



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for samfunnsvitenskap, humaniora og lærerutdanning/Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Kontekstualisering av organisasjonsideer i ulike organisasjoner

Kommunereformen oversettes i Torsken og Harstad kommuner

Rigmor Richardsen

Master of Public Administration Mai 2016



Innholdsfortegnelse

1	Tema og problemstilling	1
1.1	Kommunereformens idégrunnlag – bakgrunn og mål for reformen	2
1.1.1	Det økonomiske argument	3
1.1.2	Kvalitetsargumentet	4
1.1.3	Politikk/demokrati argumentet	5
1.1.4	Forslag til gjennomføringsprosess	6
1.2	Kommunestrukturer og historiske endringer	7
1.3	Oppgavens oppbygning	8
2	Teoretisk rammeverk.....	9
2.1	Instrumentell teori	9
2.2	Institusjonell teori	11
3	Metode og data.....	14
3.1	Metode og valg av case.....	14
3.2	Intervju: primærdata.....	15
3.3	Sekundærdata	17
3.4	Beskrivelse av empiri og analyse av data	18
4	Empiri og Analyse.....	18
4.1	Beskrivelse av data.....	18
4.1.1	Intervju: Ordfører Harstad kommune.....	19
4.1.2	Skriftlige kilder: Kommunerapport Harstad (redigert 2016) og Kommunerapport Harstad (2015).....	20
4.1.3	Intervju: Rådmann Torsken kommune	22
4.1.4	Skriftlige kilder: Lie m.fl. (2015)	24
4.2	Kategorisering.....	25
4.3	Sammenheng mellom data og kontekst	29
4.4	Analyse: Reformideen kontekstualiseres i Torsken og Harstad kommuner	31
4.4.1	Det økonomiske argument	31
4.4.2	Kvalitetsargumentet	34
4.4.3	Politikk/demokrati.....	36
5	Avslutning.....	38
5.1	Veien videre	41
	Litteraturliste.....	43
	Vedlegg.....	45
	Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt	45
	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	46

Forord

Masteroppgaven representerer slutten på tre lærerike år som deltidsstudent ved UIT/Norges Arktiske Universitet. Studiet Master of Public Administration (MPA) har gitt meg verdifulle og nyttige redskaper, som hjelper meg i å forstå de særegne utfordringer som knytter seg til lederskap i offentlig sektor.

Tusen takk til dere som har hjulpet og støttet meg underveis i studiet!

1 Tema og problemstilling

I løpet av studiet Master of Public Administration (MPA) har vi fra ulike teoretiske innfallsvinkler fått kunnskaper om hva som kan skje når reform-idéer forsøkes implementert i organisasjoner. Implementering av ideer kan som regel følge 3 etablerte hovedretninger; 1) Det optimistiske der de foreslåtte ideer raskt og uproblematisk tas inn i organisasjonen. 2) Det pessimistiske der de foreslåtte ideer frastøtes eller omvandles dersom de ikke naturlig passer sammen med etablerte normer og praksiser. 3) Det artistiske, der det skjer en frikobling mellom det man sier at man gjør, og det som faktisk skjer i organisasjonen (Røvik MPA-forelesing 2014). I organisasjonsteori knyttes retningene til henholdsvis instrumentell teori, institusjonell teori og ny-institusjonell teori. Sammenfallende med mitt MPA-studie er det igangsatt ny kommunereform i Norge. I denne oppgaven vil jeg studere hvordan Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* som idé, blir implementert i to organisasjoner. I tillegg til nevnte teoretiske perspektiver bruker jeg begrepet kontekstualisering når jeg ser på hva som skjer med ideens møte med organisasjonenes praksisfelt. Begrepet kontekstualisering vil i forenklet form kunne forstås som at budskapet tilpasses tilhøreren. Røvik har i MPA-forelesing (2014) definert kontekstualisering som; «Oversettelse fra en idemessig språklig representasjon av praksisen til utøvd praksis (bl.a. rutiner, prosedyrer, handlingsmønster). I denne oppgaven bruker jeg begrepet for å analysere hvordan kommunene oversetter og tilpasser budskapet i kommunereformen når ideen tas inn i organisasjonene. Kommunene kan i denne sammenhengen betraktes som ideens oversettere. I oversettelsesprosessen kan oversetteren kopiere, modifisere eller omvandle (frastøte) originalideen ut fra instrumentelle og/eller institusjonelle normer og hensyn. Slik kan reform-ideen kopieres, modifiseres eller omvandles i møte med organisasjonenes praksisfelt (Røvik 2009).

Følgende forskningsspørsmål fremsettes;

Hva skjer når ideen møter organisasjonenes praksisfelt? Hvordan vil organisasjonenes ulikheter påvirke kontekstualiseringen av ideen?

For å fremheve og gjøre sammenligninger med hensyn til ulikheter ved organisasjoner har jeg valgt å gjøre undersøkelser i Torsken kommune og i Harstad kommune. Kommunene er utvalgt på grunnlag av særtrekk som gjør at de i noen henseender kan fremstå som motpoler til hverandre. Torsken har opplevd mangeårig tilbakegang i folketallsutviklingen. Den er helt avhengig av sine kommunenaboer for å levere et tilfredsstillende og habilt tjenestetilbud til innbyggerne. Kommunen har få næringsbein å stå på og har i lang tid vært på fylkesmannens Robek-liste. Harstad er fjerde største by i Nord-Norge. De har hatt årlig befolkningsvekst og trenger strengt tatt ingen kommunereform for å levere tidsriktige, tilstrekkelige og habile velferdstjenester. Tross liten nedgang i oljerelatert virksomhet er det lav arbeidsledighet i byen og utvikling i andre næringer.

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er ikke et pålegg fra sentrale myndigheter til kommunene. Den baserer seg på frivillighet og kan derfor betraktes som en idé om planlagt forandring. I neste avsnitt utdypes bakgrunn og mål for kommunereformen. Argumenter for at den ønskes implementert i kommunene, og regjeringens anbefalinger om hvordan den kan implementeres i kommunene. På bakgrunn av regjeringens begrunnelser og argumentasjon for reformen, blir det i analysedelen av oppgaven interessant å se om kommunene ved oversetting av ideen vil søke å etterligne originalkonseptet, om de vil legge til og trekke fra det som passer best i forhold til egne praksiser, eller om de vil bruke ideen kun som inspirasjonskilde ved utforming av egne praksiser.

1.1 Kommunereformens idégrunnlag – bakgrunn og mål for reformen

Kommunereformen er en strukturreform der målet er færre og større kommuner.

Begrunnelsen for at det trengs færre og større kommuner er at kommunene fra forrige store reform, på 1960-tallet, har fått seg tillagt stadig flere velferdsoppgaver og økt ansvar. I årene som kommer forventes kommunene å få flere og mer komplekse velferdsoppgaver. Dette vil gjøre at kravene til organisasjonene som tjenesteproducent og myndighetsutøver vil øke.

Befolkningen i landet har økt med over 1.2 millioner innbyggere og økningen har vært størst i sentrale byer. Sentraliseringen forventes å fortsette. Fremskrevne tall mot 2040 gir forventning om høyt antall eldre over 67 år, sammenlignet med yngre i arbeidsfør alder.

Situasjonen blir særlig utfordrende for små kommuner. Innbyggerne og næringslivet forventes

å få rettsriktige avgjørelser og videre en effektiv, saklig og faglig forsvarlig saksbehandling. Avgjørelser kommunene tar skal være upartiske og habile. Spesialisering og økte krav til kommunene stiller store krav til kompetanse og kapasitet. Små fagmiljøer er sårbare og utfordrer kommunenes evne til rekruttering, kontinuitet og habilitet. Innbyggernes muligheter for å påvirke, i saker av betydning for dem selv, skjer gjennom politiske og administrative organer. Et solid lokaldemokrati forutsetter et kompetent administrativt nivå som gir grunnlag for politiske avgjørelser samt arenaer for innbyggermedvirkning. Snevre kommunegrenser kan være til hinder for effektiv tjenesteproduksjon og øke behovet for samarbeidsløsninger som flytter makt og myndighet ut av kommunene (Prop. 95 S (2013-2014)).

Hovedargumentene for kommunereformen, slik vist til ovenfor, knyttes til økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati. Argumentene utdypes i egne avsnitt under.

1.1.1 Det økonomiske argument

Kommunereformens økonomiske argumenter har i stor grad vært koblet opp til kommunenes tjenesteytende virksomhet og besparelser med stordriftsfordeler (Vabo m.fl. 2014). Med stordriftsfordeler menes at dess større kommunene blir, dess billigere kan de for eksempel drifte en skole målt i kroner per elev. Innsparingspotensialet på tjenestekområdene kan ligge i administrasjon og styring samt at tilbudene gis til flere personer innenfor samme enhet. I artikkel av Jakobsen (2013) hevdes at det finnes lite forskningsbelegg for å hevde at kommunestørrelse i seg selv fører til stordriftsfordeler hverken for helse og sosiale tjenester, skoler eller innenfor tekniske tjenester. Det vil være rimelig å tenke seg til at barn og unge i skolepliktig alder må, uavhengig kommunestørrelse, ha et tilbud nært seg. Eldre barn/ungdommer kan skysses til sentrale undervisningsenheter i rimelig reiseavstand, men ikke uten påløpte skyssutgifter. Den hjemmebaserte omsorgen kan man vanskelig se for seg bli gitt andre steder enn der folk bor. Likeledes må infrastruktur bygges, driftes og vedlikeholdes i alle deler av kommunen der folk bor og arbeider. Jakobsen (2013) mener at stordriftsfordelene knyttes til sentraliserte tjenester i store enheter, heller enn til størrelse på kommunene. Likevel, sier han, vil fordelene være avgrenset av krysningpunktet for økte administrative utgifter til styring og kontroll.

