisjonen burde ha vært mer delaktig i prosessen, da ville en kanskje fått en større forankring for å kjøre prosessen videre».

Og en representant fra sekretariatet sa:

«Det kunne vært naturlig at rådmennene fikk en mer aktiv rolle tidligere i prosessen. Det kan fort oppstå et vakuum mellom ordførerne som skal hjem og selge ting til sine kommunestyre. Kunne eventuelt hatt med rådmennene og en opposisjonspolitiker i prosjektstyringsgruppen, så kunne kanskje prosessen forløpt seg enda bedre, sett i etterpåklokskapens navn».

Alle de tre rådmennene tok også opp utfordringene med å ikke inkludere opposisjonen i prosjektstyringsgruppen. Rådmannen i Karmøy sa:

«Det var veldig naturlig å bruke regionrådet. Det som ble gjort feil var at det ble initiert derfra og håndtert derfra. Det burde i mye tidligere grad blitt tatt ut til kommunene. I Hordaland hoppet de over forprosjektet og de tok med lederne av de største opposisjonspartiene. Selv om regionrådet ikke har noen beslutningsmyndighet, siden saker må vedtas i kommunestyrene, så er det noe med følelsen av å bli holdt utenfor».

Rådmannen i Haugesund syntes også at opposisjonen burde vært tatt med: *«Prosesen burde vært bredere politisk fundamentert med at opposisjonspolitikere også var med, og man i større grad fikk inn fakta i diskusjonen».* Mens rådmannen i Tysvær understrekte utfordringen med at Høyre er sterkt representert i ordførerkollegiet:

«Det var naturlig så tidlig i fasen, at det var ordførerne som representerte kommunene. Men det var nok litt uheldig for prosessen at det på hele ytre Haugalandet – i Karmøy, Tysvær, Haugesund og Sveio – kun er høyreordførere. Det har fungert dårlig, for det har gjort at de store opposisjonspartiene, spesielt Arbeiderpartiet, har sittet på sidelinjen og kanskje hatt masse skepsis og spørsmål, som de med fordel kunne ha sittet rundt det samme bordet og diskutert. Da hadde vi kunnet realitetsorientere oss mye tidligere».

Mange av ordførerne så det imidlertid som helt naturlig at det kun var de som var representert i prosjektstyringsgruppen, og at det ville vært mer naturlig å trekke inn flere når man skulle gå inn i hovedprosjektet. En av disse, ordføreren i Karmøy, sa: *«Det er ingen andre som er heltidspolitikere og som kan være med, det var naturlig at det er ordførerne som skulle være med. Det ble ikke diskutert noe annet.»* Ordføreren i Suldal pekte videre på at *«forslaget fra regionrådet var at det skulle være ordførerne som skulle være representanter, dette forslaget*

gikk ut til kommunene, så det var opp til kommunestyrene å vedta det». Også ordføreren i Vindafjord sa at «det ble diskutert å ta flere med, men da blir gruppen så stor. Diskusjonen gikk også ut på at det innad i regionrådet er forskjellige partier som er representert med forskjellige ordførere, slik at en har fått forskjellige syn inn på saken».

Rådmennene, som skulle fungere som referansegruppe, ble først trukket med i prosessen i forbindelse med SWOT-analysen alle kommunene gjennomførte (Dok.3, s. 4). De kom i tillegg på banen som deltakere på arbeidsmøtet i prosjektstyringsgruppen den 23. januar 2015. Svarene fra rådmennene tolker jeg som at de har syntes prosessen har vært vanskelig å gripe fatt i og at rollen som referansegruppe har vært uklar. For eksempel sa rådmannen i Karmøy:

«Som rådmann var det vanskelig å gripe fatt i dette fordi det var initiert og kjørt av ordførerne. Det var definert en slags arbeidsdeling som ble veldig diffus, vi ble definert som referansegruppe, som var en veldig diffus rolle. Dermed ble det to prosjektstyringsgruppemøter uten at vi var til stede, og jeg tror de fleste rådmennene har sittet litt på sidelinjen».

Også rådmannen i Tysvær la vekt på at rådmennenes rolle var diffus, og han sa videre:

«Vi ble først koblet på skikkelig i et møte i januar. Fram til da var vår rolle hovedsakelig å bidra til en form for SWOT-analyse, en slags «selvangivelse» om styrker og svakheter i egen kommune. Vår rolle var lite avklart i høst, men den ble tydeligere definert fra tidlig nyår, fra det felles formannskapsmøtet vi hadde».

Etter prosjektstyringsgruppemøtet den 23. januar var gjennomført, satte rådmennene seg ned sammen for å utarbeide en innstilling i felleskap, som hver rådmann skulle tilpasse sin kommune. Blant annet sa rådmannen i Tysvær:

«Rådmennene har vært ganske avventende, frem til vi ble invitert med i slutfasen. Og frem til da var prosessen preget av mangel på tydelige drivere i prosessen». Han sa videre: «Rådmennene har kunnet være mye mer konkrete i våre innstillinger enn det var naturlig og mulig for Haugaland Vekst [IKS] å være. For Haugaland Vekst [IKS] som nøytralt sekretariat for regionrådet stiller jo med et ganske stort handicap der, og har måttet begrense seg til å skissere ulike modeller for utredningsarbeid videre. Og så må vi som sitter i de enkelte kommunene inn mot våre kommunestyre konkretisere».

De hovedtillitsvalgte i Haugesund, Karmøy og Tysvær har ikke vært en inkludert del av prosessen, verken i prosjektstyringsgruppen eller som referansegruppe. Ut ifra svarene til de hovedtillitsvalgte tolker jeg det som at de har fått veldig lite informasjon om prosessen, og de opplever den som veldig lukket. Hovedtillitsvalgt i Karmøy sa:

«Vi har etterlyst å komme med i prosessen, men så langt har de tatt denne prosessen i et slags lukket rom. De påstår det er åpne møter, men det er ikke så lett å finne møtedatoene noen plass, så det er vanskelig å komme og høre på. Så vi føler oss litt satt på sidelinjen».

Også hovedtillitsvalgt i Haugesund har en opplevelse av en lukket prosess: *«Vi har hørt veldig lite om prosessen, vi vet ikke mer enn det vi leser i media eller finner ut av selv. Men vi kommer til å stå på for at vi skal inn».*

Et hovedinntrykk på tvers av intervjuene er at deltakelsen til ordførerne i prosjektstyringsgruppen har vært stabil. De har deltatt på alle møtene. Det samme har representantene fra sekretariatet. På regionrådsmøtet som ble holdt den 3. oktober deltok dessuten (som nevnt over) representanter fra KS og Fylkesmannen, samt representanter fra *Menon business economics*, et analyseselskap som har gjennomført en studie om vekstpotensialet i Haugesundsregionen (Dok.2, s. 1). Antall kommuner og dermed også antall ordførere i prosjektstyringsgruppen økte også fra åtte til ni (Dok.5, s. 1). På spørsmål om deltakelsen på møtene har vært en prioritert sak blant ordførerne var det ulike oppfatninger blant informantene. De fleste ordførerne, samt representanten fra sekretariatet, var enige om at prosessen og deltakelsen på møtene hadde vært en prioritet. Ordføreren på Utsira sa imidlertid: *«Det er sikkert en prioritert sak for noen, men mange, som vi, er med bare for å være med. Fordi Fylkesmannen har oppfordret oss til å gå sammen og at det er lurt å samarbeide».* Ordføreren i Sauda sa noe av det samme: *«Det vi oppnår med å være med i prosessen er at vi kan dokumentere overfor sentrale myndigheter at vi har vært med, men at konklusjonen muligens kan bli at dette ikke var noe for oss».* Opposisjonslederne stilte seg skeptiske til om prosessen hadde vært en prioritert sak blant deltakerne. Blant annet sa opposisjonslederen i Haugesund: *«Jeg opplever at saken kanskje ikke er så prioritert som en skulle tro. På det felles formannskapsmøtet var det påfallende lite som hadde skjedd. Mye av det som ble sagt var gammelt nytt».* Også opposisjonslederen i Karmøy stilte seg kritisk til ordførernes prioriteringer av prosessen: *«Hadde det vært en prioritert sak hadde de som styrte prosessen kunne prioritert hva som skulle utredes. Jeg føler ikke prosessen er prioritert nok».*

Forholdet mellom deltakerne i prosjektstyringsgruppen beskrives av de fleste ordførerne som bra, selv om det har vært stor grad av politisk uenighet. Ordføreren i Sauda sa: «*Forholdet er veldig bra. Ikke høy grad av enighet, men høy grad av raushet, det er folk som har et godt forhold til hverandre. Men vi er jo ikke politisk enige, men vi er åpne. Vi tør å sette foten ned og si hva vi mener*». Mens ordføreren i Vindafjord pekte på at: «*[...] vi må kanskje være litt mer ærlige, det er nok en del ting som ikke blir sagt. Det er av og til at en har inntrykk av at det er en liten elefant i rommet. Det går litt på det med ulike ståsteder, men forholdet er veldig åpent og vi har hatt en knallgod diskusjon*». Ordføreren på Utsira opplevde at det var:

«*[...] litt anstrengende av og til når en føler at det ikke er rom for å være tydelige på det en vil. Man får beskjed om å se på alle muligheter og tenke mer helhetlig. Vi blir på en måte dempet hvis en har gjort seg opp en mening. Litt mistenkeliggjøring fordi en ikke er sikker på agendaen til noen av kommunene, hvor mye de har sitt formannskap og kommunestyre i ryggen*».

Mens ordføreren i Tysvær understreket: «*I møtene er det veldig bra, det har vært en ryddig prosess og deltakerne har vært åpne, men utad i media har det vært en del uheldige utsagn*».

Informantene trakk frem flere samarbeidsprosjekter og andre tidligere erfaringer med å arbeide sammen, både mellom kommunene generelt, og som ordførerne sammen har arbeidet med. Eksempler som ble trukket frem var regionalplanen for areal og transport, hvor ordførerne var en del av styringsgruppen, opprettelsen av Haugaland Vekst regionråd, arbeidet med utbedringen av flyplassen på Helganes, arbeidet med Haugalandspakken, Høyskolen og Bompengepakken. Imidlertid pekte noen av informantene på at det var varierende hvor lenge noen av ordførerne hadde sittet og dermed også varierende hvor mye erfaring de hadde med å jobbe sammen. En av disse, ordføreren i Haugesund, sa: «*Noen av oss har veldig lang erfaring, jeg og han i Suldal har sittet lengst*». Noen av ordførerne sitter i sin første periode, som ordføreren i Karmøy og ordføreren i Sveio (fremkom i intervjuene med ordførerne). Mens ordførerne i Haugesund og Bokn sitter i sin siste periode og har gått ut og sagt at de ikke stiller til gjenvalg (Ringodd og Tho 2014; Lindanger 2015). Det var også flere informanter som trakk frem at de ikke hadde erfaring med å arbeide med slike store politiske prosesser som kommunereformen. Blant annet sa ordføreren i Karmøy: «*Det å kjøre felles politiske prosesser, i så stort omfang i hver enkelt kommune, har jeg ikke vært borti før*».

Informantene pekte på flere motsetninger mellom de deltakende kommunene i forprosjektet. Som ordføreren på Utsira sa: «*Motsetningene er både økonomisk og historisk. Det er også motsetninger ut ifra hvilke utfordringer kommunene har, hva angår både størrelse og hvor de ligger geografisk*». Det ble også pekt på forskjellene mellom bykommuner og distriktskommuner av ordføreren i Vindafjord, og ordføreren i Sveio pekte på motsetningene mellom den indre og den ytre delen av regionen. Den motsetningen som ble trukket klarest frem, var motsetningen mellom kommunene Haugesund og Karmøy. Blant annet sa ordføreren på Utsira: «*Karmøy-Haugesund forholdet kommer alltid opp som en utfordring*».

Det har vært få møter og fora, utenom den offisielle prosessen, hvor kommunesammenslåing har blitt diskutert. Det ble imidlertid arrangert en åpen debatt på Haugesundaren¹⁴ hvor flere lokalpolitikere deltok, blant andre gruppeleder i Haugesund høyre, gruppeleder i Karmøy arbeiderparti, ordføreren i Bokn, ordføreren i Karmøy, varaordføreren i Sveio fra Krf, en representant fra Tysvær Høyre, ordføreren i Vindafjord og leder for Haugesund SV, samt leder av Haugesundsregionens Næringsforening. Debatten ble arrangert av Haugesunds Avis og Foreningen Samtid. Debatten la opp til en diskusjon om debattantene var for eller imot kommunesammenslåing på Haugalandet (Meling 2014). I media har lokalavisene Haugesunds Avis og Karmsund Avis skrevet en del om kommunesammenslåing på Haugalandet, men fokuset har vært på deltakelsen til kommunene og fremgangen i den offisielle prosessen (Johannessen 2014; Tho 2014; Tho og Waal 2014; Sveistru 2014p 2015). Noen lokalpolitikere fra opposisjonen i Karmøy har skrevet et par leserinnlegg hvor de fremmer at de ikke ønsker at Karmøy skal delta i en utredning om kommunesammenslåing. Blant annet skrev en representant fra Karmøy Arbeiderparti: «*Vi vet hva en stor kommunesammenslåing i Nord-Rogaland vil bety, og tvil ikke; mange politikere i Nord-Rogaland har allerede bestemt seg. De ønsker en storkommune, og jobber, i det stille, for å legge brikkene på plass*» (Nässe 2014). Mens gruppeleder i Karmøy SV skrev: «*Så langt er det ingen politikere på Karmøy som har tatt til ordet for at Karmøy skal inngå i en stor kommune. At flertallspartiene/høyreordførerne likevel fortsetter utredningsarbeidet med dette som mål er nærmest å betrakte som å holde hele regionens befolkning for narr*» (Hansen 2015). Ellers har det vært få forsøk fra aktører, som står utenfor den offisielle prosessen, på å påvirke prosessen via media.

Oppsummert var deltakerne av den offisielle prosessen ordførerne i de ni kommunene i prosjektstyringsgruppen. Rådmennene skulle fungere som referansegruppe, men den rollen

¹⁴ Et konsert- og kulturlokale i Haugesund.

opplevde ikke rådmennene var tydeliggjort nok, noe som førte til at rådmennene lenge sto litt på sidelinjen av prosessen. Opposisjonen var ikke med i prosjektstyringsgruppen, men var representert i formannskapet som skulle fungere som referansegruppe for ordførerne. Opposisjonslederne var kritiske til denne organiseringen, da de opplevde at de ikke fikk deltatt ordentlig i prosessen. Flere av deltakerne i prosjektstyringsgruppen så i ettertid at det kanskje hadde vært bedre om opposisjonen var tatt med. Deltakelsen i den offisielle prosessen var stabil og forholdet mellom deltakerne ble beskrevet som godt, fordi ordførerne var vant med å samarbeide sammen, men ikke desto mindre var prosessen preget av høy grad av saklig uenighet. Det var lite aktivitet forbundet med kommunesammenslåing utenom den offisielle prosessen.

5.5 Saksbehandling

Med saksbehandling menes her, som nevnt i kapittel 3.1, om det utformes sakslister, om sakslistene følges og om det skrives møtereferater eller ei.

Det ble i alt holdt tre arbeidsmøter i prosjektstyringsgruppen, pluss et felles formannskapsmøte (Dok.3; Dok.4; Dok.5). For hvert av prosjektstyringsgruppemøtene ble det sendt ut agenda til alle møtedeltakerne i forkant av møtet. Det var Haugaland Vekst-sekretariatet som utformet sakslisten, i samarbeid med Arbeidsutvalget (fremkom blant annet i intervju med representanten fra sekretariatet 23.02.15). Men det ble også nevnt av flere av informantene at det var mulig å ta opp saker som ikke sto på sakslisten under 'eventuelt'. Sakslistene ble stort sett fulgt, men det var ikke snakk om veldig lange sakslister. Flere av informantene begrunnet det med at sakene sa seg litt selv, for eksempel sa ordføreren i Karmøy: «*Det handlet jo om å avklare hva som skal skje videre, hvordan det skal utredes*». Ut ifra intervjuene med medlemmene av Arbeidsutvalget og sekretariatet, har jeg ikke noe inntrykk av at sakslisten ble utformet på bakgrunn av en klar bevissthet om hva som skulle løses gjennom arbeidet med prosessen. Sakslistene for møtene består heller ikke av særs konkrete saker, det er mer snakk om en liste av punkter som skal diskuteres (Dok.19; Dok.20; Dok.21).