1.1.2 Kvalitetsargumentet

Kvalitetsargumentene i kommunereformen er knyttet til om kommunestørrelse er til hinder for evnen til å rekruttere og beholde kompetent fagpersonell på nødvendige områder som lege-/helsesøster- og jordmortjenester samt spesialiserte områder som PPT, barnevern, rus og psykiatri (Vabo m.fl. 2014, Jakobsen 2013). Jakobsen (2013) viser til flere studier som støtter opp under argumentene, blant annet ECON 2008, Fevang m. fl. 2008 samt Hovik og Myrvold 2001, som i studier dokumenterer små kommuners rekrutteringsutfordringer og «gjennomtrekk» i nevnte spesialistkompetansestillinger. I skolen ses positiv korrelasjon mellom elevenes resultater og lærernes formalkompetanse. I følge undersøkelser publisert på Udir i 2011, har små kommuner oftere lærere uten godkjent formalutdanning enn store (Jakobsen 2013). Studier utført på oppdrag fra Helsedirektoratet i 2008 viser høyere legedekning på sykehjem i store kommuner enn i små, og også toppledernivået i små kommuner har høyere utskifte-hastighet enn i store kommuner (Jakobsen 2013). Alt ser med andre ord ut til å tale for reformens idé om at velferdskvalitet vil øke proporsjonalt med kommunestørrelsen.

Kvalitet kan imidlertid også måles ved ikke-tellbare størrelser som innbyggernes subjektive oppfattelse av sitt kommunale velferdstilbud. Baldersheim m.fl. har ved tverrsektorielle undersøkelser i 2003 og 2011, funnet en svak negativ sammenheng mellom innbyggernes fornøydhet med tjenestetilbud og kommunestørrelse, der innbyggerne i de minste kommunen er mest fornøyd (Jakobsen 2013). I min oppgave blir det derfor interessant å se om kommunene i sin implementering av reformen har vektlagt subjektive ansatt-/brukerperspektiver, og om evt. foreliggende undersøkelser har fremvist slik negativ samvariasjon. Dette henger nært sammen med opplevd nærhet mellom tjenesteyter og bruker. Småkommunes tjenestekvalitet henger nært sammen med interkommunalt samarbeid. Jakobsen (2013) viser til at undersøkelser ikke har klart å dokumentere at det er noen økonomiske effekter av interkommunale samarbeid men at de minste kommuner (under 3.000 innb.) kan få kvalitetsgevinster. Jakobsen (2013) mener at interkommunale samarbeid er kvalitetsforbedring gjennom sentralisering av tjenestetilbud og forbedring i form av faglig kompetanse og kontinuitet. Lagt til grunn disse forskningsfunn vil eventuelle undersøkelser i Harstad og Torsken kommuner vise at innbyggerne i Torsken (liten kommune med mange samarbeidsløsninger) skårer høyt på fornøydhet selv om kommunen ikke er selvforsynt med

velferdstilbud. I Harstad vil evt. undersøkelse om folks fornøydhets ikke gi hverken positive eller negative utslag, og dersom det er utslag er det svakt negativt på grunn av subjektivt opplevd distanse mellom tjenesteutøver og bruker. Vabo m.fl. (2014) viser til at interkommunale løsninger er med på å flytte beslutningsmakt ut av kommunene. Utsagnene fører oss over på reformens argumenter om politikk/demokrati.

1.1.3 Politikk/demokrati argumentet

I rapport fra ekspertutvalget (Vabo m.fl. 2014) vises til at staten i økende grad styrer kommunenes tjenesteproduksjon ved detaljert regelverk, direktiver, pålegg og øremerking av midler. Slik innskrenkes kommunal selvbestemmelse og demokrati. I reformen er argumentert for at større, mer kompetente og økonomisk robuste kommuner, vil redusere behovet for statlig detaljfokus (Meld. St. 14 (2014-2015)). I oppgaven vil jeg vente å finne at dersom Harstad og Torsken kommuner opplever statsstyring og inngripen i sin lokale handlefrihet, så vil demokrati/politikkargumentet gis plass ved oversetting av reformen i organisasjonen. Det kan også tenkes at kommunene synes det er greit at staten styrer gjennom detaljert regelverk, pålegg, osv. og kan modifisere eller omvandle ideen? I oppgaven kan det også være interessant å se det er noen forskjeller i oversettingen og implementering av demokrati/politikk argumentet mellom kommunene – og hvis det er noen forskjeller; hva består de av, og hva begrunnes de med?

Baldersheim m.fl. sine undersøkelser fra 2003 omkring kommunestrukturens betydning setter spørsmålsteget ved sammenhengen mellom størrelse og demokrati (Jakobsen 2013). Han viser til at de folkevalgte og kommunestyrene i små kommuner gjerne har en mer aktiv og direkte samhandlende rolle i forhold til innbyggerne enn i større kommuner. Det er også funn for mindre delegering av beslutninger fra kommunestyrene i små kommuner enn i store. Det antas å ha sammenheng med at saksmengden er overkommelig i små kommuner og at det er lettere å ha direkte kontakt og dialog med folk i små kommuner enn i store. Hvis det forholder seg slik også i mine utvalgte cases vil jeg vente å finne at demokratiargumentet i Torsken kommune, med under 1.000 innbyggere, vil omvandles eller modifiseres for å passe inn med egen praksis. I Harstad kommune med ca. 24.000 innbyggere vil man være nærmere å kopiere reformens demokratiargument, fordi det skjer mer delegering fra kommunestyret til

administrasjonen. Politikerne ventes også å være mindre direkteinvolvert i saksbehandling og i dialog med innbyggerne enn de vil være i mindre kommuner.

Når det gjelder politisk aktivitet og deltakelse har forskningen omkring kommunestørrelse vist høyere valgdeltakelse i de aller minste og de aller største kommunene. Lavest valgdeltakelse er funnet i kommuner med 20.000-60.000 innbyggere. Hva angår politisk representasjon knyttet til partistruktur har forskning på lister utenom nasjonal partistruktur vist at disse står sterkest i de aller minste kommunene (under 2.500 innbyggere) og i de nest største kommunene (mellom 20.000 og 60.000 innbyggere) (Aars og Christensen 2013 i Jakobsen 2013). Jakobsen (2013) viser til at sammenhengen mellom størrelse og lokale lister er uklar. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og antallet partier å velge mellom til valg er derimot ikke uklar. Dess større kommune dess flere å velge mellom (Jakobsen 2013). Sannsynligheten for å finne flere partier representert i kommunestyret i Harstad kommune er derfor langt større enn det vil være i Torsken kommune.

1.1.4 Forslag til gjennomføringsprosess

Regjeringen har i «Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess» (KMD 2014) gitt kommunene anbefalinger om hvordan prosessen kan gjennomføres. Dette er ingen mal og det understrekes at prosessene kan ta ulike forløp. Kommunene anbefales likevel å gjennomføre alle trinnene som beskrevet i prosessen før politisk behandling, herunder også innbygger- og ansatte involvering samt ha god kommunikasjon eksternt og internt. Aller først anbefales kommunene å gjøre selvevaluering ut fra ekspertutvalgets følgende 10 kriterier for god kommunestruktur; 1: Tilstrekkelig kapasitet, 2: Relevant kompetanse. 3: Tilstrekkelig distanse. 4: Effektiv tjenesteproduksjon. 5: Økonomisk soliditet. 6: Valgfrihet. 7:

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder. 8: Høy politisk deltakelse. 9: Lokal politisk styring og 10: Lokal identitet (Vabo m.fl. 2014). I veilederen gis ingen oppskrifter på hva som så skal skje, bortsett fra at aktiviteter og prosesser skal innrettes slik at kommunene kan følge ett av reformens to løp og gjøre vedtak om eventuell sammenslåing i 2015 alternativt 2016. Det anbefales at kommunene i sine prosesser benytter verktøyet «ny kommune» sammen med veilederen. Ny-kommune er et nettbasert utrednings-verktøy for kommuner som vurderer å slå seg sammen. Nettløsningen gir oversikt over aktuelle nøkkeltall og utviklingstrekk for enkeltkommuner som velges ut og settes sammen. For kommuner som gjør vedtak om

sammenslåing har regjeringen også bestemt at det gis et engangsbetalt reformbeløp til dekning av felles kostnader (Brosjyre/veiledning 2015).

I det neste avsnittet gis et historisk innblikk kommunestrukturens utvikling i Norge fra 1800-tallet og frem til vår tid. Innblikket er ikke ment å være historisk uttømmende eller å ha med seg alle nyansene i kommunestrukturens utvikling gjennom tidene. Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* plasseres slik inn i en historisk sammenheng.

1.2 Kommunestrukturer og historiske endringer

Fra innføring av formannskapsloven i 1837 har antallet kommuner i Norge variert fra toppnoteringen i 1930 med 877 kommuner til 428 i 2013. I 1945 ble det med hovedbegrunnelsen nye kommunikasjonsmidler igangsatt et arbeid for vurdering av kommunestrukturer. Schei-komiteen foreslo i 1952 en rekke sammenslåinger der de fleste ble vedtatt av Stortinget. I årene frem til 1967 ble antallet kommuner nesten halvert. Fra 1967 og til 1978 pregedes av stabilitet med få endringer. Fra 1978 og til 2013 har antallet kommuner kun vært redusert med 6 %. I 1989 fikk det såkalte Christiansen-utvalget i oppdrag å vurdere kommunesituasjonen. Utvalget konkluderte med at kommunestrukturen ikke samsvarte med samfunnsutviklingen i forhold til infrastruktur og bosettingsmønster og at det var nødvendig med reformer. Reformbehovet ble ansett størst i byområder som var oppsplittet i mindre kommuner (Vanebo 2012). Selv om utvalget fikk støtte ved behandling i regjeringen (St.meld 32 1994-1995 i Vanebo 2012), falt forslagene etter behandling i kommunalkomiteen (Innst. S nr. 225 (1995-1996) i Vanebo 2012) der et flertall politiske partier bl.a. pekte på at interkommunalt samarbeid i mange tilfeller kunne gi bedre tilbud til innbyggerne enn endringer av kommunegrenser. Christensen-utvalgets forslag falt i 1995 med uttalelser i Stortinget om at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommune-styret eller innbyggerne i en folkeavstemning går imot kommunesammenslåing. Frivillighetsprinsippet har i årene etter ligget fast og betyr at kommunestyrets medlemmer, med simpelt flertall, kan nedlegge veto mot at kommunen skal slås sammen med andre (Christensen 2013, Vanebo 2012).