Alle prosjektstyringsgruppemøtene ble protokollført. Det var Haugaland Vekst-sekretariatet som hadde ansvaret for å skrive protokollene og distribuere dem til møtedeltakerne. Møtereferatene ble også sendt til ordførerne og rådmennene i Bokn og Tysvær (for de to første møtene de ikke deltok på). Protokollene ble sendt ut til godkjenning hos alle møtedeltakerne og

hvert møte startet med en gjennomgang av referatet fra forrige møte (fremkom blant annet i intervju med representanten fra sekretariatet 23.02.15). Ordføreren på Utsira hadde imidlertid en opplevelse av at det som kom med i referatene var litt selektivt: *«Jeg føler liksom at noe av det jeg sier kommer med, men ikke alt. En drar litt tråden ut av det som blir sagt i møter, og får med seg noe fra møtene, men ikke alt»*. Det var mange diskusjoner omkring temaet kommunestruktur på Haugalandet på alle møtene. Det er imidlertid litt varierende hvordan informantene oppfattet diskusjonene og enigheten på møtene. Noen opplevde at de kom til enighet om saker underveis i prosessen. Blant annet sa representanten fra sekretariatet: *«Vi sveipet alltid litt tilbake igjen på diskusjonene. Men jeg følte det at når en først hadde gått for f.eks. beslutningsmodellen så var det ikke tvil eller spørsmål om den i etterkant»*. Mens ordføreren i Vindafjord uttalte: *«Omkamper? En har vel ikke spikret noe i stein, så det har vel mer blitt en diskusjon. Og det er nok ingen tvil om at det er uenigheter og at ting blir tatt opp igjen»*.

Oppsummert var det en formalisert saksbehandling i løpet av prosessen. Det var Haugaland Vekst IKS som stod for alt det praktiske i samråd med Arbeidsutvalget. Det ble utformet sakslister for hvert møte, sakslistene ble stort sett fulgt og det ble skrevet referater for alle møtene. Imidlertid var ikke sakslistene utformet på bakgrunn av en klar bevissthet om hva som skulle løses gjennom arbeidet med prosessen, og det var ulike oppfatninger om en i løpet av møtene kom til enighet eller ei. Dette gjenspeiles også i ordføreren på Utsira sin opplevelse av at referatene var litt selektivt utformet. Det kan henge sammen med at sekretariatet følte på et ansvar for å dra konklusjoner og oppsummere møtene, noe som kanskje resulterte i at møtereferatene uttrykte en klarere enighet om saker enn hva som faktisk hadde funnet sted.

5.6 Utfall

Med utfall menes her, som nevnt i kapittel 3.1, hva utfallet av prosessen blir. Med utfall mener jeg om kommunene velger å gå videre i en utredningsprosess eller ei, og hvem de eventuelt går i dialog med.

Resultatet av forprosjektet var en anbefaling fra prosjektstyringsgruppen, i form av en sluttrapport. Innholdet i sluttrapporten var tredelt og bestod av en fasemodell med en prosessbeskrivelse, en rekke scenarier av mulige sammenslåinger og en beslutningsmodell. Fasemodellen bestod av fire faser: (1) Avklaring prosjektplan, (2) Intern analyse per kommune,

(3) Analyse av regionen: muligheter og trusler, og (4) Valg av research-metodikk. Fase 1 og 2 ble gjennomført i forprosjektet (Dok.17, s. 6). Scenariene som kommunene skulle ta stilling til og vurdere hvilke de ønsket å se nærmere på var:

Tabell 5.6.1 Oversikt over scenariene presentert i sluttrapporten (Dok.17, s. 7)

Oversikt over scenariene presentert i sluttrapporten	
<i>Scenario 0</i>	Dagens situasjon
<i>Scenario 1A</i>	Storkommune – alle
<i>Scenario 1B</i>	Storkommune – begrenset
<i>Scenario 2</i>	2 nabokommuner slår seg sammen
<i>Scenario 3</i>	3 eller flere nabokommuner slår seg sammen

Scenariene 1A og 1B, tar for seg to versjoner av en storkommune. Scenario 1A handler om å slå sammen alle 10 kommunene, mens scenario 1B handler om å slå sammen de ytre kommunene med fokus på kommunene i byregionen. Begge scenariene baserer seg på modell 2 fra sluttrapporten til ekspertutvalget (Dok.17, s. 7). Modell 2 åpner for at kommuner har ulike oppgaver ut ifra hvor mange innbyggere de har (oppgavediferensiering) og at det skjer en overføring av flere oppgaver til kommuner som har et vesentlig høyere innbyggertall enn minstestørrelsen på 15 000-20 000 innbygger, men at disse storkommunene fortsatt inngår i fylkeskommunene/regionene (Ekspertutvalget 2014:168-169).

Det ble også presentert en beslutningsmodell i sluttrapporten som skulle være noe hver enkelt kommune kunne utvikle og styre på sin måte. Modellen består av scenariene (som er beskrevet ovenfor), problemstillinger for kommunene (basert på kriteriene og rollene definert av Ekspertutvalget i delutredningen) og to perspektiver – mikro/kommunalt og makro/regionalt. Denne beslutningsmodellen skulle kunne brukes som et vurderingsgrunnlag for sammenslåing mellom to eller flere kommuner (Dok.17, s. 8-9).

Et hovedinntrykk på tvers av intervjuene var at rådmennene i kommunene gikk sammen om å skrive en felles innstilling til kommunene på bakgrunn av prosjektstyringsgruppens sluttrapport. Hver rådmann tilpasset innstillingen til sine respektive kommuner. Hver enkelt

kommune behandlet så innstillingen fra rådmennene i to runder, først i formannskapet, så i kommunestyret. Resultatet i de ulike kommunene av den politiske behandlingen av anbefalingen fra prosjektstyringsgruppen oppsummeres i tabell 5.6, og beskrives nærmere under:

Tabell 5.6.2 Resultatet av den politiske behandlingen

Resultatet av den politiske behandlingen					
	<i>Scenario 0</i>	<i>Scenario 1A</i>	<i>Scenario 1B</i>	<i>Scenario 2</i>	<i>Scenario 3</i>
Haugesund	X	X	X	X	
Karmøy	X				
Sveio	X	X	X		X
Utsira	X				
Tysvær	X			X	
Vindafjord	X			X	X
Etne	X			X	X
Sauda	X			X	X
Suldal	X				X

Haugesund vedtok å utrede tre av de ulike scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet. Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser) og scenario 1 (storkommune på hele eller «ytre» Haugalandet). I tillegg vil Haugesund vurdere å slå seg sammen med nærliggende nabokommuner som Haugesund har et tett integrert arbeidsmarked med, i henhold til scenario 2 (to nabokommuner slår seg sammen), dersom også nabokommunene ønsker å utrede dette (Dok.6, s. 7).

Karmøy vedtok å først utrede kun et av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet, scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser). I vedtaket fra kommunestyret står det:

«Det forutsettes at første utredningsfase i utredningsarbeidet skal være 0-alternativet (videreføring av dagens kommunegrenser). Denne utredningen skal klarlegge den enkelte kommunes ståsted i forhold til de kriterier og roller som ekspertutvalget har skissert, samt de tilleggsoppgaver som fremgår av Regjeringens stortingsmelding» (Dok.7, s. 5).

For å kartlegge Karmøys ståsted i forhold til ekspertutvalgets kriterier og roller skal kommunen blant annet gjennomføre en innbyggerundersøkelse, der et representativt utvalg av karmøybuer skal intervjues om hva som er viktig for dem. Det skal også hentes inn opplysninger fra alle deler av kommuneorganisasjonen om hvilke styrker og svakheter kommunen har i dag (Jahren 2015). I følge vedtaket fra kommunestyret vil videre prosess så være:

«Ut fra de ønsker som kommer fra kommunene på bakgrunn av første utredningsfase (0-alternativet), skal konkrete utredninger av sammenslåinger mellom 2 eller flere kommuner starte (jfr. Ulike modeller som er beskrevet i forprosjekt av 5.2.2015), som evt. kan gi dette alternativet ytterligere oppgaver, myndighet og lokalt selvstyre. Det forutsettes at det utarbeides en detaljert beskrivelse av prosess- og fremdriftsplan før dette arbeidet starter opp, herunder hvordan innbyggere, næringsliv, organisasjoner m.m. involveres» (Dok.7, s. 5-6).

Sveio vedtok å utrede fire av de ulike scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet. Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser), scenario 1 (storkommune på hele eller ytre Haugalandet), scenario 3 (en sammenslåing av Sveio, Haugesund, Tysvær og Bokn), og et fjerde alternativ som ikke er en del av scenariene anbefalt fra forprosjektet, nemlig en storkommune på hele eller ytre Haugalandet og Sunnhordaland (Dok.8, s. 18).

Utsira vedtok å utrede et av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet, scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser). I tillegg er Utsira åpen for å vurdere eventuelle mindre omfattende alternativer som fremkommer i sonderinger med nabokommuner (Dok.11, s. 19).

Tysvær vedtok å utrede to av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet: Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser) og scenario 2 (Tysvær og Bokn). Begrunnelsen var at:

«Kommunestyret ser det som tjenlig at en bruker tilstrekkelig tid på prosessen før en tar stilling til utredning av større endringer, og vil derfor at en avklarer 0-alternativet samt en vurdering av Tysvær og Bokn som en kommune med interkommunale løsninger, før en går videre med andre løsninger» (Dok.9, s. 19).

Vindafjord vedtok å utrede tre av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet, forutsatt at videre sonderinger mellom kommunene gir grunnlag for en slik utredning. Scenariene som ble vedtatt utredet var: Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser), scenario 2 (Vindafjord og Etne) og to varianter av scenario 3. Den ene varianten av scenario 3 er å utrede sammenslåingsløsninger med Bokn, Tysvær og Etne, den andre varianten å utrede sammenslåing av Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal (Dok.12, s. 5).

Etne vedtok å utrede tre av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet, forutsatt at videre sonderinger mellom kommunene gir grunnlag for slike utredningssamarbeid. Scenariene som ble vedtatt utredet var: Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser), scenario 2 (Vindafjord og Etne) og to varianter av scenario 3. Den ene varianten av scenario 3 er å utrede sammenslåingsløsninger med Bokn, Sveio, Tysvær og Vindafjord, den andre varianten er å utrede sammenslåing av Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal (Dok.13, s. 64).

Sauda vedtok å utrede tre av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet. Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser), to varianter av scenario 2 og to varianter av scenario 3. De to variantene av scenario 2 er Sauda og Suldal eller Sauda og Vindafjord. Mens de to variantene av scenario 3 er Sauda, Suldal, Vindafjord og Etne eller Sauda, Vindafjord og Etne (Dok.15, s. 3).

Suldal vedtok å utrede tre av scenariene presentert i sluttrapporten til forprosjektet. Scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser, men med vurdering av grensejusteringer mot Hjelmeland, Odda og Sauda) og to varianter av scenario 3. Den ene varianten av scenario 3 er at Suldal, Sauda og Hjelmeland (evt. med grensejusteringer mot Odda) skal utredes som en kommune i samarbeid med berørte kommuner. Den andre varianten av scenario 3 er at Suldal,

Sauda, Etne og Vindafjord (evt. med grensejusteringer mot Hjelmeland og Odda) skal utredes som en kommune i samarbeid med berørte kommuner (Dok.14, s. 19).

Ifølge vedtaket som ble fattet på regionrådsmøtet den 3. oktober, skulle forprosjektet være ferdigstilt og oversendt de deltakende kommunene innen 1. februar 2015. Og de deltakende kommunene skulle behandle forprosjektet i de respektive kommunestyrene innen 1. april 2015 (Dok.2, s. 5). Denne tidsplanen ble ikke overholdt. Forprosjektet ble først ferdigstilt den 5. februar (Dok.17), og kommunene ble ikke ferdig med den politiske behandlingen av forprosjektet innen 1. april, da både Vindafjord og Etne behandlet forprosjektet henholdsvis 9. og 14. april (Dok.12, s. 5; Dok.13, s. 64).

Bokn har kun hatt sluttrapporten oppe til politisk behandling i formannskapet. Der ble det vedtatt å utrede scenario 0 (videreføring av dagens kommunegrenser). Det ble videre vedtatt at dersom utredningen av scenario 0 viser at Bokn bør slå seg sammen med andre kommuner, eller kommunestyret av andre grunner ønsker det, skal to varianter av scenario 2, og en variant av scenario 3, utredes. Den ene varianten av scenario 2 er at Bokn og Tysvær skal utredes som en kommune, den andre varianten er at Bokn og Karmøy skal utredes som en kommune. Scenario 3 er en utredning av en sammenslåing av Bokn, Karmøy og Tysvær (Dok.16, s. 3).

Alt i alt avtegner det seg et bilde av at ikke alle scenariene var like populære blant de ti kommunene. Den politiske behandlingen av forprosjektet viser at alle kommunene ønsket å utrede scenario 0 – videreføring av dagens grenser. Kun Haugesund og Sveio ønsket å utrede scenario 1 – en storkommune på hele eller ytre deler av Haugalandet. Fem av kommunene (Haugesund, Tysvær, Vindafjord, Etne og Sauda) ønsket å utrede scenario 2 – sammenslåing av to nabokommuner. Mens fem av kommunene (Sveio, Vindafjord, Etne, Sauda og Suldal) ønsket å utrede scenario 3 – sammenslåing av tre eller flere nabokommuner.

Informantene hadde litt forskjellige tanker om resultatet av forprosjektet, altså sluttrapporten. Rådmannen i Karmøy var misfornøyd med hva forprosjektet hadde resultert i:

«Prosessene med forprosjektet var mislykket. [...] Det skjedde faktisk fryktelig lite, mye nok på grunn av at det ikke var klart hvem som skulle gripe fatt i dette her. På de 6-7 månedene prosjektet gikk, kom vi ikke noe særlig videre. Hovedgrunnen til det var at prosjektet ikke fikk noe eiendomsforhold i kommunene».

Også ordføreren i Sauda var misfornøyd med resultatet: *«Jeg er lite tilfreds med det vi har oppnådd på så mye tidsbruk. Konklusjonen er: se deg rundt, hvem kunne du tenke deg å samtale med? Jeg ble overrasket over hvorfor konklusjonen var så vag»*. Opposisjonslederen i Karmøy opplevde *«[...] at ting [ikke] har blitt avklart. [Jeg] tror ikke politikerne har blitt mer enige gjennom prosessen»*.

Forklaringen på at forprosjektet ikke kom lenger kan være at kommunene, og særlig ordførerne, opplevde et press fra nasjonalt hold om å sette i gang med en prosess, og at resultatet ble at prosessen på Haugalandet ble satt i gang mer på bakgrunn av at kommunene følte en plikt til å utrede, enn at de hadde lyst til å utrede kommunestruktur. For eksempel sa rådmannen i Tysvær: *«Det var en erkjennelse i regionrådet i juni i fjor om at dette var vi nødt til å ta tak i, men det var likevel mer ut av plikt enn av lyst hos mange»*. Også ordføreren på Karmøy sa: *«Det spesielle med denne prosessen er at det egentlig ikke er noen som vil gjennomføre denne reformen, i motsetning til andre prosesser hvor en setter seg til bords med intensjonen om å få til noe sammen»*. Dette ble også bekreftet av ordføreren i Sauda som uttalte: *«Det vi oppnår med å være med i prosessen er at vi kan dokumentere overfor sentrale myndigheter at vi har vært med, men at konklusjonen muligens kan bli at dette ikke var noe for oss»*. Ordføreren i Haugesund pekte på viktigheten av at sentrale myndigheter legger tydeligere føringer for konsekvensene av å ikke delta i de lokale reformprosessene: *«Jeg tror at stortinget må mer på banen for at hele denne reformen skal være vellykket. Eller det må komme sterkere sanksjoner dersom en ikke slår seg sammen»*.