Høsten 2003, under det nasjonale programmet «Framtidens kommunestruktur – kommuner med egen utvikling» var 413 kommuner involvert i et arbeid for sammenslåingsprosesser men uten at det førte til sammenslåinger for noen av dem. Reformen ble ledet av Kommunal og regionaldepartementet (KRD) i samarbeid med KS (KRD/KS 2005). I 2012 gikk Høyre på eget landsmøte inn for tvangssammenslåinger av kommunene (Vanebo 2012). 15. mars 2015 ble Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* fremlagt av KMD for behandling i Stortinget. Denne ble godkjent i statsråd samme dag. Kommunene gis seneste frist til utgangen av juni 2016 for å gjøre vedtak om eventuell sammenslåing med andre kommuner. Stortingsbehandling og igangsetting av nye kommuner vil skje 1. januar 2018 og senest 1. januar 2020.

Forslag til ny kommunereform føyer seg inn i rekken av reformer som samarbeidsregjeringen Høyre/Fremskrittspartiet har tatt initiativ til og/eller gjennomført på relativt kort tid. Det kan nevnes politireformen, helsereformen, jernbanereformen, høgskolereformen, skatte- og avgiftsreform, nedsalg av offentlige eiendeler, endringer i jordbruksoppgjøret til fordel for større enheter, endringer i arbeidsmiljøloven og endringer i privatskoleloven (Aftenposten 25. juni 2015).

Som avslutning på innledende kapittel gis en oversikt over oppgavens oppbygning.

1.3 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 redegjøres for teoretiske perspektiver som vil bli brukt ved analyse av empiri.

I kapittel 3 grunngis valg av metode for studien, utvalget og prosessene for innsamling av empirien beskrives.

Det 4. kapitlet er oppgavens hoveddel; Empiri og analyse. Jeg har brukt tredeling som anbefalt i Jakobsen (2015). I første del av kapitlet gjør jeg en annotering eller summering av innsamlet empiri. Den andre del av kapitlet er systematisering av innsamlet data. I den tredje

og siste del av kapitelet blir innsamlet og systematisert data analysert ved bruk av det instrumentelle og det institusjonelle/ny-institusjonelle perspektivet.

I oppgavens 5. og siste kapittel runder jeg av med å utheve de viktigste funn fra analysen samt vender tilbake til oppgavens problemstilling og besvarer denne.

I den neste del av oppgaven går jeg inn på de teoretiske perspektiver som legges til grunn for analyse av data.

2 Teoretisk rammeverk

Valg av teorier gir sier noe om hvilke «briller» vil tar på oss ved analyse av data. I denne oppgaven har jeg valgt å bruke det instrumentelle og det institusjonelle/ny-institusjonelle perspektivet. Offentlige organisasjoner må forholde seg til mange og gjerne motstridende krav og handlingslogikker. Det forventes blant annet effektivitet og nøyaktighet, profesjonalitet og omsorg, fleksibilitet og regelfølgning (Kirkhaug, MPA-forelesing 2013). Denne kompleksiteten gjør det nødvendig med bruk av flere teoretiske perspektiver. Perspektivene brukes supplerende og ikke konkurrerende som forklaringsmodeller i oppgaven. Ved bruk av nevnte organisasjonsteoretiske perspektiver er følgende forskningsspørsmål fremsatt til undersøkelse i studien; *Hva skjer når ideen møter organisasjonenes praksisfelt? Hvordan vil organisasjonenes ulikheter påvirke kontekstualiseringen av ideen?* Begrepene kopiering, modifisering/frastøting og omvandling (Røvik 2009) vil settes i sammenheng med nevnte teorier for å forklare hva som kan skje når ideen tilpasses og implementeres i kommunene.

2.1 Instrumentell teori

Det instrumentelle perspektivet betrakter organisasjoner som redskaper eller instrumenter laget for å nå bestemte mål. For offentlige organisasjoner vil målene være oppgaver som regnes som viktige og nyttige for samfunnet. I perspektivet forutsettes at organisasjonsmedlemmene handler formålsrasjonelt slik at målene nås effektivt, til bestemt tid og ved bruk av avtalte materielle og immaterielle ressurser. Det instrumentelle uttrykket kan også ses ved at organisasjonen utformes og omformes på grunnlag av mål-

middelvurderinger som både bestemmer hvordan medlemmene utfører sine arbeidsoppgaver og hvordan selve organisasjonen struktureres. Denne tenkningen er særlig inspirert av Max Weber og Frederik W. Taylor's ideer og teorier om henholdsvis *Makt og byråkrati* og *The Principles of Scientific Management* fra begynnelsen av 1900 tallet (Christensen m.fl. 2013). Ideene om at fullstendig formålsrasjonalitet er mulig ble utfordret nær midten av 1900 tallet av blant andre Herbert Simon, som på midten av 1960 tallet mente at organisasjonsmedlemmene ut fra kognitive begrensninger bare ville kunne handle begrenset formålsrasjonelt. Individets begrensninger gjør, ifølge Simon, at det skjer en utvelgelse i problemopptatthet, handlingsforslag og konsekvensfokus (Christensen m.fl. 2013).

Endringer innenfor et instrumentelt perspektiv vil skje ved en ovenfra-og-ned strategi der målet/målene og virkemidlene er forhåndsbestemt og suksess/fiasko handler om styringsevne, relevant kunnskap og gode analysemodeller (Røvik 2014, Olsen 1989). Når *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* skal oversettes og implementeres i organisasjonene, vil toppledelsen i Harstad og Torsken kommuner være sentrale. De forutsettes å være hovedkilden til kunnskap om ideen og vet om kommunenes begrensninger og muligheter. De kommunale toppledere antas også, i kraft av sine posisjoner, å ha makt til å tvinge igjennom endringer ved bruk av straffende og belønnende incentiver, eller å inngå kompromisser på vegne av kommunen og dens innbyggere. Kommunale toppledere er, ikke minst, «*gallionsfigurer*» (Jakobsen 2014:157) for sine organisasjoner ved sin posisjon. De er gjerne synlige i media og på ulike interne arenaer (Jakobsen 2014). Hvordan toppledelsen i Harstad og Torsken kommuner oversetter ideen om en kommunereform, antas derfor å få store konsekvenser for innbyggernes oppfatning av den.

Innledningsvis i oppgaven viste jeg til at kommunene ved kontekstualisering av ideen *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, kunne betegnes som oversettere av ideen. Innenfor det instrumentelle perspektivet vil oversetteren ha som ambisjon å gjenskape praksisen så nøyaktig som mulig ved oversetting av en idé til en ny kontekst. Oversettingsregelen vil være kopiering (Røvik 2009). I instrumentelt perspektiv vil organisasjonens topplederskap være sentralt ved oversetting av nye ideer i egen praksis. I tråd med forventninger om at de vil benytte seg av en reproduserende modus vil jeg forvente at topplederne i Harstad og Torsken kommuner vil benytte seg av en «litteral translation»

(Røvik 2009:308) form der argumenter som vil brukes, vil være mer og mindre ordrett avskrift av KMD's argumentasjon om hvorfor reform-ideen er fornuftig og riktig (Meld. St. 14 (2014-2015)). Når reformens ideer om hva som kan forventes i forhold til forbedring av velferdstjenester, utsikter til økonomiske effektiviseringer så forventes dette å være i tråd med originalkonseptet. Likeså forventes originalideens argumenter omkring demokrati og politikk å oversettes så nært opp til originalideen som overhodet mulig. Perspektivets reformoptimisme gjør at det forventes en relativt rask og uproblematisk implementering av ideen inn i de kommunale kontekster. Elementene i den typiske ovenfra-og-ned strategien der prosessen følger veiledende anbefalinger om prosesser på veien mot ny kommune. Ansatte- og innbyggerinvolvering vil sikres gjennom god intern og ekstern kommunikasjon, men uten at målet om tilpasning ved kopiering av ideen til egne praksiser går tapt.

Testen på om ledelsen har lyktes eller mislykkes med sin oversetting er om ideen tas inn i organisasjonen og får konsekvenser for praksisene i Harstad og Torsken kommuner. Tidligere ble det vist til at reformen har «vedtaksdato» for beslutninger om eventuelle kommunesammenslåinger våren 2016 og iverksetting januar 2018 eventuelt januar 2020. Jeg vil derfor ikke kunne måle vellykkethet/mislykkethet ut fra om ideen har skapt forandringer på praksiser i Harstad og Torsken kommuner ved vedtak om kommunesammenslåinger. Eventuelle praksiseffekter vil likevel kunne ses ved om kommunene har utført styrte aktiviteter som kan vise om de har til hensikt å la ideen få praktiske konsekvenser, slik som for eksempel utredninger om kommunesammenslåinger og intensjonsvedtak.

2.2 Institusjonell teori

Hovedtrekk ved et institusjonelt perspektiv er vektleggingen av de sosialt skapte normers betydning for å forstå det som foregår i en organisasjon og mellom organisasjonen og dens omgivelser. Innenfor perspektivet finnes to ulike retninger. Den eldste retningen kan særlig knyttes til P. Selznick men er også sterkt påvirket av Berger og Luckmans (1967) teorier om sosialt skapt virkelighet. Denne tidlige retning av institusjonell teori vil fremheve muligheter og begrensninger som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner som påvirker, og blir påvirket av, organisasjonens interne og eksterne omgivelser. Organisasjonens medlemmer vil, gjennom samhandling med hverandre og med sine omgivelser, utvikle sagte og usagte regler og normer for hvordan de bør se ut og fungere. Slike sosialt skapte handlingsregler vil gi organisasjonen

en særegen karakter – en identitet. Den felleseide identiteten både virker samlende for organisasjonen og gjør den robust ovenfor ytre krav om raske forandringer (Christensen m. fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013, Røvik 1992).

Den andre retningen innenfor institusjonell teori – ny-institusjonalismen – vil ha en sterkere vektlegging på betydningen av organisasjoners institusjonelle omgivelser. Ny-institusjonell teori knyttes blant andre til J. Meyer og B. Rowan (1977) Brunsson og Olsen (1990) og Clegg (1990) teorier om hvordan organisasjoner både er avhengig av sine omgivelser og delvis også fanget av omgivelsenes skiftende oppfatninger (trender, moter og kulturbestemte regler) om riktig/gal måte å gjøre ting på (Røvik 1992, Røvik, MPA-forelesning 2013).

«Organisasjoners strukturer, prosesser og ideologier må derfor være tilpasset sterke normer i omgivelsene for hva som er rimelig, rettferdig, moderne og fremgangsrikt» Røvik 1992:28.

Opplevelsen av å være “fanget” av sine omgivelser produserer usikkerhet i organisasjoner. I Skandinavia har blant andre Brunsson og Olsen (1990) vist hvordan organisasjoner kan søke å redusere denne usikkerheten gjennom bevisst bruk av rasjonell mytedannelse og samtidig bevaring av organisasjonens kjerneaktivitet. Rasjonell mytedannelse viser til hvordan organisasjoner ved bruk av seremonier, artefakter og fortellinger, på rasjonelt vis tilpasser seg omgivelsenes forventninger til hvordan de bør se ut og fungere. Bevaringen av organisasjonens egenart, historie og erfaring gjør at aktiviteten i organisasjonen fortsetter uberørt av hva som sies at man gjør. Slik kan organisasjonen både søke å oppnå fortsatt legitimitet for at de følger med i tidsriktige, moderne og sosialt akseptable for hvordan de bør se ut og fungere, samtidig som organisasjonens indre liv beskyttes og bevares.

Utvikling og forandringer innenfor det institusjonelle perspektivet begrenses av samfunnsskapt normer i og utenfor organisasjonen. I møte med krav om forandringer vil ideer bli vurdert mot hva flertallet oppfatter som rett og rimelig. Denne normative konteksten vil være skiftende – som moter – og formelen til suksess eller fiasko for en idé, kan være avhengig om den er i samsvar med normer/normendringer i samfunnet (Læg Reid 1993). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* vil, ut fra et institusjonelt perspektiv, bli møtt med større velvilje i Torsken og Harstad kommuner dersom flertallet i organisasjonene finner argumentasjonen omkring økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati og være fornuftige, rimelige og rettferdige. Institusjonaliserte

organisasjoners sterke styring av sedvane, rutiner og regler for hva som er rett og galt, viktig og uviktig, innbyr ikke til raske forandringer. I motsetning til den instrumentelle ovenfra-og-ned strategien, vil endringer i institusjonaliserte organisasjoner skje ved en nedenfra-og-opp prosess. Det vil kreve at ideen forankres og at det vises hensyn og omsyn til lokale handlingsregler og sedvaner. Både ideene og prosessen må tilpasses det lokalt akseptable der reformatorene må opptre som veiledere og ikke kommandører (Læg Reid 1993, Brunsson og Olsen 1990). I tråd med det institusjonelle perspektivet vil innbyggerne både inviteres med i prosessen og deres oppfatninger om reformen vil gis stor betydning for beslutninger som gjøres.

Som oversettere av *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* kan kommunene imidlertid velge med hvilken ambisjon de tilpasser og implementerer ideen. Den såkalt «*modifiserende modus*» (Røvik 2014:41) viser til en situasjon der «*man ønsker å gjenskape andres praksiser og oppnå gode resultater, men man innser likevel at andres praksiser og ideer må tilpasses trekk ved egen virksomhet.*» (Røvik 2014:41). Med denne ambisjonen ventes at man i Harstad og Torsken kommuner vil trekke ut de elementer av reform-ideen som ikke passer med egne praksiser (fratrekking), for så å legge til andre mer passende ideer i stedet for det man tok bort (addering). Fratrekking og addering av nye ideer kan gjøres bevisst eller ubevisst. Det kan tenkes at kommuneledelsen er usikre på ideene som søkes oversatt og implementert, eller rett og slett innser at ikke alle ideer omkring økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati vil passe inn i egne organisasjoners institusjonelle verdier, normer og praksiser. Kanskje må addering/fratrekking gjøres fordi kommunene er i tidsklemme eller fordi det er det som forventes å gi færrest reelle organisatoriske endringer og/eller minst støy? Innledningsvis i oppgaven kalte jeg dette for den pessimistiske retningen en idé kan ta ved oversetting til en ny kontekst.

I forhold til *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* kan man også tenke seg at oversetteren (kommunene) kan lage sin egen versjon av ideen. Oversetteren føler seg fri til å bruke ideene som inspirasjonskilde, men uten å ha til hensikt å gjøre noe med egne organisasjonsformer, arbeidsmåter eller rutiner. Ideene omvandles/frastøtes. Med denne artistiske innfallsvinkel til oversettelsesarbeidet kan kommunene utad signalisere at de iscenesetter ideene i egen praksis men uten at de nødvendigvis har til hensikt å gjennomføre

reformen. Igangsatte og gjennomførte naboprater, utredninger og folkemøter kan gi signaler om at ideene er tatt inn i organisasjonen samtidig som indre støy og stressnivå holdes lavt ved at ingen faktiske tiltak/uttalelser tilsier at forandringer kommer til å bli utført.

I kapittel 3 beskrives oppgavens metode. Jeg begrunnet utvalget og beskriver prosesser for innsamling av empiriske data samt valg som er foretatt.

3 Metode og data

Valg av metode må gjøres ut fra konkret problemstilling (Jakobsen 2015) og dernest ut fra hva som er gjennomførbart ut fra andre faktorer som tilgjengelig tid og tilgang til informanter og informasjon. I denne oppgaven har jeg lagt som grunnleggende forutsetning at kommunereformen (Meld. St. 14 (2014-2015)) er et forslag fra sentrale myndigheter. Det er med andre ord ikke et pålegg, en tvang eller en ordre, men en idé om noe som kanskje kan bli en realitet i fremtiden. For å finne ut hvordan to ulike organisasjoner oversetter og implementerer reformens ideer omkring økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati, har jeg valgt å gjøre kvalitativ undersøkelse i en liten og en stor kommune.

Jeg begrunner under mitt valg av metode for oppgaven og valg av case. Jeg beskriver primær- og sekundærdata som utgjør oppgavens empiri.

3.1 Metode og valg av case

Harstad og Torsken kommuner som case er utvalgt fordi de av karakteristika som innbyggertall og utvikling, velferdsordninger, næringssammensetning og utviklingspotensialer, samt politikk/demokrati er relativt ulike hverandre. I Torsken kommune bor det under 1.000 innbyggere mot i overkant av 24.000 i Harstad kommune. Det har vært år med befolkningsmessig tilbakegang i Torsken mens Harstad har opplevd vekst i innbyggertallet. I Torsken er de helt avhengige av sine nabokommuner for å levere velferdstjenester til egne innbyggere. Harstad kommune er stort sett selvforsynt på de aller fleste områder med hensyn til velferdstjenester. Torsken kommune har et ensidig næringsliv

med havet og fisk som viktig næringskilde. I Harstad har de flere private og offentlige næringer å støtte seg til. I Harstad er de største politiske partier representert i kommunestyret mens det i Torsken kommune kun er to partier representert i kommunestyret.

I Torsken og Harstad kommuner har jeg valgt å gjøre kvalitative studier av organisasjonenes kontekstualisering av reformens ideer om økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati. Metoden har sin styrke når det gjelder å gå i dybden for å fange opp nyanser og detaljer i det studerte fenomen. Å gå i dybden betyr å få en så *«helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i»* (Jakobsen 2015:90). Ulempen med å velge det ekstensive designet er den åpenbare mangelen på generaliserbarhet til andre kontekster enn der fenomenet har oppstått i (Jakobsen 2015). Mitt mål med studiet har ikke vært å kunne trekke allmenngyldige slutninger om fenomener men å gjøre dybdestudier for utforskning av fenomenet som undersøkes. Den kvalitative undersøkelsesmetode er dessuten tidkrevende og egner seg best når det er få enheter som skal undersøkes. Datainnsamlingsmetoden kan gi store informasjonsmengder med mye tid til for- og etterarbeid (Jakobsen 2015).

Jeg har intervjuet ordfører i Harstad kommune og rådmann i Torsken kommune og jeg har brukt to kommunerapporter fra Harstad kommune (Kommunerapport Harstad red. 2016/Kommunerapport Harstad 2015) og en kommunerapport fra Torsken kommune (Kommunerapport Torsken 2015) samt utredningsrapport av kommunestruktur i Midt-Troms (Lie m.fl. 2015). Intervjuene utgjør oppgavens primærdata mens kildegransking utgjør oppgavens sekundærdata.

3.2 Intervju: primærdata

Utvelgelsen av informanter er gjort med tanke på å fange opp detaljer og nyanser knyttet til informantenes opplevelse av problemstillingen. Henvendelse med invitasjon til deltakelse til forskningsprosjektet ble rettet til rådmenn og ordførere i Harstad og Torsken kommuner på e-post (vedlegg 1). Det ble gitt kort informasjon om MPA-studiet, fokus for denne oppgaven, begrunnelse for valg av case og relevansen av deres deltakelse i forskningsprosjektet. Jeg opplyste om datainnsamlingsmetoden, om konfidensialitet og om at funksjoner som ordfører

og rådmann i respektive kommuner ville gjøre at de vil kunne gjenkjennes i publikasjonen. Ordførere og rådmenn ble opplyst om anledning til å trekke seg på senere tidspunkt selv om samtykke til deltakelse skulle bli gitt. Rådmann i Harstad kommune og ordfører i Torsken kommune var ikke tilgjengelig på telefon ved oppringninger og besvarte ikke e-posthenvendelse. Prosjektet er blitt innmeldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, som har funnet behandlingen av personopplysningene tilfredsstillende i henhold til kravene i personopplysningsloven.

Intervjuformen kjennetegnes av at den som undersøker og den som blir undersøkt prater sammen som i en vanlig dialog. Innsamlet data har karakter av å være ord, setninger og fortellinger (Jakobsen 2015). Fordelen med det åpne intervjuet at informantene får spørsmål uten lukkede svar og får dermed muligheter for å svare fritt omkring fenomenet (Jakobsen 2015). Fenomenet ordfører i Harstad kommune og rådmann i Torsken kommune ble spurt om, hadde til hensikt å belyse hvordan kommunereformens ideer omkring økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati oversattes i kommunene. Ulempen med intervjuformen er forringelse av datakvalitet dersom forsker ikke avpasser intervjuformen til samtalepartnerne. Lang og trettende innledning til intervjuet, eller ekstremt lyttende holdning, kan for menings- og ressurssterke personer virke irriterende. Både ordfører og rådmann må kunne karakteriseres som ressurssterke personer. Jeg brukte en intervjuguide med 11 spørsmål som samlet ble ment å være dekkende for temaene økonomiske effekter, kvalitetsforbedring, politikk og demokrati (vedlegg 2). Jeg lot utvalget selv velge tid og sted for gjennomføring av intervju. Ordfører i Harstad kommune valgte å gjennomføre intervjuet per telefon 21.12.15 mens rådmannen i Torsken kommune valgte å gjennomføre intervjuet ved møte i Tromsø 11.01.16. Intervjuene ble både i omfang og innhold ulike hverandre. Jakobsen (2015) mener telefonintervju er fordelaktig fordi det sparer tid og kan være greit dersom temaet er følsomt. Jeg anser, som nevnt, både rådmann og ordfører for å være ressurspersoner i egne kommuner. I sine stillinger venter jeg også at de er vant til, og komfortable med, intervjusituasjoner. Kommunereformen debatteres dessuten hyppig blant kommunale ledere i offentlige fora. Temaet vurderes derfor ikke som spesielt følsomt.