Det var dessuten uklarheter i starten av prosessen om hva forprosjektet egentlig skulle handle om, og målet for prosessen fremsto som uklart for mange av prosessens deltakere. Blant annet uttalte ordføreren i Suldal:

«I starten av prosessen sa vi noe om at vi ville frem til hvilke scenario som skulle utredes i et hovedprosjekt. Så vi hadde vel en klar målsetting om det. Men da vi hadde en del ulike oppfatninger på slutten tyder det på at det ikke var oppfattet likt av alle».

Rådmannen i Tysvær tok opp at saksutkastet, og dermed også målet for prosessen, kan ha blitt utformet diffust med vilje, og at det kan være med på å forklare den beskjedne fremdriften i prosessen, og han uttalte *«Det bidro nok til at en ikke kom så langt i forprosjektarbeidet»*. Dermed kan det virke som at uklare mål i starten var med på å få nesten alle kommunene med i forprosjektet, men at det kom tilbake som en boomerang og hindret en god prosess.

Oppsummert var det ikke så mange av kommunene som var interessert i å utrede sammenslåinger med naboene og at det var størst oppslutning om å utrede de nåværende kommunegrensene. Det kan være flere forklaringer på dette. For det første er ikke dette en prosess kommunene ønsker (utenom Haugesund), og det virker som om mye av grunnen til at kommunene satte i gang med et forprosjekt var at de følte et press om at de måtte sette i gang med noe. For det andre kan det virke som om denne motvilligheten har ført til uklare mål som hindret en god prosess og som kan være en forklarende faktor for den beskjedne fremdriften i å utrede kommunestrukturen i regionen.

6 En analyse av prosessen på Haugalandet

Jeg starter (kap. 6.1) med å analysere funnene fra den empiriske analysen ut ifra de teoretiske perspektivene som ble presentert i teorikapittelet. Deretter (kap. 6.2) diskuterer jeg om kommunereformen på Haugalandet kan sies å være i startgropa eller i ei blindleie. Videre (kap. 6.3) diskuterer jeg om utfallet av prosessen på Haugalandet er et resultat av organiseringen av prosessen. Avslutningsvis (kap. 6.4) diskuterer jeg om måten den nasjonale reformen er utformet, legger noen føringer for den lokale prosessen.

6.1 Felles rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?

Dette delkapittelet skal forsøke å svare på den første problemstillingen: *Hvordan ble beslutningsprosessen organisert: kjennetegnes den primært av rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?*

6.1.1 Målsettinger med prosessen

For fenomenet målsettinger med prosessen, hadde jeg en forventning om at forhandlingsperspektivet skulle ha størst forklaringskraft. Jeg forventet at det ville være uenighet om målene for prosessen, og at målene derfor ville endres underveis. Bakgrunnen for at jeg hadde størst tro på forhandlingsperspektivet er at prosessen med kommunereform er en stor og kompleks prosess. Typisk for slike prosesser er at de omfatter flere sektorer og nivåer, dermed også mange aktører slik at det er vanskelig å gjennomføre rasjonell planlegging (Aberbach og Christensen 2013:4). Prosessen kommunene har gått inn i berører dessuten så mange aktører med ulike meninger, at jeg forventet at det ville være umulig for deltakerne å enes om felles mål. Videre hadde jeg størst tro på forventningene til det anarkiske perspektivet om at prosessen ikke ville følge en på forhånd fastsatt tidsramme. Hvilke erfaringer aktører i en prosess har med lignende saker vil kunne påvirke organiseringen av prosessen (Askim 2009:16). Fordi dette er en så unik prosess for de involverte aktørene, de har aldri gjort noe lignende, forventet jeg at prosessen ville være preget av at aktørene prøvde seg frem slik at prosessen ville bli til mens den pågikk, og at resultatet ville bli en anarkisk prosess.

Det ble satt et mål for prosessen, av regionrådet, før prosessen startet. Dette er noe i tråd med forventningene til det rasjonelle perspektivet om at prosessen ville ha klare mål fastsatt av ledelsen på forhånd. Imidlertid var dette et så vidt og uspesifisert mål, og flere av informantene hadde en opplevelse av at målene ble til underveis i prosessen. Andre uttalte at de fremdeles var usikre på hva målet for prosessen egentlig hadde vært, og at de opplevde at målene med prosessen bare var å få den i gang. Flere av informantene tok dessuten opp utfordringene med at det ikke var klare mål for prosessen fra sentralt hold. Forklaringen på at prosessen hadde et forholdsvis uklart mål kan være at deltakerne aldri har vært gjennom noe lignende før, og derfor var usikre på hvordan de skulle legge opp prosessen. Uklare mål kan dermed være et resultat av manglende erfaring. Dette gir støtte til forventningene til det anarkiske perspektivet, som sier at prosessen vil ha uklare mål fordi de deltakende aktørene mangler relevant erfaring og kompetanse.

Kommunereformen er en omstridt sak, og hovedutfordringen i Haugalandsregionen i starten, handlet om å få flest mulig deltakere med i prosessen. Det er dermed mulig å forestille seg at målet og tidsplanen for prosessen ble utformet på en uklar måte med vilje, for at prosessen med forprosjektet skulle oppfattes som mindre skremmende, slik at flere kommuner ville velge å delta. Dermed kan det tenkes at det uklare var ment å være uklart, fordi det demper konflikter og åpner for ulike fortolkninger i tråd med en kompromissorientert norsk tradisjon (Christensen 2008:65). Det kan altså tenkes at målene ble holdt vide og uspesifiserte for å ufarliggjøre hele prosessen med forprosjektet, og at de uklare målene er et resultat av rasjonelle kalkuleringer av deltakerne i regionrådet. Dette er med på å gi støtte til forventningene til det rasjonelle perspektivet.

Det ble fastsatt en tidsplan med et start- og avslutningspunkt i starten av prosessen. Dette samsvarer med forventningene til det rasjonelle perspektivet. Imidlertid sa flere informanter at de ikke opplevde at prosessen fulgte en fast tidsplan, og flere informanter opplevde at tidsplanen kom til underveis i prosessen. Det var dessuten uenigheter i slutfasen av prosessen om forprosjektet skulle avsluttes for å overholde den fastsatte tidsplanen, eller om prosjektet skulle forlenges. De kom imidlertid til enighet om at forprosjektet skulle avsluttes innen den opprinnelige datoen for ferdigstillelsen av prosjektet. Forklaringen på uklarhetene rundt tidsplanen kan være at den enten ikke var formidlet godt nok ut til deltakerne i prosjektstyringsgruppen, eller at deltakerne ikke opplevde de fastsatte datoene som en klar nok tidsplan. Dette gir støtte til forventningene til det anarkiske perspektivet. Å formidle og klarere

tidsplanen for prosessen på en god måte, krever erfaring med å arbeide med store og komplekse prosesser, og deltakerne i forprosjektet mangler erfaring med å utforme så komplekse politiske prosesser.

Oppsummert virker det som om prosjektstyringsgruppen har forsøkt å utforme en rasjonell prosess. Imidlertid tyder oppgavens funn på at verken målene eller tidsplanen var tydelig nok til at det kunne legges opp til en rasjonell og målrettet prosess. Det kan tenkes at de uklare målene var uklare med vilje, men jeg tror heller de var uklare på grunn av deltakernes manglende erfaring med en slik prosess, da prosessen gjennomgående opplevdes som uklar på flere punkter, av flere informanter. Det er dermed det anarkiske perspektivet som har størst forklaringskraft på målsettingene med prosessen.

Det overraskende er at forhandlingsperspektivet ikke hadde større forklaringskraft. En forklaring på det er at opposisjonen ble organisert ut av prosessen på Haugalandet ganske tidlig. Ved at det var regionrådet, hvor opposisjonen ikke sitter representert, som tok initiativ til prosessen og ledet den videre, hadde opposisjonen liten mulighet for å påvirke prosessen. Opposisjonen hadde kun påvirkningskraft gjennom formannskapet som skulle fungere som referansegruppe. Dette var litt problematisk i mange av kommunene, fordi det ikke var like god kommunikasjon mellom ordførerne og deres respektive formannskap. Dessuten hadde prosessen vide og uspesifiserte mål. Det kan ha gjort det vanskelig for opposisjonen, og andre aktører, å engasjere seg, fordi det er vanskelig å finne noe konkret å være enig eller uenig i.

6.1.2 Initiativ

Ut fra det jeg visste om bakgrunnen til caset og tidligere forskning, forventet jeg at det rasjonelle perspektivet skulle ha størst forklaringskraft på fenomenet initiativ. Jeg forventet at det ville være Haugaland Vekst regionråd som initierte prosessen med å utrede kommunesammenslåing på Haugalandet. Bakgrunnen for at jeg hadde størst tro på det rasjonelle perspektivet, er at regionrådet er den eneste felles organisasjonen alle de ti Haugalandskommunene er med i, og dermed det eneste forumet hvor alle kommunene møtes og diskuterer regionale problemstillinger.

Initiativet til prosessen kom fra Haugaland Vekst regionråd. Det var enighet blant medlemmene av regionrådet at prosessen skulle tas der. Det ble blant annet sagt av flere informanter at de følte ansvar for å få i gang en prosess, og at det var naturlig å ta prosessen i regionrådet, da det

er den eneste overordnede organisasjonen for hele regionen. Dette samsvarer med forventningene til det rasjonelle perspektivet.

Det var imidlertid noen uenigheter forbundet med initieringen av prosessen. Det var for det første uenighet forbundet med å starte prosessen på det tidspunktet. Særlig Tysvær og Bokn ønsket å utsette prosessen, men også Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord var avventende til å delta i en felles prosess. For det andre var det uenighet forbundet med å legge prosessen til regionrådet og å gi Haugaland Vekst IKS rollen som sekretariat. Det var særlig opposisjonen som stilte seg kritisk til en slik organisering, fordi den ekskluderte dem. Dette er i tråd med forventningene til forhandlingsperspektivet som sier at aktører som ser sine interesser truet mobiliserer og engasjerer seg i prosessen. Resultatet ble at åtte av ti kommuner ble med i forprosjektet. Det ble imidlertid ikke tatt hensyn til protestene og regionrådet, med sekretærstøtte fra Haugaland Vekst IKS, både initierte og drev prosessen på Haugalandet. Oppsummert var det altså det rasjonelle perspektivet, som jeg trodde kom til å ha størst forklaringskraft, som også hadde størst forklaringskraft på fenomenet initiativ.

6.1.3 Ledelse

For fenomenet ledelse hadde jeg en forventning om at det rasjonelle perspektivet skulle ha størst forklaringskraft. Prosessen med kommunesammenslåing er en reorganiseringsreform, og studier viser at slike prosesser hovedsakelig styres av politiske og administrative ledere (Christensen 2008:11). Derfor hadde jeg størst tro på at det ville være regionrådet som ledet prosessen, fordi regionrådet består av ordførere og rådmenn, de politiske og administrative lederne i kommunene. Prosessen med kommunereform er dessuten en regional problemstilling, og det vil være naturlig å tro at slike problemstillinger tas i, og videre ledes av regionrådet. Alternativt hadde jeg tro på at prosessen ble ledet av Fylkesmannen, fordi embetet har blitt gitt en sentral rolle i gjennomføringen av reformen, i tillegg til at hun har god kunnskap til fylkets utfordringer, og de enkelte kommunenes situasjon.

Det var Haugaland Vekst regionråd som bestemte at prosessen skulle ledes av en prosjektstyringsgruppe bestående av ordførerne i de kommunene som deltok i forprosjektet. Det var dessuten lederen av regionrådet som ledet prosjektstyringsgruppen. Dette samsvarer med forventningene til det rasjonelle perspektivet. Det så man også i en casestudie av en kommunal virksomhet som hadde gjennomført omfattende organisatoriske endringer. Der ble det også etablert en formell prosjektorganisasjon med egen prosjektleder i den første fasen av

endringsprosessen (Busch og Ramstad 2006:57). Fylkesmannen spilte imidlertid ikke en stor rolle i prosessen, og kommunene på Haugalandet var skuffet over den manglende involveringen til Fylkesmannen. Fylkesmannens manglende involvering var todelt. På den ene siden var Fylkesmannen lite involvert fordi embetet ikke hadde kapasitet til det, da de har hatt mange andre prosesser som har krevd deres oppmerksomhet. Dette er i tråd med forventningene til det anarkiske perspektivet. På den andre siden, så ikke Fylkesmannen det som sin oppgave å gå aktivt inn i de lokale prosessene, med tanke på at Fylkesmannen har fått i oppdrag å komme med en anbefaling for kommunestrukturen i Rogaland. Dette samsvarer med forhandlingsperspektivet, som ikke ser på Fylkesmannen som en nøytral tredjepart.

Oppsummert var det det rasjonelle perspektivet, som jeg trodde skulle ha størst forklaringskraft, som hadde størst forklaringskraft på ledelsen av prosessen. Imidlertid hadde både det anarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet størst forklaringskraft på Fylkesmannens manglende deltakelse i prosessen.

6.1.4 Deltakelse

Jeg hadde en forventning om at både det rasjonelle perspektivet og forhandlingsperspektivet skulle ha størst forklaringskraft på hvem som deltok i prosessen. Jeg hadde størst tro på forventningen til det rasjonelle perspektivet om at den offisielle prosessen ville bestå av medlemmene av Haugaland Vekst regionråd, fordi de har en formell posisjon i kommunene som ordførere og rådmenn. Men også fordi jeg allerede hadde en forventning om at det var de som kom til å ta initiativ til, og videre lede, prosessen. Mens jeg hadde størst tro på forventningene til forhandlingsperspektivet om at det ville være mange forskjellige aktører, som ikke er en del av den offisielle prosessen, som ville prøve å delta i prosessen. Fordi dette er en sak som berører mange aktører, hadde jeg en forventning om at det ville være mange som ville forsøke å fremme sine interesser.

Tidligere forskning viser at prosesser med begrenset kontroll over deltakelse kan føre til et uoversiktlig aktørmønster og et større innslag av forhandlinger, slik at prosessen blir vanskeligere å styre (Trondal og Kiland 2009:352; Askim 2009:10). På bakgrunn av dette forventet jeg at det ville være medlemmene av regionrådet som bestemte hvem som fikk delta, og at de ville ønske å kontrollere og begrense deltakelsesretten til den offisielle prosessen, slik at den skulle være lettere å styre.

Jeg hadde videre en forventning om at det rasjonelle perspektivet skulle ha størst forklaringskraft på hvor formalisert og stabil deltakelsen ville være. Jeg forventet at den offisielle prosessen ville være en svært formalisert prosess med stabil deltakelse og få aktører. Imidlertid trodde jeg at forventningene til det anarkiske perspektivet skulle stemme lenger ute i prosessen. Politiske og administrative ledere har ofte kapasitet eller oppmerksomhetsproblemer, noe som fører til at de ofte blir deltids-deltakere i prosesser (Aberbach og Christensen 2013:3). Jeg forventet derfor at deltakelsen ville bli mer ustabil etter hvert, fordi de formelle deltakerne kom til å delta i andre prosesser og prosjekter, og ikke ville ha kapasitet til å følge opp prosessen med kommunereform.

Videre hadde jeg en forventning om at både det anarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet skulle ha størst forklaringskraft på forholdet mellom deltakerne i prosessen. Jeg trodde forholdet mellom deltakerne i prosessen ville variere ut ifra hvordan de ulike aktørenes interesser overlappet, i tråd med forhandlingsperspektivet. Men jeg trodde også at forholdet ville kunne variere ut ifra om aktørene er vant til å jobbe sammen eller ei, i tråd med forventningene til det anarkiske perspektivet.

De deltakende aktørene i prosjektstyringsgruppen var enten aktører med formelle posisjoner i kommunene både politisk (ordførerne) og administrativt (rådmennene), eller aktører som bidro med informasjon som belyste prosessen (Fylkesmannen, KS og Menon Business Economics). Dette samsvarer med forventningene til det rasjonelle perspektivet. Det var lederen av prosjektstyringsgruppen som, gjennom sekretariatet, har kalt inn til alle møtene. Det er dessuten de samme deltakerne som har deltatt på møtene, med unntak av siste møtet hvor Tysvær også var med, i tillegg til rådmennene fra alle kommunene. Deltakelsen var altså både formalisert og stabil, med unntak av økning av møtedeltakere på siste møtet. Det var dessuten liten pågang om å få delta i prosessen fra aktører utenfor den offisielle prosessen. Dette samsvarer med forventningen til det rasjonelle perspektivet.

Forholdet mellom deltakerne ble beskrevet som godt, men preget av høy grad av politisk uenighet. Alle ordførerne var enige om at de hadde et godt kollegium på Haugalandet, og at de jobbet godt sammen på mange andre prosjekter. Noen ordførere hadde mer erfaring med å jobbe sammen enn andre, som ordførerne i Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord, og de uttrykte at de hadde et godt samarbeid og snakket godt sammen. Imidlertid var ikke aktørene vant til å arbeide med en prosess av et slikt omfang. De synes derfor det var en utfordrende prosess de ikke helt

visste hvordan de skulle gripe tak i. Dette samsvarer med forventningene til det anarkiske perspektivet.

Oppsummert virker det som om det rasjonelle perspektivet hadde størst forklaringskraft på deltakelsen i prosessen. Deltakerne hadde deltakelsesrett på bakgrunn av sin formelle posisjon og deltakelsen var både formalisert og nokså stabil. Det som imidlertid var overraskende var at forventningen til det anarkiske perspektivet, om at deltakelsen ville bli mer ustabil lenger ut i prosessen, ikke viste seg å stemme. Hvorfor fikk ikke prosessen flere innslag av å være anarkisk etter hvert? En forklaring kan være at det fremdeles er tidlig i prosessen, og at deltakelsen vil bli mindre stabil etter hvert. Det er dessuten valgår i år, noe som kan føre til utskiftning av ordførerne. Det kan derfor tenkes at prosessen vil bli mer preget av ustabilitet lenger ut i prosessen.

Det anarkiske perspektivet hadde størst forklaringskraft på forholdet mellom deltakerne. Dette forholdet var påvirket av deltakernes erfaring med å jobbe sammen, i tillegg til at deltakernes mangel på erfaring med en så stor prosess førte til at deltakerne var usikre på hvordan de skulle gripe den an.

Forhandlingsperspektivet hadde imidlertid liten forklaringskraft på deltakelsen i prosessen. Det var få forsøk, fra aktører utenfor den offisielle prosessen, på å delta i, og påvirke prosessen. Dette på tross av at jeg hadde en forventning om at dette perspektivet skulle ha større forklaringskraft. En mulig forklaring på dette er at opposisjonen ble organisert ut av prosessen, ved at den ble tatt i regionrådet, og at de dermed hadde liten mulighet for å påvirke og engasjere seg i prosessen. Det kan dessuten være at de hadde en opplevelse av at det skjedde så lite i prosjektstyringsgruppen, at de ikke så det som nødvendig å gå aktivt inn for å påvirke prosessen. En annen forklaring kan være at deltakerne følte seg trygge på at det ikke ville bli noen storstilt kommunereform uansett. Både fordi det i starten av prosessen var så stor usikkerhet om det ville bli en prosess på Haugalandet, ettersom mange av kommunene uttrykte så stor usikkerhet om de ville være med i prosessen. Men det kan også være fordi mange av aktørene på Haugalandet ikke tar reformen på alvor. De tenker kanskje at reformen ikke vil bli gjennomført, og at det derfor ikke er noen vits å engasjere seg for å forhindre en prosess. Man hadde kunne forventet at motstanderne av reformen hadde stått mer på barrikadene dersom de tok reformen på alvor. At det er så lite aktivitet blant opposisjonen kan derfor tenkes at er på grunn av at de ikke ser reformen som gjennomførbar enda.

6.1.5 Saksbehandling

Jeg hadde en forventning om at forhandlingsperspektivet skulle ha størst forklaringskraft på saksbehandlingen. Jeg forventet at det ville være uenighet om hvilke saker som skulle tas opp, når de skulle tas opp, og at omkamper ville forekomme jevnlig. Derfor trodde jeg det ville være få skrevne referater, fordi det ville være vanskelig å oppsummere møtene fordi partene ikke kom til enighet. Det som eventuelt ville være fra saksgangen ville være mangelfullt og uoversiktlig.

Haugaland Vekst IKS ble utnevnt som sekretariat til prosjektstyringsgruppen, og i løpet av prosessen ble det sendt ut møteinnkallelser, det var sakslister for møtene og det ble skrevet referater som ble sendt ut til alle møtedeltakerne. Dette samsvarer med forventningen til det rasjonelle perspektivet om at ledelsen oppretter et sekretariat som får ansvar for de praktiske gjøremålene. Imidlertid var ikke sakslisten særlig spesifikk, og det var ikke alltid at den ble fulgt. Informantene ga heller ikke uttrykk for at det lå en klar bevissthet om hva som burde løses i løpet av prosessen, bak utformingen av sakslisten. Det ble dessuten sagt av flere informanter at møtene ikke alltid resulterte i enighet, og at diskusjonene gikk i flere runder. Det var også en informant som uttrykte at hun ikke alltid kjente seg igjen i de oppsummeringene som stod i møterefuratene. Det kan henge sammen med at sekretariatet følte et ansvar for å dra konklusjoner og oppsummere møtene, noe som kan ha resultert i at møterefuratene uttrykker en klarere enighet om saker enn hva som faktisk var tilfelle. Det virker derfor som det har funnet sted en etterrasjonalisering i utformingen av møterefuratene, og at prosessen har blitt fremmet som mer rasjonell enn hva den faktisk var.

Oppsummert er det det anarkiske perspektivet som har størst forklaringskraft på saksbehandlingen, fordi den på tross av at den ble utført i henhold til forventningene til det rasjonelle perspektivet, mangler en klar bevissthet om hva som burde løses i løpet av prosessen. Denne mangelen på en klar bevissthet er muligens et resultat av mangelen på klare mål for prosessen. Det som imidlertid er overraskende, er at forhandlingsperspektivet ikke hadde større forklaringskraft. Det var overraskende at det ikke var flere diskusjoner om utformingen av sakslistene, og at det ikke var større diskusjoner og mer uenighet i løpet av møtene. En forklaring på det er at opposisjonen ble organisert ut av den offisielle prosessen, og dermed ikke var en del av møtene. Dermed var det både færre deltakere på møtene, men også færre sprikende meninger om utformingen av prosessen, slik at sannsynligheten for uenigheter minket.

6.1.6 Utfall

Jeg hadde en forventning om at både forhandlingsperspektivet og det anarkiske perspektivet skulle ha størst forklaringskraft på utfallet av prosessen. Jeg forventet at prosessen kom til å være preget av uenighet og forhandlinger tvers igjennom, fordi jeg trodde det ville være mye uenighet innad i den offisielle prosessen, mellom medlemmene i regionrådet. Jeg forventet dessuten at det ville være mange aktører som forsøkte å delta i, og påvirke prosessen utenfra. Jeg hadde derfor en forventning om at utfallet ville være preget av høringer og forhandlinger, og at utfallet ville bli et kompromiss mellom alle aktørene, i tråd med forhandlingsperspektivet. Imidlertid hadde jeg en forventning om at kompromisset ville være så omfattende, for å få alle med, at resultatet egentlig ville bli at problemene ble skjøvet fremover i tid, i tråd med det anarkiske perspektivet.

Resultatet av forprosjektet var en sluttrapport som skulle danne grunnlaget for behandlingen av videre kommunestruktur i kommunestyrene. Sluttrapporten kom ikke frem til noen konkret vei videre, men la frem forskjellige alternativer kommunestyrene skulle vurdere. Alle de ni deltakende kommunene vedtok å utrede minst et av scenariene. Det var imidlertid ikke så mange av utredningsalternativene som var populære hos kommunene, og det var størst oppslutning om å utrede de nåværende kommunegrensene. Dette så man også i begynnelsen av prosessen med kommunereform i Vissenbjerg kommune i Danmark. Som for de norske kommunene var strukturreformen en ny og ukjent situasjon, da de nye oppgavene og minimumsstørrelsen på kommunene ikke var kjent for kommunene i begynnelsen. Konsekvensen i Vissenbjerg var at byrådet ikke reagerte på utspillet om reform, men i stedet lot status quo fungere som utgangspunkt frem til det var klart hva som var kriteriene fra nasjonalt hold (Peter Ege Møller 2006:90).

Oppsummert var det det rasjonelle perspektivet som hadde størst forklaringskraft. For på tross av lav oppslutning rundt de forskjellige scenariene, behandlet alle de deltakende kommunene forprosjektet i sine kommunestyre og kom frem til hvilke scenarier de ønsket å utrede.

Det overraskende er at verken forhandlingsperspektivet eller det anarkiske perspektivet hadde større forklaringskraft på utfallet. En forklaring er at det, som nevnt ovenfor, var få aktører som engasjerte seg i prosessen utenfra, dermed ble det lite innslag av diskusjoner i løpet av prosessen, noe som gjorde det mulig å få ferdigstilt en sluttrapport. Når dessuten resultatet av forprosjektet ble en sluttrapport med veldig «ufarlige» alternativer for utredning, blant annet

alternativet med å utrede de nåværende kommunegrensene, ble det også «ufarlig» å skulle behandle sluttrapporten i kommunene. Det kan ha ført til mindre innslag av diskusjoner og uenighet. Grunnen til at sluttrapporten inneholdt så mange scenarier kan være fordi prosessen med kommunereform hadde så vide og uspesifiserte mål, og at det var så uklart for kommunene hva som var målet og kriteriene for reformen fra sentralt hold, at resultatet ble en rapport med alternativer som dekket alle muligheter.

6.2 Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?

Dette delkapittelet skal forsøke å svare på oppgavens andre problemstilling: *Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?* Man kan si at reformen er i ei blindleie på Haugalandet dersom ingen av de ti kommunene ønsker å gå videre inn i en utredningsprosess av en storregion, eller i mindre utredningsprosesser med nabokommuner.

Jeg har et inntrykk av at kommunene på Haugalandet har en litt avventende og nølende holdning til å sette i gang prosessen med å utrede kommunereform. Først har kommunene brukt litt over syv måneder, fra kommunestruktur som tema ble tatt opp i regionrådet den 19. juni, til sluttrapporten til forprosjektet ble ferdigstilt den 5. februar. Videre har kommunene brukt i underkant av tre måneder fra rapporten kom ut til alle kommunene hadde behandlet rapporten i sine kommunestyre.¹⁵

Resultatet av den politiske behandlingen av forprosjektet, viser at et fåtall av kommunene ønsker å utrede en sammenslåing med sine nabokommuner. Det mest populære alternativet er scenario 1, å utrede de nåværende kommunegrensene, i alle de ti kommunene. Kun to av kommunene (Haugesund og Sveio) vedtok at de ønsker å utrede en storkommune. Haugesund ønsker også å utrede sammenslåing med sine nabokommuner, dersom nabokommunene er interesserte. Men verken Utsira, Tysvær eller Sveio deler denne interessen. Utsira ønsker bare å utrede sine nåværende grenser, Tysvær er bare interessert i å utrede en mulig sammenslåing med Bokn, og Sveio er bare interessert i å utrede noe med Haugesund, dersom det også er andre kommuner involvert. Bokn er bare interessert i å bevare status quo for sine innbyggere. Det ser dermed ikke ut til at det vil bli gjennomført noen utredninger av mulige sammenslåinger blant de seks kommunene Haugesund, Karmøy, Tysvær, Sveio, Bokn og Utsira, og man kan si at reformen er i ei blindleie i den ytre delen av Haugalandet. I de indre delene av Haugalandet har

¹⁵ Siste kommune ut var Etne, som behandlet sluttrapporten i sitt kommunestyre den 14. april (Dok.13).

Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord vedtatt å utrede ulike sammenslåingsalternativer med hverandre. Det er imidlertid vanskelig å si om reformen er i startgropa i den indre delen av regionen, i og med at kommunene ikke har kommet i gang med utredningene enda.

6.3 Påvirkes utfallet av organiseringen lokalt?

Dette delkapittelet skal forsøke å svare på oppgavens tredje problemstilling: *Hvordan er utfallet påvirket av organiseringen lokalt?* Påvirket organiseringen av prosessen (jamfør problemstilling 1) hvilke kommuner som valgte å gå videre med utredning av kommunestruktur på Haugalandet?

Er det organiseringen av den lokale prosessen (forprosjektet) som har ført til at så få ønsker å utrede sammenslåing videre? Jeg tror det er en sammenheng mellom hvordan prosessen ble organisert og utfallet, men det er ikke nødvendigvis en kausalitet. Det kan tenkes at en annen organisering kunne ført til et annet utfall. Men hvilken alternativ måte kunne prosessen blitt organisert på? Det er mange ting som kunne vært gjort annerledes, men jeg velger å fokusere på tre ting; klarere mål, innleie av en ekstern prosessleder, og en åpnere og mer inkluderende prosess.

Den viktigste som kunne vært gjort annerledes, var å utforme klarere mål for prosessen. Hadde det vært klarere mål for den lokale prosessen fra begynnelsen av, om at kommunene skulle se på hva som måtte gjøres for å få til en sammenslåing, eller at de skulle finne fordeler og ulemper med en rekke sammenslåingskonstellasjoner, tror jeg at færre kommuner hadde blitt med i prosessen. For eksempel tror jeg ikke Tysvær, Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord hadde blitt med i en prosess. Imidlertid tror jeg at de kommunene som hadde valgt å bli med i en slik utredning kunne kommet lenger i en utredning av mulig fremtidig kommunestruktur på Haugalandet, enn det kommunene har gjort i arbeidet med forprosjektet.

En annen ting som kunne vært gjort annerledes var å leie inn en ekstern person til å lede prosessen. Hadde kommunene på Haugalandet hatt en ekstern prosessleder til å drive prosessen, kunne det hende at de hadde klart å sette klarere mål for hva prosessen skulle kunne ut i, fordi de hadde hatt en utenforstående som kunne ha presset deltakerne til å spesifisere målene, mer enn Haugaland Vekst-sekretariatet hadde mulighet til. Dermed kunne kommunene kanskje ha kommet lenger i å identifisere hvilke alternativer som kunne være ønskelige å utrede, på et tidligere tidspunkt. I Sunnhordaland tas prosessen med kommunereform i et regionråd

(Samarbeidsrådet), forskjellen er at de har leid inn Odd Henry Dahle, tidligere rådmann i Haugesund, som prosjektleder (Samarbeidsrådet u.å.). De har kommet lenger enn kommunene på Haugalandet. De har skrevet en rapport (Dok.18), men deres rapport er mer omfattende og går mer konkret inn på hvilke muligheter som ligger i en ny kommunestruktur enn sluttrapporten til forprosjektet. De har i tillegg gått mer aktivt ut mot innbyggerne med folkemøter i alle kommunene (Samarbeidsrådet u.å.).

En tredje ting som kunne vært gjort annerledes var å ha en åpnere og mer inkluderende prosess. Dersom det hadde vært en åpnere prosess, gjennom for eksempel å inkludere opposisjonen i prosjektstyringsgruppen, kunne prosessen ha oppnådd mer legitimitet både blant innbyggerne og lokalpolitikere. Det er uklart om det ville ført til et annet utfall, fordi en åpnere prosess kunne avklart steile fronter, noe som kunne ha bremsert opp prosessen. Imidlertid hadde kommunene kanskje da fått realitetsorientert seg litt tidligere.