Både ordfører og rådmann gav tillatelse til at det ble benyttet lydopptaker. Telefonintervjuet varte ca. 30 minutter. Intervju ved fysisk møte varte nær 1 time. Telefonintervjuet med

ordfører i Harstad kommune forløp stort sett fra spørsmål til spørsmål. Flere av de i alt 11 spørsmålene ble likevel besvart som en forlengelse av forutgående spørsmål uten innblanding fra min side. Telefonintervjuet med ordfører i Harstad kommune bar mindre preg av samtale enn intervjuet med rådmann i Torsken kommune. Jakobsen (2015) hevder mennesker har lettere for å oppnå fortrolig kontakt med hverandre når de fysisk sitter ovenfor hverandre, noe som vanskelig kan skapes via et anonymisert medium som telefon eller internett. Intervjuenes gyldighet vurderes ut fra om de kan sies å ha frembragt individuelle synspunkter på et fenomen/forhold. I tillegg til åpen spørsmålsform fikk begge to tilsendt transkribert utskrift av intervjuet, sammen med spørsmålene, i etterkant av intervjuet. Det ble oppfordret til å gjøre korrigeringer om de opplevde seg feilsitert og også komme med tilføyelser til sin besvarelse om ønskelig. Påliteligheten ved intervju vil kunne affekteres ved intervjuers tilstedeværelse eller ved stedet der intervjuet foretatt (Jakobsen 2015). Intervjuet med rådmannen i Torsken kommune ble foretatt på møterom på min arbeidsplass. Konteksten vurderes som nøytral da min arbeidsplass ikke inngår i noen kommunale strukturdrøftinger. For øvrig var det ingen forstyrrelser eller avbrytelser av noe slag i tiden intervjuet pågikk. Telefonintervjuet foregikk ved e-postavtaler om at jeg ringte opp ordfører på mobiltelefon. Det var ingen avbrytelser eller forstyrrelser underveis i intervjuet. Begge intervjuer vurderes under forhold som beskrevet å være gyldige og pålitelige.

3.3 Sekundærdata

I tillegg til intervjuene vil jeg i analysen bruke to kommunerapporter fra Harstad kommune (Kommunerapport Harstad red. 2016/Kommunerapport Harstad 2015), en kommunerapport fra Torsken kommune (Kommunerapport Torsken 2015) samt utredningsrapport av kommunestruktur i Midt-Troms (Lie m.fl. 2015). Dette betegnes i forskningen som sekundærdata og er data som andre har samlet inn (Jakobsen 2015). Fordelen med sekundærdata er at forskere kan få tak i hva ikke-informanter har sagt eller skrevet om et fenomen (Jakobsen 2015). Hverken rådmann i Harstad kommune eller ordfører i Torsken kommune har besvart henvendelser om å stille til intervju til mitt forskningsprosjekt. Jeg anser likevel kommunerapportene å være kommunestyrenes uttrykte mening hva angår reformens ideer omkring økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati. Jakobsen (2015) hevder at kildegransking har samme sterke side som intervjuer «ved at vi får tak i hva mennesker sier og mener. Forskjellen er at nedtegnede kilder er mye mindre spontane, de er mer reflekterte og gjennomtenkte.» (Jakobsen 2015:164). Som forskere må vi

imidlertid være klar over at det er de indirekte meninger som måles ved bruk av sekundærdata. Gyldighet går på at vi måler det vi ønsker å måle og vet når vi gjør det (Jakobsen 2015). Svakheter er at dataen er produsert til bruk for bestemt hensikt hvilket minsker forskerkontrollen med hvem som har samlet inn dataen, hvordan det har foregått og hvordan dataen er satt sammen. Som forskere har vi dermed ikke kontroll over kildens pålitelighet.

3.4 Beskrivelse av empiri og analyse av data

Analysefasen i etterkant av kvalitativ datainnsamling sentrerer rundt tre faser. Den første fasen er å beskrive innsamlet empiri. Den andre handler om systematisering og kategorisering av det innsamlede datamaterialet. Den tredje og siste fasen handler om sammenbinding og fortolkning av dataen (Jakobsen 2015). Empiri og analyse av empiri kan holdes helt adskilt, eller det kan behandles slik jeg har valgt å gjøre i denne oppgaven.

4 Empiri og Analyse

Kapittel 4 inndeles i tre faser. Den første er annotering av oppgavens empiri. Den andre er systematisering av datamaterialet og den tredje og siste er fortolkning av empirien.

4.1 Beskrivelse av data

I beskrivelse av innsamlet empiri bruker jeg sammendragsform eller annotering der jeg har trukket ut utsagn/vurderinger som kan knyttes til reform-ideer om økonomiske effekter, kvalitetsforbedring og økonomi/demokrati. «Annotering» (Jakobsen 2015:192) kan brukes på større helheter som artikler eller bøker. Jeg har valgt å bruke sammendrag både på intervjuene og i forhold til sekundærdata. En annotering er både viktig for analysen og et hjelpemiddel til å finne frem i rådata (Jakobsen 2015).

I de neste fire del-avsnittene presenteres primær og sekundærdata slik disse er fremkommet gjennom intervjuer og dokumentstudier. Dataene beskrives som sammendrag eller annotering.

I første delavsnitt presenteres ordfører i Harstads vurderinger om ideene i reformen knyttet til økonomi, kvalitet og politikk/demokrati. Hun er medlem av Arbeiderpartiet og er inne i sin andre periode som ordfører i Harstad kommune etter kommunevalget i 2015. I kommunen stiller de fleste større partier lister til valg og kommunestyret er relativt bredt partipolitisk sammensatt (Kommuneinformasjon Harstad).

4.1.1 Intervju: Ordfører Harstad kommune

Informasjonen i sammendraget er fremgått i intervju som ble utført 21.12.2015.

Om effektiviseringsgevinster knyttet til stordriftsfordeler som følge av kommunesammenslåing (økonomiargumentet) sier ordføreren at Harstad kommune i seg selv er stor nok til å levere gode tjenester til egne innbyggere også i fremtiden. Hun sier at kommunen gjerne vil bli en regional medspiller og også kunne påta seg nye statlige oppgaver. Ordføreren har ikke tro på at sammenslåing vil gi vesentlige besparelser og begrunner dette med demografisk utvikling i egen og omkringliggende kommuner. Hun har derimot tro på at en eventuell sammenslåing vil kunne gi en god samordning og sentralisering av tjenestetilbudene i den nye storkommunen. Hun sier at «*Alle kriker og kroker av kommunen skal tas i bruk*». For Harstads del ser hun gevinster i form av tilgang til sjønæringsarealer som finnes i nabokommuner.

Ordføreren ser en sammenheng mellom en kommunes størrelse og dens evne til å rekruttere og beholde kompetent fagpersonell. Hun mener store kommuner med større fagmiljøer vil være mer attraktive for blant andre helsefagarbeidere. Hun mener kommunene vil være helt avhengige av at kommunene har en bredest mulig alders og befolkningssammensetning for å gi befolkningen gode velferdstjenester. Under intervjuet uttrykte hun: «*Jeg tror på forvitring av tjenestetilbud i kommuner med høy gjennomsnittsalder. Sammenslåing vil gi mindre kommuner et bedre tjenestetilbud og flere valgmuligheter*».

Når det gjelder politikk/demokrati vurderer ordføreren at kommunereformen for de mindre kommunene vil gi innbyggerne flere valgmuligheter. Hun sier «*Foreløpig har vi her i*

Harstad sluppet unna bygdelister som jeg tror oppstår i kommuner der det er færre og stemme på og få valgmuligheter når det kommer til valg». Ordføreren uttrykker dessuten skepsis til kommuner som baserer sine velferdstjenester på enten kjøp eller samarbeidsløsninger med sine nabokommuner. I intervju sier hun at ordførere i små kommuner, «som for eksempel Torsken...(...)... umulig kan ha tenkt tanken på hva som skjer om Lenvik skrur igjen krana...(...)...da står kommunen uten et velferdstilbud til sine innbyggere...(...)..det er en situasjon jeg ikke tror noen ønsker å bli stilt til ansvar for». Hun understreker likevel at det utvilsomt er mye positivt å si om småkommuner og nevner kvaliteter som nærhet og lokalkunnskap.

I det neste delavsnittet gis et sammendrag av relevant data som er hentet fra skriftlig kilde. Dette er som nevnt tidligere sekundærdata.

4.1.2 Skriftlige kilder: Kommunerapport Harstad (redigert 2016) og Kommunerapport Harstad (2015)

Denne sekundærdataen består av skriftlige kilder i form av kommunerapporter fra Harstad kommune fra henholdsvis februar 2016 og 2015. De skriftlige dokumenter som er benyttet er «Status, utfordrings- og intensjonsbilde. Mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund» (Kommunerapport Harstad red. 2016). Dokumentet er redigert senest februar 2016. Rådmann i Harstad kommune har ledet en styringsgruppes arbeid med utredning av strukturalternativet for sammenslåing av nevnte 7 kommuner. Dette arbeidet har ført til en intensjonsavtale om sammenslåing. Avtalen ble underskrevet 29.02.2016. Informasjoner er også fra dokumentet «Kommunestrukturprosjekt. Beskrivelser av strukturer og fortrinn i Harstad kommune og forventninger til en ny kommune» (Kommunerapport Harstad 2015). Dokumentet er utarbeidet i 2015 av rådmann i Harstad kommune. Tilsvarende dokumenter er utarbeidet i flere av de andre seks kommuner som inngår i alternativet og ses i sammenheng med dette arbeidet. I sammendraget vil disse to skriftlige kildene til en viss grad være overlappende.