Alt i alt tror jeg ikke organiseringen av forprosjektet har vært avgjørende for utfallet av prosessen. Jeg tror heller at det var forsøket på å få alle ti kommunene med i én prosess som er årsaken til det beskjedne utfallet. Jeg tror ikke det var realistisk å forsøke å få til en samlet prosess for alle ti kommunene, fordi det er så store geografiske avstander mellom kommunene. Det er sannsynlig å tenke seg at kommunene valgte å ta prosessen i regionrådet på grunn av signaler fra sentralt hold, at de følte de måtte komme i gang med en prosess, og at de så at flere andre kommuner tok prosessen i sine regionråd.

Denne konstellasjonen førte imidlertid til at kommunene fikk et fokus på å få alle med i prosessen, og diskusjonene fokuserte mye på om det skulle utredes en storkommune på Haugalandet. Dermed kan denne konstellasjonen ha vært med på å påvirke organiseringen av prosessen, blant annet målsettingene med prosessen (at de ble vide og uspesifiserte), fordi mange kommuner skulle bli enige om å gå inn i en prosess sammen. Den kan også ha påvirket hvem som fikk deltakelsesrett i prosessen. Det ble for eksempel nevnt av en informant at det ble vurdert å ha med opposisjonen, men at det ikke var aktuelt, da gruppen ville bli for stor. Mangel på inkludering i prosessen kan altså være et resultat av at det var så mange kommuner med i forprosjektet.

Det var dessuten uheldig at Haugesund Høyre gikk ut i lokalavisen tidlig i prosessen og sa at de ønsket at «*alt bør bli Haugesund*» (Tho og Løvik 2014). Det kan ha skapt et uheldig samarbeidsklima mellom kommunene, særlig de mindre kommunene rundt Haugesund som er

redde for å «bli spist» av Haugesund. Det samme så man i Randers kommune i Danmark, hvor borgemesteren i Randers, Michael Aastrup Jensen på høsten 2002, i forbindelse med regjeringens nedsettelse av Strukturkommisjonen, hadde dominert den lokale debatten og tatt det for gitt at de omkringliggende kommunene skulle legges inn under Randers. Borgermesteren i en av de omkringliggende kommunene uttrykte at «*det ikke var noget der blev drøftet med de omkringliggende kommuner, det var med til at skabe frustrationer, og det var ikke et godt samarbejde*» (Hansen og Kirkegaard 2006:149).

6.4 Hva med de nasjonale føringene?

Dette underkapittelet skal forsøke å svare på oppgavens fjerde problemstilling: *Hvilke føringar legger den nasjonale reformen for hvordan reformen utspiller seg lokalt?* Hva kan erfaringene fra Haugalandet fortelle oss om hvilke føringar den nasjonale reformen legger på de lokale prosessene?

Studier av reformer i Danmark og Finland har vist at føringar som legges fra nasjonalt hold er med på å påvirke hvordan reformen utspiller seg, og hva utfallet av reformen blir. I Danmark ble det i juni 2004 presentert en avtale om en strukturreform, hvor kommunene fikk i oppgave å finne ut av hvem de vil slå seg sammen med innen 1. januar 2005 (Mouritzen 2006:11). Poul Erik Mouritzen (2006) tar opp hvilken betydning de sentrale fastsatte spillereglene hadde for de beslutningene de danske kommunene tok i forbindelse med Strukturreformen. Mouritzen kaller de beslutningene kommunene måtte ta for «uprogrammerte» beslutningar, det vil si beslutningar som ingen før hadde vært med på å treffe (Mouritzen 2006:20). Fordi beslutningene var «uprogrammerte» ble det lagt en rekke føringar for gjennomføringen av dem. Den viktigste føringen var at beslutningene var frivillige, men samtidig tvungne. Det var frivillig hvem de ønsket å slå seg sammen med, men beslutningen om sammenslåing måtte treffes innen et halvt år. I tillegg var det et krav om at de nye kommunene måtte være på minimum 20 000 innbyggere. Alle kommunene hadde samme forutsetning, det resulterte i at alle, forholdsvis raskt, kom i gang med sonderingar om hvilke muligheter de hadde. Kommunene var nødt til å være på hugget, for å ikke ende med å stå tilbake uten dansepartnere og med en mulighet for at det fra nasjonalt hold ble bestemt hvem man skulle gifte seg med (Mouritzen 2006:208-209).

Finland har vært gjennom to bølger av kommunereformer i tidsrommet 2005-2014. I 2005 ble det tatt initiativ til en kommune- og servicestrukturreform. Målet med reformen var å styrke forutsetningene for den kommunale tjenesteproduksjonen. Reformen var styrt fra nasjonalt hold, men bygde på et stort innslag av frivillighet. Kommunene ble gitt et valg mellom å slå seg sammen med nabokommuner, eller å opprette interkommunale samarbeid for å oppnå målene i reformen (Sandberg 2014:22-23). I 2011 innebar regjeringsskifte en omorientering i reformpolitikken, og den andre reformbølgen bygde på en oppfatning av at staten måtte styre reformen for å oppnå en helhetlig kommunestruktur. Fra å ha et fokus på frivillighet og ulike alternativer, endret tyngdepunktet seg mot en mer toppstyrt reform, som gikk vekk fra interkommunale samarbeid, og fokuserte på sammenslåing av kommuner (Sandberg 2014:25).

Erfaringer fra den første bølgen med reform i Finland peker på at nasjonale føringer som legges for reformen betyr noe for resultatet, og at frivillighet er en usikker styringsmekanisme dersom målet er en helhetlig struktur. De føringene som ble lagt for reformen ga kommunene mange ulike handlingsalternativer, og statsmakten få mekanismer til å styre det endelige resultatet, og frivilligheten gjorde det mulig for kommuner å stille seg utenfor omfattende kommunesammenslåinger. Kombinasjonen av nasjonal styring og frivillighet førte dermed til forandringer i Finland, men resultatet ble ikke enhetlig, og Finland var fremdeles dominert av småkommuner etter den første reformbølgen (Sandberg 2014:22:24).

Erfaringer fra Danmark, Norge og Sverige indikerer at frivillige ordninger som involverer både et spørsmål om man skal slå seg sammen, og et spørsmål om hvem man skal slå seg sammen med, sjelden fører til kommunesammenslåinger, fordi lokal opposisjon og personlige ambisjoner fungerer som vetopunkter i beslutningsprosessen (Mouritzen 2010:32). Ved å fjerne muligheten for å velge om man ønsker å slå seg sammen med noen, slik tilfellet var i den danske reformen, blir slike vetopunkter fjernet. Resultatet i Danmark var at 271 kommuner ble til 98 (Bundgaard og Vrangbæk 2007:495). Den finske prosessen derimot, var preget av stor grad av frivillighet for kommunene. Det gjorde det mulig for kommunene å stille seg utenfor kommunesammenslåingsprosesser, noe som resulterte i at flere småkommuner besto, og den nye kommunestrukturen var ikke helhetlig (Sandberg 2014:23-25)

Så langt kan det virke som de føringene som har blitt lagt fra sentralt hold i Norge, eller kanskje man skal si mangel på føringer, har påvirket hvordan reformen har utspilt seg i Haugalandsregionen. For det første opplevde informantene at det var uklare mål fra sentralt hold. De opplevde at det ikke var kommunisert godt nok hvorfor kommunereformen skulle

gjennomføres, og hvordan. I tillegg opplevde de det som utfordrende å skulle starte en utredningsprosess når det nye oppgavebildet ikke var klart. Resultatet av uklarheter fra sentralt hold var at den lokale prosessen også bar preg av uklarheter, både i målsettingene og tidsplanen for prosessen. En av kommunene i regionen, Bokn, nektet endog å være med på forprosjektet, med begrunnelse om at det ikke var ønskelig så lenge oppgavebildet var uklart.

For det andre er det foreløpig en stor grad av frivillighet knyttet til reformen. I Norge er det mulig for kommunene å velge å ikke utrede mulige sammenslåinger, og det er uklare signaler fra sentralt hold om det vil bli satt tvang bak kravet om at kommunene må utrede kommunestruktur. Kommunalministeren har sagt at Regjeringen legger vekt på frivillighet og gode lokale prosesser. Men han har likevel understreket at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut ifra regionale hensyn (Regjeringen 2014b). Mens det i den danske reformen ble frontet at det ikke var noen vei utenom reformen, ligner den norske reformen mer på den finske, med sitt fokus på frivillighet. Det åpner opp for at det er en usikkerhet knyttet til om reformen i det hele tatt vil bli gjennomført. Et resultat av det kan være at kommunene ikke tar reformen på alvor, og at motstanderne av reformen i kommunene ikke ser det som nødvendig å stå på barrikadene for å forhindre en reform. På Haugalandet var det overraskende lite innslag av forhandlinger og motstand mot kommunereformprosessen. En forklaring kan da være at aktørene på Haugalandet ikke tar reformen på alvor.

For det tredje legger kommunereformens tidshorisont føringer for hvordan de lokale prosessene utspiller seg. I den norske reformen er det ikke lagt opp til et like stort press på at kommunene må finne noen å slå seg sammen med før det er for sent, fordi tidshorisonten for når kommunene må være ferdig med å utrede kommunestruktur er lenger i Norge enn den var i Danmark. I Danmark fikk kommunene et halvt år, mens i Norge har kommunene fått frem til sommeren 2016 til å komme med vedtak om kommunesammenslåinger (Prop. 95 S. 2013-2014:51). Det vil si at kommunene har fått to år, fra kommunereformen ble vedtatt i Stortinget 18. juni (Stortinget 2014), til de må gjøre et vedtak. Selv om tidshorisonten for reformen i Norge er lenger enn den var i Danmark, ser det ikke ut som at det blir gjort vedtak om sammenslåinger i kommunene på Haugalandet innen sommeren 2016, når størsteparten av kommunene nå skal begynne med å utrede sine egne grenser først.

Oppsummert viser studier av den danske og finske reformen at føringer som legges fra nasjonalt hold kan påvirke utfallet av en reform. Det ser man også på Haugalandet. De uklare målene,

den foreløpige store graden av frivillighet, samt tidsplanen som er lagt for reformen, har vært med på å påvirke hvordan reformprosessen har utspilt seg, og de nasjonale føringene kan være med på å forklare hvorfor kommunene på Haugalandet har opptrådt avventende til reformen. Så langt kan det virke som den norske reformen ligner mer på den finske enn den danske reformen, fordi den har en lenger tidshorisont og et større innslag av frivillighet enn den danske. Det kan imidlertid endre seg, dersom det fra sentralt hold kommer tydeligere signaler om at kommunereformen er uunngåelig.

7 Avslutning

I denne oppgaven har jeg hatt som overordnet formål å beskrive og analysere reformprosessen, eller mer spesifikt utredningsprosessen på vei mot mulig reform, i Haugalandsregionen. Kommunene er overlatt til seg selv å finne ut hvordan denne prosessen skal foregå, og det var derfor interessant å se hvordan kommunene i Haugalandsregionen valgte å gå frem for å utrede kommunestruktur i regionen. Søkelyset i denne oppgaven har vært på organiseringen av prosessen, og på hvilke konsekvenser organiseringen har hatt for hvilke aktører som kom til orde, hvilke mål som ble satt, og hvordan fremgangen i prosessen har vært. I denne konteksten fremstod Haugalandsregionen som en interessant region. For det første fordi man her står overfor flere av de utfordringene som trekkes frem i kommunereformen, blant annet manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger. For det andre fordi regionen har flere interessante kommuner man av ulike grunner vil kunne anta at er lite attraktive «sammenslåingspartnere». For det tredje ligger regionsenteret i Haugesund, mens regionens største kommune i innbyggertall er Karmøy.

Det sentrale i denne oppgaven er den lokale organiseringen av reformprosessen, og den nasjonale reformen, og hvordan det påvirker utfallet på Haugalandet. Problemstillingene har vært som følger: (1) *Hvordan ble beslutningsprosessen organisert: kjennetegnes den primært av rasjonalitet, forhandlinger eller anarki?* (2) *Er det en reform i startgropa eller i ei blindleie?* (3) *Hvordan er utfallet påvirket av organiseringen lokalt?* (4) *Hvilke føringer legger den nasjonale reformen for hvordan reformen utspiller seg lokalt?*

Datainnsamlingen har foregått ved hjelp av intervjuundersøkelser, dokumentstudier og observasjoner. Jeg har benyttet meg av tre teoretiske perspektiver: det rasjonelle, det anarkiske og forhandlingsperspektivet. Innenfor hvert perspektiv har jeg utledet noen forventninger til prosessen som er strukturert etter seks fenomener: målsettinger med prosessen, initiativ til-, ledelse av- og deltakelsen i prosessen, samt saksbehandling og utfall.

Jeg starter (kap. 7.1) med å svare på problemstillingene ved å fremheve hovedfunnene i oppgaven. Deretter (kap. 7.2) kommer jeg innpå hvilke begrensninger som ligger i dette forskningsdesignet. Videre (kap. 7.3) vil jeg diskutere de praktiske og teoretiske implikasjonene av funnene i oppgaven, og se på muligheter for videre forskning. Avslutningsvis (kap. 7.4) vil jeg vurdere generaliserbarheten til funnene.

7.1 Hovedfunn i oppgaven

Prosesen med kommunereform på Haugalandet ble organisert gjennom Haugaland Vekst regionråd. Åtte, etter hvert ni, av de ti kommunene på Haugalandet deltok i prosessen med å utforme et forprosjekt som skulle danne grunnlaget for videre arbeid med kommunereformen. Deltakerne i prosessen var ordførerne og rådmennene i de deltakende kommunene. Resultatet av forprosjektet var en sluttrapport som oppsummerte fem forskjellige scenarier, som hver kommune skulle ha oppe til politisk behandling i sitt kommunestyre, og vurdere hvilke som var aktuelle for dem.

Analysen viste at det rasjonelle perspektivet og det anarkiske perspektivet hadde størst forklaringskraft på prosessen. Forhandlingsperspektivet hadde overraskende lite forklaringskraft, især på fenomenet deltakelse i prosessen. Forklaringen på det er todelt. For det første ble opposisjonen organisert ut av prosessen, noe som har gjort det vanskelig for opposisjonen å påvirke prosessen. For det andre kan det tenkes at motstanderne av reformen ikke tar reformen på alvor, og at de derfor ikke engasjerer seg i prosessen, noe som resulterer i lite innslag av forhandlinger.

Når det gjelder den andre problemstillingen, om reformen er i startgropa eller i ei blindleie, viser funnene at det er forskjell mellom de indre og de ytre delene av regionen. Analysen av reformprosessen på Haugalandet viser at det er få kommuner som ønsker å utrede sammenslåing med hverandre. Alle kommunene vedtok å utrede muligheten for å beholde sine nåværende kommunegrenser, mens kun to kommuner, Haugesund og Sveio, vedtok at de ønsker å utrede en storkommune på Haugalandet. Av de seks kommunene i den ytre delen av regionen var det ingen samsvar mellom vedtakene i kommunene, noe som gjør det lite sannsynlig at scenariene blir utredet. Det ser dermed ikke ut for at der blir en utredning av mulige sammenslåinger blant disse kommunene med det første, og at kommunereformen er i ei blindleie. Det er imidlertid i denne delen av regionen at man finner både de virkelig små kommunene, som Utsira og Bokn, samt et manglende samsvar mellom kommunegrensene og bo- og arbeidsmarkedet i regionen. Regjeringens mål med reformen er å slå sammen kommuner for å gjøre dem mer robuste, men også for å få bedre samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger. Det ser altså ut som det er minst sannsynlig at det blir gjennomført en reform i den delen av regionen som har flest av de utfordringene reformen prøver å være en løsning på.