Når det gjelder spørsmål om velferdstjenester og stordriftsfordeler (økonomiargumentet) skrives at Harstad kommune vil rammes hardere enn sammenlignbare kommuner av

eldrebølgen frem mot 2040. I dokumentene oppgis at målet med reformen derfor må være å øke tilflytting ved regional stedsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling. Når det gjelder 7-kommunealternativet er det blitt vurdert av styringsgruppen at alle kommunene vil være innenfor en reisetid på en time fra Harstad. Av dokumentet «Status, utfordrings- og intensjonsbilde» kan man få forståelsen av at det likevel ikke vurderes at sentralisering av tjenester vil være lønnsomt for kommunene. Det skrives at *«Utbedring av det kollektive transporttilbudet vil til en viss grad kunne redusere ulempene ved en sentralisering/samløkalisering, men gitt standarden på dagens transporttilbud og befolkningsgrunnlaget i kommunene, vil dette sannsynligvis være så kostnadskrevende at det ikke lar seg realisere reint økonomisk»* (Kommunerapport Harstad red. 2016:23). I samme dokument står videre å lese at kommunen mener effektivisering vil kunne skje på tjenesteproduksjonens administrative ledd, uten at man ser at dette rammer kvalitet og effektivitet.

Om kvalitetsargumentet skrives i «Beskrivelser av strukturer og fortrinn i Harstad kommune og forventninger til en ny kommune» (Kommunerapport Harstad 2015) at Harstad kommune har et relativt godt tilbud på sine omsorgsboliger. De gir mye omsorg til mange og andelen fagutdannede er på kommunalt gjennomsnittsnivå. Andelen som får hjemmebasert omsorg er i Harstad høyere enn gjennomsnittet i sammenlignbare kommuner og de har et høyt antall korttidsplasser. Kommunen har en høy andel sykehjemsplasser for eldre og demente og en god legevaktordning. Kommunens interne plan-/kontroll- og avvikssystemer beskrives som gode. Kommunen har et godkjent og helhetlig ROS analyseverktøy for hele organisasjonen. Om de mer utfordrende sider ved Harstad kommune skrives i dokumentet at de har et høyt ressursforbruk knyttet til helse og omsorgstjenester. De forventer ifølge dokumentet at de får en høyere andel eldre med sammensatte hjelpebehov. Det skrives at de nå har en krevende kapasitetssituasjon for barn og unge med særlige hjelpebehov og de bruker store ressurser på få elever med omfattende behov i skolen. I dokumentet beskrives at man i Harstad kommune forventer at kommunesammenslåing vil gi kommunen et løft i forhold til næringsutvikling gjennom tilgang til næringsarealer på hav og land. Slik håper kommunen å styrke sin attraktivitet og konkurranseevne i forhold til andre regioner.

Ifølge rapporten ser man for seg at ny-kommunen i en fremtidig politisk organisering ledes og styres etter formannskapsmodellen, men der det etableres en geografisk struktur med kommunedelsutvalg (Kommunerapport Harstad 2016).

Det tredje delavsnittet er sammendrag av rådmann i Torskens vurderinger om ideene i reformen knyttet til økonomi, kvalitet og politikk/demokrati. I Torsken var det ved seneste kommunevalg to valglistes. Kommunen er i dag politisk styrt av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. (Kommuneinformasjon Torsken). Som del av kommunens arbeid med reformen har rådmannen utarbeidet kommunerapporten «Statusbilde for Torsken kommune» (Kommunerapport Torsken 2015). Kommunerapporten ble utarbeidet i 2015. Kommunen har 24 og 25. februar 2016 avviklet informasjonsmøter for innbyggerne der kommunerapporten og forskningsalternativet om Midt-Troms ble presentert. Kommunen underskrev 11.04.16 intensjonsavtale om etablering av ny kommune sammen med Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa og Tranøy (Intensjonsavtale Torsken kommune).

4.1.3 Intervju: Rådmann Torsken kommune

Vurderinger/utsagn i avsnittet er fremgått i intervju 11.01.2016.

I forhold til ideen om at kommunereformen vil gi kommunene stordriftsfordeler (økonomiargumentet) mener rådmannen at Torsken kommune er og blir en utkant uavhengig struktur. Hun har ingen tro på bedre eller billigere velferdstjenester med større kommuner. Derimot ser hun for seg økt byråkrati for å samkjøre organisasjonene. I intervju sier rådmann at dersom man skal få til noen innsparinger, så må man legge ned næringsvirksomhet i ytterkanter – «*da flytter folk!*». Hun viser til at det i Torsken kommune er stor næringsaktivitet knyttet til havbruk og fiskeri og mener at «*så lenge det er folk i utkantene så må det også være et minimum av tjenestetilbud*». Om velferd og økonomi oppsummerer hun; «*Jeg hadde ikke trodd at det skulle bli mindre overføringer slik at man ikke skulle ha noe valg. Strengt tatt er det jo det vi ikke har her*». Rådmannen stiller seg også noe uforstående til at det ikke har vært gitt noen statlige signaler på hva som skal skje med merforbruket som finnes i enkelte kommuner ved sammenslåing. Hun viser til den økonomiske utviklingen i

Torsken kommune med å påpeke at de «*nærmest oppfant Robek-lista*», og hun spør seg «*er det noen som vil være sammen med oss når vi har så mye underskudd?*».

Rådmann mener de i Torsken kommune gir innbyggerne gode velferdstjenester ved bruk av interkommunale samarbeidsordninger. Ordningene fungerer fint, sier hun, og innbyggerne er fornøyde (kvalitetsargumentet). Hun tror at det kommunen velger å si på folkemøtet om økonomi og velferdsordninger, vil bli viktig for hva innbyggerne vil mene om kommunereformen. Hun sier folk bryr seg om eldresenteret eller sykehjemmet forsvinner fra bygda og det vil bli viktig for dem når de skal bestemme seg for sammenslåing eller ikke. Videre tror hun også at yngre mennesker vil planlegge å flytte dersom skolen blir foreslått nedlagt. Rådmannen stiller spørsmål ved målinger omkring kommunestørrelser og evne til å rekruttere og beholde kompetent personell. Hun viser til nasjonale målinger som dokumenterer at Torsken-ungdom skårer høyt høyskole- og universitetsutdanning, mens innbyggerne som bor i kommunen er blant landets lavest utdannede. Det sier hun har to årsaksforklaringer, nemlig at ungdom reiser fra bygda tidlig og etablerer seg andre steder og at det i Torsken i hovedsak er bruk for ansatte med fagbrev. I intervjuet sier rådmannen at hun også tror at muligheter til bredere saksportefølge og raskere karriereutvikling gjør at det for noen arbeidssøkere kan være attraktivt å søke seg til små kommuner.

Rådmannen synes ikke det er utelukkende negativt med statlig styring (politikk/demokratiargumentet). Innenfor store og tunge områder som helse og vei, mener hun at det er «*veldig greit med statlig styring for små kommuner*». Rådmannen sier de i deres kommune finner det noe uforståelig at det i årevis har vært gitt tilskudd til oppbygging og etablering av interkommunale samarbeidsløsninger, for plutselig å få beskjed om at slike løsninger er uønskede. Hun sier at «*Vi har kortere vei til tjenester og mindre byråkrati når vi er små, ..(....)... I en liten kommune trengs ikke søknader for å sette i gang aktiviteter. Det løses med telefoner og prosjekter kan raskt komme i gang*». Rådmannen mener at størrelsen gjør at både næringsliv og innbyggerne får enkel tilgang til samtaler med politikere og administrasjon som har nærhet og lokalkunnskap. Hun sier at de, etter interne drøftinger i kommunen, har landet på at de ikke tror lokaldemokratiet vil bli bedre ivaretatt under større forhold. Vi tror, sier hun, at «*det blir mer uoversiktlig, større avstand til politikerne og mindre tanke på de enkelte bygdene*».

I det fjerde avsnittet gis sammendrag av relevant informasjon hentet fra rapport utarbeidet av Lie K. m.fl. (2015) i Telemarksforskning. Rapporten er i oppgaven benyttet som skriftlig kilde.

4.1.4 Skriftlige kilder: Lie m.fl. (2015)

I oppgaven har jeg brukt rapporten «Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms» av Lie m.fl. (2015) som sekundærdata. Telemarksforskning, i samarbeid med Utviklingssenteret AS, har i 2015 gjennomført en utredning av kommunestruktur i Midt-Troms, Lavangen og Salangen. Lie har vært prosjektleder (Lie, K. m.fl. 2015).

Når det gjelder muligheter for at sammenslåinger skal gi effektiviseringsgevinster tas det i rapporten flere forbehold og peker på forhold som kommunenes driftsresultater, disposisjonsfond, netto lånegjeld og akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

I rapporten hevdes at større og sterkere fagmiljøer vil sette kommunene i stand til å bruke felles ressurser på en mer hensiktsmessig og fleksibel måte og at dette er det viktigste argumentet for kommunereformen. Det skrives at selv om innbyggerundersøkelser viser at innbyggerne jevnt over er godt fornøyd med kvaliteten av tjenestetilbudet så gjør den økonomiske situasjonen i mange kommuner det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tilbudene. Det uttrykkes i rapporten bekymring knyttet til fremtidig rekruttering av arbeidskraft i de undersøkte kommunene og at fagmiljøene er delvis små og sårbare. I rapporten skrives at kommunene klarer å levere i forhold til dagens krav og behov. Fremtidens eldre med komplekse problemstillinger hevdes i rapporten å utfordre kommunenes sårbare situasjon som i dag blir håndtert ved interkommunale løsninger. Flere fagmiljøer er i rapporten sagt å være for tynne for å håndtere fremtidige krav til kvalitet og kvantitet.

I forhold til politikk/demokrati beskrives i rapporten at sammenslåing vil føre til lavere representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk sammensetning.

Ulempene hevdes å kunne oppveies ved at kommunene tar i bruk andre former for innbyggermedvirkning enn de tradisjonelle representative kanaler.

Mindre bruk av interkommunale løsninger vil gi kommunene økt politisk styring og kontroll med tjenester og oppgaver og slik sett være en styrke for lokaldemokratiet, konkluderes i rapporten.

I neste avsnitt vil jeg kategorisere de fire sammendragene ut fra likt ulikt for å se om det er noen sammenfall i vurderingene som er fremkommet gjennom intervjuer og i sekundærdata.

4.2 Kategorisering

Det er ingen spesifikke regler knyttet til systematisering og kategorisering av datamaterialet for intervjuer eller dokumentanalyse. Problemstillingen for min oppgave handler om ulike kommuners oversetting av kommunereformens ideer om økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati i egne organisasjoner. Jeg har derfor valgt å bruke disse begreper som kategorier ved systematisering av informasjonsdata fra intervjuer, kommunale rapporter og rapport om kommunestruktur i Midt-Troms. Hensikten med kategorisering er å forenkle komplisert og detaljrik data. Ord og utsagn tilordnes i bestemte kategorier. Slik kan vi sammenligne tekster og intervjuer (Jakobsen 2015).

Utsagn/vurderinger som fremkommet i intervjuer og sekundærdata vil sammenlignes ut fra likt/ulikt i forhold til nevnte tre målekategorier. Mitt utgangspunkt for oppgaven er sammenligning av ulike organisasjoners oversetting av kommunereformen som idé. På bakgrunn av kunnskap om a) fenomenene og b) konteksten data er hentet fra, vil jeg koble disse sammen for å se etter sammenhenger.

En enkel skjematisk fremstilling synliggjør de ulike oppfatninger som er fremkommet om utsikter til innsparing på velferdstjenester gjennom stordriftsfordeler (økonomiargumentet):

Tabell: 4.2.1

	Primær data	Sekundær data	Primær data	Sekundær data
Kategori 1: Økonomiargument (innsparing gjennom stordriftsfordeler på velferdstjenester)	Ordfører i Harstad	Kommune rapport av rådmann i Harstad	Rådmann i Torsken	Utredningsrapport av Lie m.fl.
Sammenslåing gir ikke innsparing gjennom stordriftsfordeler på velferdstjenester	x		x	
Sammenslåing samordner og sentraliserer tjenestetilbudene	x	x	x	
Sentralisering av tjenestetilbud er ikke lønnsomt for kommunen		x		
Økonomisk effektivisering kan skje velferdstilbudenes administrative ledd		x		
Det blir ikke bedre tjenester med større kommuner			x	(x)
Evt. økonomiske gevinster påvirkes av driftsresultat, gjeld, gammelt overforbruk og kommunes oppsparte fondsmidler				x

Av tabellen fremgår at hverken ordfører i Harstad kommune eller rådmann i Torsken kommune anser det for sannsynlig at sammenslåing vil gi stordriftsfordeler i forhold til velferdstjenester. Data fra intervjuer og kommunerapporter har vist at både ordføreren i Harstad og begge rådmenn tror sammenslåing vil sentralisere og samordne velferdstjenestene. Rådmannen i Harstad skriver i rapporten at han tror sentralisering av tjenestetilbud ikke vil være lønnsomt (Kommunerapport Harstad red. 2016). Økonomisk effektivisering kan derimot skje ved samordning av velferdstilbudenes administrative ledd, ifølge rapporten. Rådmannen i Torsken kommune oppgir i intervju (11.01.16) å ikke ha noen tro på bedre velferdstilbud gjennom sammenslåing av kommuner. Hun får til en viss grad støtte i påstanden sin ved utredningsrapport fra Midt-Troms alternativet (Lie m.fl. 2015), der det blir påpekt at muligheter for økonomisk gevinst vil være avhengig av flere faktorer, for eksempel driftsresultat og gammelt overforbruk.

Den neste tabellen viser de ulike oppfatningene som eksisterer knyttet til kommunereformens kvalitetsargument. I det ligger om de mener at kommunestørrelse er til hinder for kommuners evne til å rekruttere og beholde kompetent fagpersonell:

Tabell 4.2.2:

	Primær- data	Sekundær- data	Primær- data	Sekundær- data
Kategori 2: Kvalitetsargumentet	Ordfører i Harstad	Kommune- rapport rådmann i Harstad	Rådmann i Torsken	Utrednings- rapport Lie m.fl.
Rekrutteringsproblemer løses med fungerende interkommunale løsninger			x	
Små kommuner er attraktive pga. muligheter for allsidig praksis og rask karriereutvikling			x	
Store kommuner gir større fagmiljøer og mer robust, fleksibel og hensiktsmessig bruk av regionens ressurser	x	x		x
Kommunene er for små for fremtidens behov og krav				x
Kommunene håndterer dagens behov og krav til velferdstjenester	x	x	x	x

Av både primær og sekundærdata fremgår at alle mener at kommunene på ulikt vis håndterer dagens behov og krav til velferdstjenester. Rådmann i Torsken kommune mener fungerende interkommunale ordninger nå og i fremtiden vil gi innbyggerne tilfredsstillende kvalitet og kvantitet på tilbudene (intervju 11.01.16). Ved undersøkelse av større og mindre kommuner i Midt-Troms, synes Lie m.fl. (2015) å være uenig med henne. De hevder i sin rapport at kommunenes tilbud anses å være for små og sårbare for å møte fremtidens utfordringer. Gjennom intervju (21.12.15) og kommunerapport (Kommunerapport Harstad red. 2016) støtter ordfører og rådmann i Harstad Lie m.fl. (2015), som i utredningsrapporten hevder at store kommuner har potensiale for å samle fagmiljøer i større robuste enheter. De er alle tre samstemmige om at store kommuner gir en mer fleksibel og hensiktsmessig bruk av regioners samlede ressurser. Under intervju (11.01.16) fremhevet rådmann i Torsken kommune småkommuners attraktivitet på grunn av den enkelte fagutøvers muligheter for allsidig praksis og rask karriereutvikling.

Den tredje og siste tabellen knyttes til ordfører, rådmann og skriftlige kilders vurderinger/oppfatninger omkring politikk/demokrati ideer i reformen.

Tabell: 4.2.3:

	Primær- data	Sekundær- data	Primær- data	Sekundær data
Kategori 3: Politikk/demokrati	Ordfører i Harstad	Kommune- rapport rådmann i Harstad	Rådmann i Torsken	Utrednings- rapport Lie m.fl.
Små kommuner får flere valgmuligheter ved valg i sammenslåtte kommuner	x			
Interkommunale løsninger forhindrer lokal myndighetsutøvelse og demokrati	x			x
Statlig styring på tunge velferdsområder hindrer ikke lokaldemokrati og politikk			x	
Små kommuner er ubyråkratiske, har lokalkunnskap og nærhet til innbyggerne			x	

I intervju (21.12.15) uttrykker ordfører i Harstad kommune at hun mener interkommunale løsninger forhindrer lokal myndighetsutøvelse og demokrati. I utredningsrapport om Midt-Troms alternativet (Lie m.fl. 2015) gis tilsvarende vurderinger. Rådmann i Torsken kommune er uenig og sier i intervju (11.01.16) at statlig styring på tunge områder ikke er til hinder for utøvelse av lokaldemokrati og politikk. Med sammenslåing vil små kommuner få flere valgmuligheter mener ordfører i Harstad kommune (intervju 21.12.15). Rådmann i Torsken mener småkommuners fordeler er at de er ubyråkratiske, har lokalkunnskap og nærheten til innbyggerne (intervju 11.01.16).

Som nevnt innledningsvis ble casene valgt ut fordi de er ulike med hensyn til innbyggertall, om kommunen er sentrum eller distrikt i sin region og på bakgrunn av ulike forutsetninger som velferdsprodusent og tjenesteleverandør. Ved innsamling og sammenligning av primær- og sekundærdata har det også fremkommet andre ulikheter blant annet i forhold som akkumulert regnskapsmessig merforbruk, driftsresultat og lånegjeld. En oversikt som nylig er utgitt om kommuneøkonomien i Troms viser at Torsken kommune i 2015 fikk et negativt

brutto driftsresultat (foreløpige KOSTRA tall 2015). Lånegjelden fra året før økte ikke. Fordi kommunen i praksis er uten fondsmidler, må man ved netto driftsresultat på 2016 budsjettet, og økonomiplanen for 2016-2019, ta høyde for inndekning av gammelt underskudd. I Harstad kommune styrket man sitt brutto driftsresultat med litt under ett prosentpoeng fra året før. Kommunen har en liten fondsbuffer og de har nest høyest lånegjeld av alle kommunene i Troms fylke. Kommunen styrket likevel sitt netto driftsresultat fra 2014 til 2015 (SSB/KOSTRA).

Før jeg går videre til tredje og siste del av kapittel fire, vil jeg se om det kan sannsynliggjøres om det er noen sammenhenger mellom data og kontekstuelle særtrekk som nevnt her. Med andre ord vil jeg se om det kan ses om det er større sannsynlighet for å mene at større kommuner ikke gir stordriftsfordeler (økonomiargumentet) hvis utvalget er fra en liten distriktskommune (kontekst), enn om utvalget er fra en stor kommune (kontekst)? Videre om det er mindre trolig at utvalget fra liten kommune (kontekst) vil vise tro på bedre og billigere velferdstjenester (velferdsargumentet) enn utvalg med opprinnelse i større kommuner (kontekst)?

4.3 Sammenheng mellom data og kontekst

Av tabell 4.2.1 fremgår at hverken ordfører i Harstad kommune eller rådmann i Torsken kommune har tro på at kommunene vil kunne oppnå stordriftsfordeler gjennom sammenslåing (økonomiargumentet). I Harstad mener ordføreren at de *«ikke vil bli all verdens større»* og *«kommunene rundt oss mister folk»*, mens man i Torsken har tenkt tanken at *«Kanskje blir vi for små uansett?»*. I kommunerapporten (Kommunerapport Harstad red. 2016) uttrykker rådmann i Harstad tvil om sammenslåing vil gi effektivisering ved sentralisering av velferdsordninger. Alle er likevel enige om at sammenslåing vil medføre sentralisering og samordning av tilbud. Det argumenteres for at sentralisering av tjenestetilbud ikke vil være lønnsomt, gitt standarden på dagens transporttilbud og kommunenes befolkningsgrunnlag. Om sentralisering og/eller samlokalisering av offentlige tjenester skrives; *«Utbedring av det kollektive transporttilbudet vil til en viss grad kunne redusere ulempene ved en sentralisering/samlokalisering, men gitt standarden på dagens transporttilbud og befolkningsgrunnlaget i kommunene, vil dette sannsynligvis være så kostnadskrevende at det ikke lar seg realisere reint økonomisk»* (Kommunerapport Harstad red. 2016:23). Rådmannen

i Torsken kommune er den eneste i utvalget (N=4) som argumenterer med at det hverken blir billigere eller bedre tjenester med større kommuner.