I de indre delene av regionen er det vanskelig å si noe sikkert om kommunereformen. De fire kommunene Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord vedtok at de ønsker å utrede ulike sammenslåingsalternativer med hverandre. Kommunene har imidlertid ikke gjennomført noen utredninger enda, og det er vanskelig å si noe sikkert om kommunereformen, annet enn at den kan være i ei mulig startgrop i den delen av regionen.

Når det gjelder den tredje problemstillingen kan det trekkes frem tre faktorer ved organiseringen av forprosjektet som kan ha påvirket utfallet av prosessen: Mangel på klare mål for den lokale prosessen, mangel på en ekstern prosessleder, og at prosessen var relativt lukket. Imidlertid tror jeg ikke organiseringen av forprosjektet har vært avgjørende for utfallet. Basert på studien, mener jeg det var urealistisk å få alle de ti kommunene på Haugalandet sammen i en prosess. Fokuset i prosessen ble da på å få alle kommunene med i én prosess, heller enn å få til flere gode prosesser mellom de forskjellige kommunene i regionen. Organiseringen av forprosjektet var innrettet mot å støtte realisering av denne ambisjonen. Så i den grad organiseringen hadde sammenheng med det relativt beskjedne utfallet av prosessen, kan vi si sammenhengen er spuriøs: Det var ambisjonene som var for høye, ikke organiseringen som var feil.

Erfaringer fra den danske og den finske reformen viser at føringer som blir lagt fra nasjonalt hold er med og påvirker hvordan de lokale prosessen utspiller seg. I Danmark og Finland så man at tidshorisonten og grad av frivillighet i reformen, påvirket resultatet av reformen. I Norge har det fra sentralt hold blitt lagt opp til en frivillig prosess over en periode på to år. Erfaringene på Haugalandet viser at målet med kommunereformen har vært uklare for kommunene. Kombinert med at det er frivillig for kommunene om de ønsker å utrede sammenslåinger eller ikke, og at tidsfristen er lenger enn i Danmark, ser det ut som den norske reformen går mer i retning av den finske enn den danske. I Finland var resultatet av den første reformbølgen at en del kommuner hadde slått seg sammen, men at det også var en del kommuner som valgte å stille seg utenfor prosesser med sammenslåing. Det er det som ser ut til å skje på Haugalandet. De fire kommunene Sauda, Suldal, Etne og Vindafjord har vedtatt å utrede sammenslåingsalternativer med hverandre. De resterende seks kommunene blir ikke enige om å utrede noen alternativer, og skal foreløpig fokusere på å utrede muligheten for å beholde sine nåværende grenser.

7.2 Begrensninger i forskningsopplegget

Et av de mest overraskende funnene i oppgaven var at forhandlingsperspektivet hadde så begrenset forklaringskraft. Det kan imidlertid være at perspektivet egentlig har større forklaringskraft, og at det kan ha vært større motstand mot denne prosessen internt i kommunene enn det jeg har fått inntrykk av, basert på det valgte undersøkelsesopplegget. For eksempel har jeg snakket med kun posisjonspolitikere i syv av ti kommuner. Hadde jeg snakket med opposisjonslederne også, kunne jeg fått et bedre innblikk i hvordan holdningene til kommunereformen er blant lokalpolitikere. Det ville gitt meg et bedre bilde av hvor stor motstanden mot kommunereformen er i disse syv kommunene. Det hadde også vært interessant å snakke med flere politikere enn bare ordførerne og opposisjonslederne, da det kunne gitt meg en bedre forståelse av hvorfor kommunene vedtok å utrede de alternativene som de vedtok.

Det kunne dessuten vært interessant å ha en ny runde med intervjuer etter at sluttrapporten til forprosjektet hadde vært gjennom politisk behandling i kommunene. Mine intervjuer ble gjennomført før dette. Det kunne ha gitt meg en bedre forståelse av hvorfor de ulike alternativene ble valgt til utredning. Særlig ville det vært interessant å finne ut bakgrunnen for valgene til de seks kommunene i den ytre delen av regionen, i Haugesund, Karmøy, Tysvær, Bokn, Sveio og Utsira, da vedtakene så langt ikke ser ut til å føre til andre utredninger, enn utredninger av kommunenes nåværende grenser, med det første.

Imidlertid var det ikke mulig for meg å utføre intervjuer med flere informanter i de første intervjurundene i prosessen, eller å gjennomføre en ny runde med intervjuer på slutten av prosessen, av forskningsøkonomiske hensyn.

7.3 Implikasjoner av studien

Studien gir bedre forståelse av hvordan organiseringen av reformer i startfasen kan være med på å påvirke reformens løp og utfall. For å få til gode lokale prosesser er det viktig med åpne og inkluderende prosesser, klare mål og en ekstern prosessleder til å dra prosessen.

Det andre studier av kommunereformer har vist, og som denne kan føye seg inn i rekken av, er at de føringene for reformen som blir lagt fra nasjonalt hold, spiller en stor rolle for organiseringen av reformen på lokalt nivå, noe som igjen er med på å påvirke reformens løp og utfall. Skal man ha fortgang i lokale prosesser, og ønsker en helhetlig kommunestruktur, viser

erfaringene fra Haugalandet at det er viktig med klarere mål fra sentralt hold, og det (eventuelt) uunngåelige ved reformen bør fremheves mer. Studien viser altså både hvilke praktiske implikasjoner de statlige føringene legger på de lokale prosessene. Men også hvordan utformingen av prosessen på Haugalandet kan ha vært med på å påvirke prosessen og dermed også utfallet.

Ettersom prosessen så vidt har begynt, vil det være interessant å studere det videre forløpet. I fremtidige studier vil det være interessant å studere hva som skjer videre når kommunene på Haugalandet har utredet sine egne grenser, og de indre kommunene har utredet sammenslåinger med hverandre. Jeg tror forhandlingsperspektivet kan få større forklaringskraft utover i prosessen, forutsatt at aktørene opplever prosessen som uunngåelig. Det kan skje i den norske reformen, gitt at det fra sentralt hold blir sendt tydeligere signaler til kommunene om at reformen er uunngåelig.

Det kan også være at vi trenger andre perspektiver for å kunne forklare prosessen. Det vil kunne være interessant å studere prosessen ut ifra et symbolsk perspektiv: hvilken rolle spiller symboler i denne prosessen? Både symboler brukt fra sentralt hold, og symbolbruk i de lokale prosessene vil kunne være interessante å studere. Det vil også kunne være interessant å studere prosessen ut ifra et kulturelt perspektiv. Som nevnt innledningsvis kan kulturelle forskjeller ha noe å si for organiseringen og utfallet av reformen. Jeg har vært innom dette i oppgaven, særlig innunder fenomenet deltakelse, med fokus på forholdet mellom de ulike kommunene, hvor kulturen i de ulike kommunene spiller en stor rolle, men jeg har ikke hatt det som et eget fokus.

7.4 Generalisering av funnene

Som nevnt i metodekapittelet er ikke ytre validitet casestudiers fremste egenskap, og et casestudie kan ikke si noe sikkert om et større univers. Selv om mitt case kanskje ikke er representativt for alle kommunereformprosesser i alle kommunene i Norge, ønsker jeg allikevel at denne studien skal være et bidrag til litteraturen om fusjonsprosesser under frivillighet.

For det første er det viktig å vurdere om den historien av kommunereformprosessen på Haugalandet er en sann historie om caset. Jeg har bare studert en liten del av prosessen på Haugalandet, den spede starten på en prosess, og jeg vet ikke hvordan det vil gå videre herfra og ut. Det vil derfor trenge videre forskning på Haugalandsregionen.

For det andre er det viktig å vurdere om Haugalandregionen, med sine ti kommuner, er et representativt case for resten av kommunene i Norge. Skal vi anta at bildet som er blitt beskrevet av prosessen på Haugalandet er gjeldende for noen av de andre pågående lokale kommunereformprosessene i Norge for tiden? På den ene siden er det flere trekk ved denne regionen som er sannsynlige å finne igjen i andre regioner i Norge. Haugalandregionene er en region som består av både store og små kommuner i innbyggertall, noe som er med på å påvirke dynamikken mellom kommunene. Det er en vanlig sammensetning i de fleste regioner i Norge. Regionen har også innslag av by-land tematikken, med både bykommuner og landkommuner, noe man også finner igjen flere steder i Norge. Bykommuner og landbrukskommuner står ofte ovenfor ulike utfordringer, og vil derfor kunne ha ulike syn på sammenslåing av kommuner. Haugalandregionene er dessuten en region bestående av kommuner som er i en varierende økonomisk situasjon. Regionsenteret Haugesund for eksempel, er en kommune som sliter økonomisk. Mye av grunnen til Haugesunds dårlige økonomiske situasjon skyldes Terra-skandalen. Men Haugesund sliter også med typiske utfordringer for et regionsenter. Som for eksempel at kommunen, som regionsenter, tilbyr tjenester som også benyttes av innbyggerne i nabokommunene, som ikke kompenseres for gjennom statlige rammeoverføringer (Johannessen 2015).

På den andre siden er det flere trekk ved regionen som kanskje ikke er like representativt for alle kommuner i Norge. Det anspente forholdet mellom Karmøy og Haugesund er spesielt for regionen, og er ikke noe man nødvendigvis finner igjen andre steder. I mange andre tilfeller vil det være ett klart definert regionsentrum i en kommunestrukturprosess, som for eksempel Sandefjord, Tønsberg og Drammen i hver sine regioner. I Haugalandregionen finner man også Utsira, Norges desidert minste kommune i innbyggertall, som dessuten er en øykommune. Det byr også på utfordringer for sammenslåing som man trolig ikke finner igjen i så mange andre områder. I den danske reformen løste de utfordringen med øykommuner med at fire av dem (Langenland, Ærø, Samsø og Læsø kommune) fikk lov til å bestå som kommuner, under forutsetning om at de inngikk i et forpliktende kommunalt samarbeid med andre kommuner (Indenrigs- og Sundhetsministeriet 2005).

For det tredje er det viktig å vurdere om Haugalandregionen er et representativt case for kommunesammenslåing generelt, for eksempel sammenlignet med kommunesammenslåinger i Danmark og Finland. Som diskutert tidligere i oppgaven virker det som den norske reformen foreløpig ligner mer på den finske enn den danske reformen, fordi den har en lengre tidshorisont

og et større innslag av frivillighet enn den danske. De studiene av danske kommuner som er demonstrert i Mouritzen (2006), viser at prosessene i Danmark var prosesser som foregikk med sterk overbevisning om at reformen blir noe av. I slike settinger kan forhandlingsperspektivet spille en større rolle. Det kan være snakk om risiko-aversjon å være med i sammenslåingsprosesser, fordi det vil være farligere for kommuner å ikke være med i slike prosesser (og risiker å falle bakpå) enn å delta i dem, dersom kommunereformen oppleves som mer uunngåelig. Mens i den finske versjonen, i en setting med mye større innslag av frivillighet, vil det kunne være mer vilkårlig hvilke kommuner som deltar i sammenslåingsprosesser. I slike frivillige prosesser kan det anarkiske perspektivet spille en større rolle, fordi frivillighet er en usikker styremekanisme, og resultatet kan bli at det varierer om kommuner velger å slå seg sammen eller ei.

Oppsummert er denne studien av kommunereformprosessen på Haugalandet et bidrag til en bedre forståelse av hvordan fusjonsprosesser under frivillighet forløper seg. Denne regionen er kanskje ikke representativ for alle regioner i Norge, men den gir et bilde av hvordan reformprosessen utspiller seg i regioner bestående av mange ulike kommuner, på bakgrunn av de føringene som er blitt lagt fra statlig hold i den norske reformen. De empiriske funnene i Haugalandsregionene viser at reformen foreløpig ligner mest på den finske reformen. Det kan tenkes at den norske reformen vil ligne mer på den danske reformen etter hvert, dersom det kommer klarere signaler fra sentralt hold om gjennomføringen av reformen. Det vil derfor være interessant å følge kommunene på Haugalandet videre.

Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (2002): "Conducting and Coding Elite Interviews", *PS: Political Science and Politics* 35(4): 673-676
- Aberbach, Joel D. og Tom Christensen (2002) "Radical reform in new Zealand: crisis, window of opportunity and rational actors", *Public Administration*. 79(2): 403-422
- Aberbach, Joel D. og Tom Christensen (2013) "Why reforms so often disappoint", *American Review of Public Administration*. XX(X): 1-14.
- Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22:278-298.
- Askim, Jostein (2009) «NAV i støpeskjeen - En studie av NAV-reformens interimfase, 2005-2006». Notat 10/2009. Bergen: Rokkansenteret.
- Askim, Jostein og Tom Christensen (2009) «Cross-Cutting cleavages and the Dynamics of Public Sector Reform» 149-167, i Paul G. Roness og Harald Sætren (red.) *Change and Continuity in Public Organizations*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Filmreite og Per Lægreid (2009) "How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform", *International Journal of Public Administration*. 32(12): 1006-1025.
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2010). *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. London: Palgrave Macmillan.
- Berry, Jeffrey M. (2002): "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing", *PS: Political Science and Politics* 35(4): 679-682
- Bhatti, Yosef og Kasper M. Hansen (2011) "Who marries whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations", *European Journal of Political Research*. 50(2): 212-238.
- Blom-Hansen, Jens (2009) "Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007", *Scandinavian Political Studies*. 33(1): 51-73.
- Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2014) "Size, democracy, and the Economic Costs of Running the Political System", *American Journal of Political Science*. Volume 58(4): 790-803

- Bolkesjø, Torjus, Kjetil Lie og Knut Arne Askeland (2006) *Bokn og Tysvær – single eller saman?* Rapport nr. 230. Bø: Telemarksforskning.
- Bundgaard, Ulrik og Karsten Vrangbæk (2007) «Reform by coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark», *Scandinavian Political Studies*. 30(4): 491-520.
- Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Busch og Ramstad (2006). «Modernisering av offentlig sektor: Endring, legitimitet og løse koblinger», *Beta* 1: 52-62
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2007) *Organization Theory and the Public Sector*. London: Routledge.
- Christensen, Tom (2008) «*En felles etat*» - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport nr. 5. Bergen: Rokkansenteret.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Weekly*. 17(1): 1-25
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig sektor*. Oslo: Aschehough/Tanum-Norli.
- Ekspertutvalget (2014) *Sluttrapport fra ekspertutvalg – kriterier for god kommunestruktur*. Oslo
- Endresen, Jan (2014) *Fornuft og følelser – en studie av kommunesammenslåing mellom Ølen og Vindafjord*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Espelien, Anne, Christian Svane Melbye, Marcus Gjems Theie, Tori Haukland Løge og Peter Aalen (2014) *En region – ett ansikt, økonomisk samhandling i Haugesundsregionen*. Rapport nr. 39. Haugesund: Menon Business Economics.
- Fylkesmannen i Rogaland (2014) *Kva blir forventet av kommunane*
<http://www.fylkesmannen.no/Rogaland/Kommunal-styring/Kommunereforma/Kva-blir-forventa-av-kommunane/> [Lesedato 18.05.2015]
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hansen, Julie Grunnet og Anne Kirkegaard (2006) «Ny Randers kommune: Kan man ikke få dem, man elsker, må man elske dem, man kan få», i Poul Erik Mouritzen (red.) *Stort er godt: Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Haugaland Vekst (u.å) *Om Haugaland Vekst* <http://haugaland-vekst.no/> [Lesedato 18.05.2015]
- Hellevik, Ottar (2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget, 7. utg.
- Herfindal, Sturla (2008) *Veien frem til sykehusreformen*. ATM skriftserie nr. 2. Bergen: Rokkansenteret.
- Houlberg, Kurt (2011) «Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede?», *Scandinavian Journal of Public Administration*. 15(1): 790-803.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005) *Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om den kommunale inndeling pr. 1. januar 2007*.
- Jahren, Eivind (2015) *Karmøy utreder kommunestruktur*, <https://www.karmoy.kommune.no/no/nyheter/2015/karmoy-utreder-kommunestruktur> [Lesedato 18.05.2015]
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press
- Kjær, Ulrik, Ulf Hjelm og Asmus Leth Olsen (2010) “Municipal amalgamation and the Democratic functioning of the local councils: the case of the Danish 2007 structural reform”, *Local Government Issues*. 36(4): 569-585.
- Levy, Roger P (2006) “European commission overload and the pathology of management reform: garbage cans, rationality and risk aversion”, *Public Administration*. 84(2): 423-439
- Lijphart, Arend (1971) “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, 65(3):682-693
- Lund, Thorleif (red.) (2002) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, James G. (1994) *A Primer on Decision Making*. New York: The Free Press.
- Mouritzen, Poul Erik (2006) *Stort er godt: Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Mouritzen, Poul Erik. (2010) “The Danish Revolution in local government: how and why?” 21-41, Baldersheim, H. & L.E Rose (eds): *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. London: Palgrave macmillan.
- Møller, Peter Ege (2006) «Ny Assens Kommune: Fjerde gang lykkens gang?», i Poul Erik Mouritzen (red.) *Stort er godt: Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- NSD (u.å.) *Opprett nytt meldeskjema*
<http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/meldeskjema> [Lesedato 18.05.2015]
- Olsen, Johan P. (1972) “Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice”. *Scandinavian Political Studies*. 7(A7): 45-62.
- Politiet (2014) *Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt*.
https://www.politi.no/haugaland_og_sunnhordland/om_oss/Tema_422.xml
 [Lesedato 16.09.2014]
- Prop. 95 S. (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen (2014) *1. delrapport*
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/> [Lesedato 18.05.2015]
- Regjeringen (2014a) *Slutt rapport*
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/> [Lesedato 18.05.2015]
- Regjeringen (2014b) *SOS – Spørsmål og svar*
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/FAQ---sporsmal-og-svar/id762533/> [Lesedato 18.05.2015]
- Regjeringen (2015) *Meld. st. 14 (2014-2015)*
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld.-st.-14-2014-2015/id2401505/>
 [Lesedato 18.05.2015]
- Roness, Paul G. (1997) *Organisasjonsendringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samarbeidsrådet (u.å.) *Kommunereform*
<http://www.samarbeidsraadet-sunnhordland.no/satsingsomrader/kommunereform-2>
 [Lesedato 18.05.2015]
- Sandberg, Siv (2014) «Frivillighet och tvång i kommunstrukturreformerna i Finland 2005-2014» *Plan 2*:23-25

Serritzlew, Søren og David Dreyer Lassen (2011) “Jurisdiction size and local democracy: evidence of internal political efficacy from large-scale municipal reform”, *American Political Science Review*. 105(2): 238-258

St. meld. nr.14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Stortinget (2014) Kommuneproposisjonen 2015.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=59873> [Lesedato 10.05.2015]

Tansey, Oisín (2007): “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling”, *PS: Political Science and Politics* 40(4): 765-772

Thorsnæs, Geir (2014) *Vindafjord* <https://snl.no/Vindafjord> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014a) *Haugesund* <https://snl.no/Haugesund> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014b) *Karmøy* <https://snl.no/Karm%C3%B8y%2Fkommune> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014c) *Utsira* <https://snl.no/Utsira> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014d) *Tysvær* <https://snl.no/Tysv%C3%A6r> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014e) *Sveio* <https://snl.no/Sveio> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014f) *Bokn* <https://snl.no/Bokn> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014g) *Etne* <https://snl.no/Etne> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014h) *Suldal* <https://snl.no/Suldal> [Lesedato 18.05.2015]

Thorsnæs, Geir (2014i) *Sauda* <https://snl.no/Sauda> [Lesedato 18.05.2015]

Trondal, Jarle og Charlotte Kiland (2009) «Byråkrati og geografi – geografisk relokalisering av norsk sentralforvaltning», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 4: 331-355.

Vindafjord kommune (u.å.) *Informasjon – interkommunalt helsearbeid*

<https://www.vindafjord.kommune.no/artikkel.aspx?AId=3652> [Lesedato 18.05.2015]

Nyhetsartikler

Hansen, Odd Magne (2015) «Holdes folk for narr», *Haugesunds Avis*

http://www.h-avis.no/Holdes_folk_for_narr_-5-62-18448.html [Lesedato 18.05.2015]

Holmquist, Tone (2006) «Bokn til urnene», *Kommunal Rapport*

http://kommunal-rapport.no/artikkel/bokn_til_urnene [Lesedato 16.09.2014]

Johannesen, Terje Emil (2014) «Haugalandet et skritt nærmere en kommunereform»,

- Karmsund Avis* <http://karmsundavis.no/2014/04/09/haugalandet-et-skrutt-naermere-en-kommunereform/> [Lesedato 18.05.2015]
- Johannessen, Terje Emil (2014) «Åtte av ti kommuner med på forprosjektet», *Karmsund Avis* <http://karmsundavis.no/2014/10/03/atte-av-ti-kommuner-med-pa-forprosjektet/> [Lesedato 20.05.2015]
- Johannessen, Terje Emil (2015) «Thorbjørnsen byr regionen opp til dans», *Karmsund avis* <http://karmsundavis.no/2015/03/04/thorbjornsen-byr-regionen-opp-til-dans/> [Lesedato 29.05.2015]
- Jørgensen, Gisle (2015) «Meget alvorlig økonomisk situasjon», *NRK* <http://www.nrk.no/rogaland/haugesund-med-stort-underskudd-1.12213222> [Lesedato 18.05.2015]
- Karlsen, Tormod (2014) «Utfordringer står i kø», *Haugesunds Avis* <http://www.h-avis.no/meninger/leserbrev/utfordringer-star-i-ko-1.8573167> [Lesedato 18.05.2015]
- Krossli, Jan Inge (2014) «Stor fart i kommunereformen – 110 utreder nå», *Kommunal Rapport* http://kommunal-rapport.no/artikkel/110_utreder_kommune_struktur [Lesedato 18.05.2015]
- Lindanger, Kyrre (2015) «Nyttårstale 2015 fra Kyrre Lindanger i Bokn kommune», *NRK* <http://www.nrk.no/rogaland/nyttarstale-2015-fra-bokn-kommune-1.12126918> [Lesedato 18.05.2015]
- Løvik, Espen og Einar Tho (2014) «Alt bør bli Haugesund», *Haugesunds Avis* <http://www.h-avis.no/nyheter/alt-bor-bli-haugesund-1.8567233> [Lesedato 18.05.2015]
- Meling, Jarl Vidar (2014) «Engasjert fullsatt sal om kommunesammenslåing», *TV-Haugaland* <http://arkiv.tvh.no/engasjerte-fullsatt-sal-om-kommunesammenslaing/kommunesammenslaing/34029> [Lesedato 18.05.2015]
- Næsse, Simon (2014) «Karmøy er ideell», *Haugesunds Avis* <http://www.h-avis.no/puls/karmoy-er-ideell-1.8530373> [Lesedato 18.05.2015]
- Ringodd, Hans Inge (2014) «Dette er Terra-saken» *Haugesunds Avis* <http://www.h-avis.no/nyheter/dette-er-terra-saken-1.8311860> [Lesedato 18.05.2015]
- Ringodd, Hans Inge og Einar Tho (2014) «Petter Steen Jr. tar ikke gjenvalg», *Haugesunds Avis* <http://www.h-avis.no/nyheter/petter-steen-jr-tar-ikke-gjenvalg-1.8342439> [Lesedato 18.05.2015]

- Sved, Ragnhild (2006) «Bokn sa nei til sammenslåing», *Kommunal Rapport*
http://kommunal-rapport.no/artikkel/bokn_sa_nei_til_sammenslaing [Lesedato
 16.09.2014]
- Sveistrup, Ruth Sunnanå (2015) «Klart ønske om kommunesammenslåing», *Haugesund Avis*
http://www.h-avis.no/Klart_enske_om_kommunesammenslaing-5-62-27277.html
 [Lesedato 20.05.2015]
- Tho, Einar (2014) «Tysvær blir med i kommunesammenslåingsprosjektet», *Haugesunds Avis*
<http://www.h-avis.no/nyheter/tysver-blir-med-i-kommunesammenslaingsprosjekt-1.8678634> [Lesedato 20.05.2015]
- Tho, Einar og Frank Waal (2014) «Etne og Sauda blir likevel med», *Haugesund Avis*
<http://www.h-avis.no/nyheter/etne-og-sauda-blir-likevel-med-1.8605221> [Lesedato
 20.05.2015]

Primær kilder

Dokument 1	Møtereferat fra Haugaland Vekst regionråd	19.06.14
Dokument 2	Møtereferat fra Haugaland Vekst regionråd	03.10.14
Dokument 3	Møtereferat fra prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	29.10.14
Dokument 4	Møtereferat fra prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	05.01.15
Dokument 5	Møtereferat fra prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	23.01.15
Dokument 6	Møteprotokoll fra møte i Haugesund kommunestyre	11.03.15
Dokument 7	Møteprotokoll fra møte i Karmøy kommunestyre	24.03.15
Dokument 8	Møteprotokoll fra møte i Sveio kommunestyre	14.04.15
Dokument 9	Møteprotokoll fra møte i Tysvær kommunestyre	24.03.15
Dokument 10	Møteprotokoll fra møte i Bokn kommunestyre	17.03.15
Dokument 11	Møteprotokoll fra møte i Utsira kommunestyre	06.03.15
Dokument 12	Møteprotokoll fra møte i Vindafjord kommunestyre	14.04.15

Dokument 13 Møteprotokoll fra møte i Etne kommunestyre	09.04.15
Dokument 14 Møteprotokoll fra møte i Suldal kommunestyre	17.03.15
Dokument 15 Møteprotokoll fra møte i Sauda kommunestyre	18.03.15
Dokument 16 Møteprotokoll fra formannskapsmøtet i Bokn kommune	05.05.15
Dokument 17 Sluttrapport forprosjekt	05.02.15
Dokument 18 Prosjektrapport forprosjekt – ny kommunereform i Sunnhordland	
Dokument 19 Saksliste til møte i prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	29.10.14
Dokument 20 Saksliste til møte i prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	05.10.15
Dokument 21 Saksliste til møte i prosjektstyringsgruppen til forprosjektet	23.01.15
Dokument 22 Oppdragsbrev til Fylkesmannen	03.07.14
Dokument 23 Tilleggsmandatet til ekspertutvalget	

Vedlegg 1 – Intervjuguidene

Intervjuguide til intervjuene med ordførerne, rådmennene og representanten fra sekretariatet, andre intervjurunde			
	Hovedspørsmål	Oppfølgingsspørsmål	Probes
<i>Din rolle i Prosessen</i>	Kan du fortelle litt om prosessen?		
	Kan du beskrive hvilken rolle du har/har hatt i denne prosessen?	Hva har vært dine oppgaver og bidrag?	
	Hvorfor har du engasjert deg i prosessen?	Hva ønsker du å oppnå? Kan du si noe om hva som har formet dine synspunkter på saken?	Nasjonal partilinje Lokal partilinje Personlige interesser Lokalsamfunnsperspektiv uavhengig av partilinjer (det beste for regionen)
<i>Målsettinger med prosessen</i>	Hvor opplever du at prosessen foregår?	I de enkelte kommunestyrene og formannskapene der kommunestruktur dukker opp? På en viss rekke møter – multilaterale møter om kommunestruktur mellom kommunene, fasilitert av regionrådet?	
	Opplever du at det er klare mål for prosessen sentralt?		
	Opplever du at det er klare mål for prosessen lokalt?	Hvem har bestemt målene for prosessen?	
		Er det enighet om målene?	
	Opplever du prosessen som godt organisert?	Holdes målene fast gjennom hele prosessen? Ble det fastsatt en plan for prosessen? Har denne planen blitt holdt fast og fulgt gjennom prosessen?	
<i>Initiativ</i>	Hvem tok initiativ til en prosess på Haugalandet?	Var det uenighet om initieringen av prosessen?	Var det deltakere som ønsket å forhindre at en prosess kom i gang?
	Har det tidligere vært forsøk på å initiere en prosess med fokus på kommunestruktur på Haugalandet?		
<i>Ledelse</i>	Hvem leder prosessen?		

<i>Deltakelse</i>	Hvem deltar i den offisielle prosessen?			
	Hvem bestemmer hvem som får delta?			
	Hvor formalisert er deltakelsen?	Holdes det jevnlig møter?		
		Hvem kaller inn til møtene?		
		Blir prosessen tatt opp i andre fora og uformelle møter?		
	Hvor stabil er deltakelsen?	Er det de samme deltakerne som møter opp til alle møtene?		
	Hvor omfattende er deltakelsen?	Er det mange eller få aktører?		
		Har deltakelsen/antall aktører variert i løpet av prosessen?		
	Hvordan er forholdet mellom deltakerne?	Er forholdet preget av enighet eller uenighet?		
		Er forholdet preget av gjensidig tillit eller mistenksomhet?		
		Har deltakerne tidligere erfaring med å jobbe sammen på andre saker og med andre prosesser?		
		Er det noen motsetninger i regionen?		Er de historiske? Eller saksavhengige?
Opplever du at det har vært mulighet for å påvirke prosessen?				
Har alle deltakerne lik innflytelse på prosessen, eller er det noen aktører som dominerer prosessen mer enn andre?	Hva setter dem i så fall i stand til å dominere prosessen mer enn andre?		Er det deres formelle posisjon, kunnskap, at de andre deltakerne er redde for at de skal hoppe av? Noe annet?	
Hvilket inntrykk har du av hvordan informasjonen og kommunikasjonen foregår mellom deltakerne?	Er det kun på formelle møter? Eller er det mye uformell kommunikasjon?			
<i>Saksbehandling</i>	Hvilke møter har blitt gjennomført i den offisielle prosessen?	Har det blitt gjennomført andre møter utenom den offisielle prosessen?		
	Har det blitt utformet sakslister for hvert enkelt møte?	Hva blir tatt opp på møtene?		
		Hva/hvem avgjør hvilke saker som tas opp, og når?		
		Er det en plan, ikke bare for hvilke saker som skal tas opp, men også for rekkefølgen for når saker skal tas opp?		

		Blir saker som ikke er på sakslisten tatt opp?	
		Blir deltakerne mer eller mindre enige som følge av møter og informasjonstilfang?	
		Har det vært kaos og kamper for å få saker frem?	
	Blir det skrevet referater?	Hvem skriver referatene?	
		Blir referatene sendt ut til godkjenning?	Hvem godkjenner dem?
		Blir referatene distribuert til møtedeltakerne?	Hvem distribuerer dem?
	Opplever du at forprosjektet er en prioritert sak hos deltakerne i prosessen?	Synes du det er satt av nok tid til prosessen?	
		Har du mange andre saker som krever din tid?	
	Hvordan foregår det praktiske arbeidet i prosjektgruppen?	Har det blitt bestemt en arbeidsfordeling mellom deltakerne i prosessen?	
Hvem er aktive på møtene?			
<i>Utfall</i>	Har det vært en bevissthet blant deltakerne om hvilke utfordringer som skal løses gjennom denne prosessen?	Opplever du at de utfordringene som evt. har blitt identifisert har blitt løst gjennom prosessen?	
	Hvilke andre saker er viktige og aktuelle i Haugalandsregionen for tiden?	Er det noen av disse sakene som overlapper med kommunereformprosessen?	På hvilken måte?
	Har det blitt fattet en beslutning?	Har deltakerne fattet beslutninger om saker underveis i prosessen?	
		Har deltakerne blitt enige om et utfall for prosessen?	

Intervjuguide til ordførerne, rådmannen og administrerende direktør i Haugaland Vekst, første intervjurunde		
	Hovedspørsmål	Oppfølgingsspørsmål
<i>Din rolle i prosessen</i>	Når kom du inn i prosessen?	
	Hvordan kom du inn i prosessen?	
	Kan du beskrive hvilken rolle du har i denne prosessen?	Hva var dine oppgaver/bidrag?
	Hvorfor har du engasjert deg?	Hva ønsker du å oppnå?
	På hvilken måte kan du eller vil du påvirke prosessen?	Hvilke ressurser har du tilgjengelig?
<i>De andre aktørene i prosessen</i>	Hvem er de andre aktørene i prosessen?	
	På hvilket grunnlag ble de ulike aktørene valgt ut til å være med i prosessen?	
	På hvilken måte tror du de andre aktørene kan påvirke prosessen?	Hvilke ressurser har de tilgjengelig?
	Har du noen formening om at enkelte aktører står veldig sterkt i prosessen og dermed har mye «makt» eller styrke til å påvirke utfallet av den?	
	Hvilke aktører/grupper i beslutningsprosessen stiller seg kritiske til selve prosessen?	Hvorfor?
	Opplever du at prosessen, frem til nå, har vært en inkluderende prosess?	Opplever du at de forskjellige aktørene/grupperingenes meninger og ytringer blir vektlagt?
	Hvilket inntrykk har du av hvordan informasjon og kommunikasjon foregår mellom aktørene?	
	Blir aktørene mer eller mindre enige som følge av møter og informasjonstilfang?	
	Hvordan er forholdene mellom de ulike aktørgruppene??	Er det høy grad av enighet eller uenighet? Gjensidig tillit eller mistenksomhet? Er det noen aktører som dominerer prosessen mer enn andre?
<i>Selve prosessen</i>	Er det klare mål for prosessen?	Er det enighet om målene? Holdes målene fast?
	Hva er det som blir diskutert som utfordringer/problemer i prosessen?	
	Hva slags mening har du om hvordan prosessen har blitt styrt frem til nå?	Er prosessen godt organisert?
<i>Møtevirksomhet</i>	Hvilke møter har blitt gjennomført?	

	Hvor mange møter har blitt planlagt?	
	Hva blir tatt opp på møtene?	
	Hvem er aktive på møtene?	
	Hvordan har arbeidsdelingen mellom deltakerne?	
	Hvordan foregår det praktiske arbeidet i prosjektgruppen?	
	Hvor hyppig er kommunikasjonen mellom aktørene?	

Intervjuguide til Fylkesmannen og prosessveilederen	
<i>Hovedspørsmål</i>	<i>Oppfølgingsspørsmål</i>
Kan du fortelle meg litt om din rolle i arbeidet med kommunereformen i Rogaland?	
Kan du komme nærmere inn på din rolle i arbeidet med kommunereformen i Haugalandetsregionen?	Hva er og hva har vært din rolle?
	Hvor involvert har du vært/er du i prosessen på Haugalandet?
	Hvilke møter har du deltatt på i forbindelse med prosessen på Haugalandet?
Hva er dine tanker om prosessen på Haugalandet?	Hva opplever du var målet for prosessen med forprosjektet på Haugalandet?
	Hva tenker du om resultatet av forprosjektet?
Har det vært mange henvendelser til Fylkesmannen fra kommunene på Haugalandet?	
Må kommunene på Haugalandet (og resten av fylket) rapportere til Fylkesmannen om sitt arbeid med kommunereformen?	
Hva tenker du om å gå inn i prosessen i noen av kommunene hvis de ser at ting tar litt lang tid?	

Vedlegg 2 – Liste over informanter

<i>Informanter</i>	<i>Stilling</i>	<i>Intervjudatoer</i>
Tormod Karlsen	Administrerende direktør i Haugaland Vekst (representant fra sekretariatet)	05.09.14 (bakgrunnssamtale), 13.10.14 og 23.02.15
Petter Steen Jr.	Ordfører i Haugesund kommune	14.10.14 og 23.02.15
Aase Simonsen	Ordfører i Karmøy kommune	16.10.14 og 25.02.15
Ruth G. Ø. Eriksen	Ordfører i Sveio kommune	21.10.14 og 26.02.15
Marte Eide Klovning	Ordfører i Utsira kommune	17.10.14 og 18.02.15
Kyrre Lindanger	Ordfører i Bokn kommune	13.10.14 og 26.02.15
Harald Stakkestad	Ordfører i Tysvær kommune	16.10.14 og 16.02.15
Ole Johan Vierdal	Ordfører i Vindafjord kommune	15.10.14 og 25.02.15
Sigve Sørheim	Ordfører i Etne kommune	19.02.15
Frode Sulen	Ordfører i Sauda kommune	20.10.14 og 19.02.15
Torkel Myklebust	Ordfører i Suldal kommune	15.10.14 og 12.03.15 (telefonintervju)
Stål Arve Alfredsen	Konstituert rådmann i Haugesund kommune juli 2014 – desember 2014	17.02.15
Sigurd Eikje	Rådmann i Karmøy kommune	21.10.14 og 18.02.15
Arvid Vallestad	Rådmann i Tysvær kommune	18.02.15
Arne Christian Mohn	Gruppeleder i Haugesund Arbeiderparti	16.02.15
Jarle Nilsen	Gruppeleder i Karmøy Arbeiderparti	17.02.15
Sigmund Lier	Gruppeleder i Tysvær Arbeiderparti	26.02.15
Herdis Gunn Rodne	Hovedtillitsvalgt i Haugesund kommune	20.02.15
Svein Inge Mæland	Hovedtillitsvalgt i Karmøy kommune	24.02.15
Frode Løland	Hovedtillitsvalgt i Tysvær kommune	23.02.15
Anfinn Rosnes	Prosessveiledere i Rogaland Fylkeskommune	15.04.15 (telefonintervju)
Magnhild Meltveit Kleppa	Fylkesmann i Rogaland Fylkeskommune	04.05.15 (per e-post)

Vedlegg 3 – Informasjonsskrivet til informantene

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Kommunereformen på Haugalandet»

Bakgrunn og formål

Dette forskningsprosjektet er en masteroppgave som skrives ved institutt for statsvitenskap på Universitetet i Oslo. Oppgaven tar utgangspunkt i kommunereformen og tar sikte på å studere de regionale prosessene som følger i kjølvannet av en slik reform. Oppgaven er en del av et større prosjekt om kommunereformen som gjennomføres på instituttet for statsvitenskap. Prosjektet består av seks professorer og fem studenter.

Min oppgave skal fokusere på Haugalandsregionen, og formålet med oppgaven er å undersøke prosessen fra kommunereformen ble vedtatt i Stortinget 18. juni 2014, frem til kommunestyrene på Haugalandet ferdigstiller sitt forprosjekt den 1. februar 2015.

Som datagrunnlag for min oppgave ønsker jeg å gjennomføre kvalitative intervju med informanter fra Haugalandsregionen. Opplysningene jeg får fra intervjuene skal brukes til å øke min forståelse for prosessene i regionen og som empiri for analysedelen av min oppgave. Utvalget av personer som forespørres om å delta i studien velges på bakgrunn av sin posisjon eller deltakelse i prosessen jeg ønsker å undersøke.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Studien er meldt til Personvernforbundet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Dataen vil bli registrert skriftlig i form av notater og gjennom lydopptak. De opplysningene jeg får tilgang til gjennom intervjuene vil bli behandlet konfidensielt, med mindre annet avtales direkte med respondentene, og det er kun jeg og veilederen min som får tilgang til personidentifiserbar data. Den informasjonen jeg velger å ta i bruk i oppgaven vil ikke bli anonymisert, men intervjuobjektet vil få anledning til å lese transkripsjoner av intervjuet og sjekke/konkretisere/trekke tilbake sitater dersom det skulle være ønskelig.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 26.mai 2015. Personopplysninger og evt. opptak vil bli slettet ved prosjektavslutning.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om og fra deg slettes umiddelbart.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien ta kontakt med:

- Masterstudent Siri Elen Brattli på telefonnummer 990 37 145 eller mail siribrattli@gmail.com, eller
- Førsteamanuensis ved Institutt for statsvitenskap, UiO Jostein Askim (veileder) på telefonnummer 22 85 51 69 eller mail j.r.askim@stv.uio.no

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4 – Informasjon om de ti kommunene i Haugalandregionen

Tabell med oversikt over innbyggertall og partiflertall i alle kommunene¹⁶

Innbyggertall og partiflertall i alle kommunene		
<i>Kommuner</i>	<i>Partiflertall</i>	<i>Innbyggertall</i>
Haugesund	Høyre	36 004
Karmøy	Høyre	41 753
Utsira	Arbeiderpartiet	211
Tysvær	Høyre	10 668
Sveio	Høyre	5 463
Bokn	Arbeiderpartiet	868
Vindafjord	Senterpartiet	8 747
Etne	Senterpartiet	4 057
Suldal	Senterpartiet	3 881
Sauda	Arbeiderpartiet	4 760

Haugesund kommune er regionens største by, og er en stor kommune i norsk sammenheng med sine 36 457 innbyggere, men den er ikke den største kommunen i regionen, hverken i areal eller innbyggertall. Kommunen grenser til Sveio i nord, Tysvær i øst og Karmøy i sør. Haugesund er regionens handelssentrum og har en betydelig innpendling, da 44 % av de sysselsatte i arbeid i byen er bosatt utenfor kommunen (Thorsnæs 2014a; i roga m.fl. 2014:79). I Haugesund ligger dessuten mange av de regionale funksjonene som sykehus, høyskole, tinghus og politi. Kommunen har dessuten kultur- og idrettsfunksjoner som benyttes av hele regionen. Haugesund var en av kommunene som tapte mange hundre millioner kroner gjennom investeringer hos Terra Securities (Ringodd 2014), og kommunen sliter fremdeles økonomisk i dag med et underskudd på 63,3 millioner kroner i fjor (Jørgensen 2015). Kommunen fikk sine nåværende grenser i 1965 da Vibrandsøy ble overført fra Torvastad, samtidig som resten av Torvastad ble innlemmet i den nye Karmøy kommune (Thorsnæs 2014a).

Karmøy kommune består av øya Karmøy, halvøya mellom Karmsundet og Førdesfjorden, Føyno og noen andre små øyer. Kommunen har 41 982 innbyggere, er landets 20 største kommuner og den mest folkerike kommunen i Haugalandregionen. Deler av kommunen

¹⁶ Informasjon om innbyggertall og partiflertall er hentet fra kommunenes hjemmeside og Store norske leksikon, www.snl.no

grenser opp mot og utgjør en del av by-kjernen i Haugesund. Kommunen har tre byer Kopervik, Skudeneshavn og Åkrahamn. Kommunen har stor tilgang på energi, både vannkraft og naturgass, og store bedrifter som blant annet Hydro har store anlegg på Karmøy. I tillegg finner man regionens flyplass, Helganes, på Karmøy. Kommune ble opprettet 1965 ved at syv kommuner ble slått sammen. Disse syv kommunene var Åkra, Stangeland og Skudenes, ladestedene Kopervik og Skudeneshavn, samt størstedelen av kommunene Torvastad og Avaldsnes (Thorsnæs 2014b; Espelien m.fl. 2014:81).

Utsira kommune er en øykommune som ligger ca. 18 km ute i havet vest for Karmøy. Utsira er landets nest minste kommune i areal og landets minste i folketall med 211 innbyggere. Kommunen ble opprettet i 1924 ved deling av daværende Torvastad kommune og øye er uten fastlandsforbindelse. Nesten 3/5 av arbeidsplassene på Utsira er i offentlig tjenesteyting og forvaltning og forretningsmessig tjenesteyting. I tillegg satser kommunen innenfor bygging av vindmøller og landbasert fiske-oppdrett (Thorsnæs 2014c; Espelien m.fl. 2014:85).

Tysvær kommune ligger på nordsiden av Boknafjorden rett øst for Haugesund. Kommunen har 10 845 innbyggere, hvor størstedelen av bosettingen er konsentrert til de nordvestre delene, mot Haugesund. Kommunen har tre tettsteder, Aksdal, Førresfjorden og Nedstrand. Kommunesenteret Aksdal er et kommunikasjonsknutepunkt og binder E-134 over Haukeli til Oslo sammen med E-39, som er fartsåren mellom Bergen og Stavanger. Kommunen er dessuten vertskommune for Kårstø-anleggene som er viktig for sysselsettingen i hele regionen. Kommunen fikk i hovedsak sine nåværende grenser i 1965 da den tidligere Tysvær ble utvidet med deler av de tidligere kommunene Avaldsnes, Vats, Skjold og Vikedal, samt hele Nedstrand. I 1969 ble et mindre område overført fra Vindafjord (Thorsnæs 2014d; Espelien m.fl. 2014:83).

Sveio kommune ligger i Hordaland fylke, lengst sørvest i fylket, og grenser mot Rogaland fylke og Haugesund og Tysvær kommune. Kommunen har 5505 innbyggere. Sveio fikk sine nåværende grenser i 1964 da Valestrand og vestre del av Vikebygd (vest for Ålfjorden) ble lagt til kommunen, i tillegg til et par gårder fra Vindafjord. Trekantsambandet binder Sveio tett sammen med Stord og Bømlo kommune, samtidig som kommunen ligger strategisk plassert mellom Bergen og Stavanger (Thorsnæs 2014e; Espelien m.fl. 2014:94).

Bokn kommune ligger på nordsiden av Boknafjorden innenfor Karmøy. Kommunen består i sin helhet av 125 øyer, hvorav fire av dem er bebodd. Kommunen ble opprettet i 1849 ved utskilling fra Skudenes kommune. Siden har grensene vært uendret. Kommunen har 871 innbyggere og

er den nest minste kommunen i Haugalandsregionen etter innbyggertall. Kommunesentrum i Bokn er Føresvik, hvor en finner handel, offentlige tjenester og bedrifter (Thorsnæs 2014f; Espelien m.fl. 2014:88).

Vindafjord kommune ligger i skjæringspunktet mellom Haugaland, Ryfylke og Sunnhordaland. Kommunen fikk sine nåværende grenser i 2006 etter sammenslåingen av de tidligere kommunene Ølen og Vindafjord, og består av 8753 innbyggere. Kommunen har et sterkt næringsliv, hvor de største næringene er petromaritim med 33 prosent og handel med 14 prosent av sysselsettingen i kommunen (Thorsnæs 2014; Espelien m.fl. 2014:90).

Etne kommune ligger i sør i Hordaland fylke, men grenser til kommunene Sauda, Suldal og Vindafjord i Rogaland fylke. Etne har 4100 innbyggere, hvor rundt halvparten av innbyggerne bor i tettstedene Etnesjøen og Skånevik. Handel og bygg og anlegg er de to største næringene målt i sysselsetting. Kommunens nåværende grenser fikk Etne i 1965 da størstedelen av tidligere Skånevik kommune ble lagt til kommunen. (Thorsnæs 2014g; Espelien m.fl. 2014:92).

Suldal kommune er Rogalands største kommune etter areal, men har bare 3912 innbyggere. Kommunen har flere regionale sentra og spredt bosetting. Dette skyldes delvis at Suldal er en landbrukskommune. Kommunen er også en kraftkommune og har inntekter fra det. Kommunen er en del av Haugalandsregionen og Ryfylke Kommunen ble opprettet i 1837 ved det lokale selvstyret og fikk sine nåværende grenser da de tidligere kommunene Sand, Erfjord og Jelsa ble lagt til kommunen i 1965 (Thorsnæs 2014h; Espelien m.fl. 2014:98).

Sauda kommune er en del av Haugalandsregionen og Ryfylke. Kommunen har 4754 innbyggere, hvor de fleste bor i Sauda sentrum eller rundt Saudasjøen. Sauda er fra gammelt av et industrisamfunn og dette preger næringslivet i dag også. Sauda har hatt uendrede grenser siden 1842 da kommunen ble opprettet ved utskillelse fra Suldal. Sauda fikk bystatus i 1999 ved kommunalt egenvedtak (Thorsnæs 2014i; Espelien m.fl. 2014:96).