Alle i utvalget, uavhengig kontekstuell bakgrunn, mener at kommunene løser sine velferdsoppgaver tilfredsstillende ut fra dagens krav og behov (kvalitetsargumentet). I utredningsrapport om Midt-Troms alternativet skrives at dagens kommuner er for små for å håndtere fremtidens komplekse krav og utfordringer. Ordfører i Harstad kommune mener at store kommuner samler fagmiljøer i robuste enheter, og at dette vil være en fleksibel og hensiktsmessig utnyttelse av regionens samlede ressurser. Ordføreren sier i intervjuet at Harstad kommune vil «*være med på å bygge regionen*» og å arbeide for «*et bedre tjenestetilbud for hele regionen*». I kommunerapporter fra rådmann i Harstad kommune, og i utredningsrapport om Midt-Troms alternativet, gis det støtte til denne vurderingen. Uttalelser/vurderinger som er fremkommet fra sentrale bystrøk, står i motsetning til rådmann i Torsken kommune som mener at kommunen løser oppgavene sine med interkommunalt samarbeid der de selv mangler kompetanse. På noen områder mener hun også at interkommunalt samarbeid styrker myndighetsutøvelsen i småkommuner. Hun nevner barnevernsområdet spesielt der hun sier «*det er greit for da ser du ikke de som gir tjenesten på ettermiddagen*». Som beboer i en liten kommune mener hun dessuten at småkommuner kan være attraktive arbeidsmarkeder på grunn av kvaliteter ved jobber og karriereutsikter.

Når det gjelder politikk/demokrati er Harstad og Torsken kommuner delt i synet på om interkommunale løsninger er til hinder for lokaldemokrati og myndighetsutøvelse. I utredningsrapport om Midt-Troms alternativet gir Lie m.fl. (2015) støtte til ordfører i Harstad kommune i synet på at det gjør det. Rådmann i Torsken er alene å mene at små kommuner har et fortrinn med at de er lite byråkratiske, har høy lokalkunnskap og nærhet til sine innbyggerne.

Det er så langt ikke entydige funn som tilsier at kontekstuelle særtrekk har medført vesentlig store ulikheter i oversetting av kommunereformens ideer om økonomiske effekter, kvalitet eller politikk/demokrati. Det fremgår likevel noen nyanseforskjeller i utvalgets vurderinger/oppfatninger som vurderes i neste avsnitt.

Basert på datamaterialet som hittil er presentert og kategorisert, går jeg over til siste del av analysen som vil føre frem mot besvarelsen av oppgavens problemstilling; *Hva skjer når ideen møter organisasjonenes praksisfelt? Hvordan vil organisasjonenes ulikheter påvirke kontekstualiseringen av ideen?* Datamaterialet drøftes i lys av det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle/ny-institusjonelle perspektivet. Målet er å se om organisasjonene kopierer, modifierer/frastøter eller omvandler reformens ideer når disse oversettes i egen praksis.

4.4 Analyse: Reformideen kontekstualiseres i Torsken og Harstad kommuner

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle/ny-institusjonelle perspektivet drøftes innsamlet og systematisert data i siste del av kapittel 4. Målet er å avdekke om Harstad og Torsken kommuner, ved translasjon av ideen i egne organisasjoner, kan sies å kopiere, modifierer/frastøte eller omvandle den. Avsnittet følger strukturen i kommunereformens idégrunnlag, jfr. kapittel. 1, og deles inn etter det økonomiske argument, kvalitetsargumentet, og politikk/demokrati.

4.4.1 Det økonomiske argument

Uavhengig demografisk kontekst uttrykkes i mitt datamateriale skepsis til at kommunesammenslåing vil medføre stordriftsfordeler i forhold til velferdstjenester (avsnitt 4.2). En slik innstilling kan nok sies å ha forskningsmessig støtte, rett og slett fordi det finnes lite forskningsbelegg for å hevde det motsatte (Jakobsen 2013). Selv ekspertutvalget var i sin rapport forsiktig å påstå at det ville være et entydig forhold mellom størrelse og stordriftsfordeler (Vabo 2014). Rådmann i Torsken gir med utsagn i «Statusbilde for Torsken kommune» (Kommunerapport Torsken 2015) institusjonelle forklaringer på hvorfor kommunen både bruker mye ressurser på velferd og hvorfor det må være slik. Kommunens høye driftsutgifter blir for eksempel delvis forklart med at den er to-delt/langstrakt og i praksis har dobbelt opp av velferdstjenester i de to kommunedelene. Det vises videre til at kommunen har høyt forbruk av spesialundervisning og en demografisk sammensetning som gir lav skatteinngang for kommunen. Den foreslåtte idé om økonomisk gevinst ved kommunesammenslåing synes å bli avvist. Dette kom også til uttrykk under intervjuet (11.01.16) ved utsagn om at «*det eneste som kan spares er en rådmann og en ordfører*» og «*da må de legge ned all næringsvirksomhet i utkantene – da flytter folk!*».

I likhet med rådmannen i Torsken synes heller ikke rådmann i Harstad å ha festet lit til ideer om økonomiske gevinster som følge av kommunesammenslåing. I kommunerapporten (Kommunerapport Harstad 2015) er effektiviseringsgevinst ved stordriftsfordeler for Harstad kommune tonet ned til fordel for sammenslåingsgevinst ved næringsutvikling og konkurransefortrinn. Man kan få et inntrykk av at man i Harstad kommune legger seg på en såkalt «*modifiserende modus*» (Røvik 2014:41) der man innser at man må legge til og trekke fra elementer i ideen, basert på hva man tror vil passe sammen med eksisterende praksiser (Røvik 2014). Kontekstualisering ble innledningsvis sagt å være at et budskap oversettes og tilpasses en tilhører. Tilhørere i denne sammenhengen kan være organisasjonen i utvidet forstand ved å innlemme alle drøftingspartnerne i 7-kommunealternativet. Kanskje er det slik at man i Harstad forventer at ideen om kommunesammenslåing vil møte mindre motstand med positivt utviklingsfokus på «næringsutvikling» og «konkurransefortrinn» enn ved ordvalg som «stordriftsfordeler» og «billigere drift»? Sistnevnte begreper kan lett kan assosieres med ord som sentralisering, nedbemanning og overtallighet. I tråd med antakelsen om at man i Harstad kommune følger en institusjonell tilnærming ved kontekstualisering av reform-ideene, ser det ut til at også ordfører innser at denne oversettelsen vil gi størst muligheter for forankring og gjennomføring (Christensen m.fl. 2013, Jakobsen 2013, Røvik 2014). I intervju (21.12.15) gir hun tilslutning til at reform-forventningene for Harstad kommunes del er muligheten for tilgang til næringsarealer. Manglende tro på reformens idé om økonomisk gevinster virker også å være byttet ut med argumentet om å «*være en regional medspiller*» (intervju 21.12.15).

Ingen i utvalget tror på effektiviseringsutbytte ved sentralisering av institusjoner. Utredningen til ekspertutvalget (Vabo m.fl. 2014) og forskning (Jakobsen 2013) viser derimot at det kan være stordriftsfordeler knyttet til sentralisering av oppgaver og institusjoner.

Uttalelser/vurderinger fra både sentrumskommune og distriktskommune fremhever imidlertid de institusjonelle begrensninger som ligger i sine organisasjoners omgivelser og som påvirker organisasjonenes utvikling (Christensen m.fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013, Røvik 1992). Rådmennene peker begge to på geografien og bosettingsmønsteret som det største hinderet for ideen om økonomiske besparelser ved sentralisering. Fra Torsken kommune hevdes at; «*skal man ha lønnsomhet må alle ytterpunktene legges ned*», mens rådmann i Harstad skriver om dårlig standard på kollektivtilbudet og svakt utbygd kollektivnett i tynt befolkede

distriktskommuner (Kommunerapport Harstad red. 2016). Ideen om at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og økonomiske besparelser på velferdstjenester gjennom kommunesammenslåing (avsnitt 1.1.1) omformes og avvises av ordfører i Harstad og igjennom undersøkelser av Midt-Troms alternativet (avsnitt 4.1.1 og 4.1.4). Lie m.fl. (2015) tar flere forbehold når de sin rapport skriver om kommunenes muligheter for økonomisk gevinst ved sammenslåing. De har undersøkt små og større kommuner i Midt-Troms (inntil 11.600 innbyggere) og viser til forhold som blant annet de kommunale driftsresultater, gjeld mv. som vil være avgjørende for om kommunene vil kunne oppnå noen effektiviseringsgevinster på velferdstjenester ved sammenslåing (avsnitt 4.1.4). I sum må kunne sies at ideen avvises av Lie m.fl. (2015). Utvalgets tvil om effektiviseringsgevinster gjennom sentralisering får støtte av forskningen. Jakobsen (2013) mener blant annet det kan være gode grunner for å stille spørsmål ved om det som kan fremstå som stordriftsfordeler i realiteten kan være annerledes kommunal postering i store og små kommuner. Han hevder også at det i store kommuner vil kunne skapes rom for stordriftsulemper knyttet til intern styring og kontroll.

Uavhengig kontekst mener samtlige i utvalget at sammenslåing av kommuner vil medføre sentralisering og samordning av velferdstilbud. I Jakobsen (2013) hevdes at det finnes lite forskningsmessig belegg for å hevde at kommunesammenslåing gir stordriftsfordeler uten at tjenester og oppgaver sentraliseres og samles i større institusjoner. Hele utvalget modererer/eller avviser økonomiargumentet med å vise til institusjonelle begrunnelser som gjør det umulig for dem å få noen stordriftsfordeler på sin tjenesteytende virksomhet ved sammenslåing. Argumentene er begrensninger i antall innbyggere, infrastruktur, akkumulert gjeld eller andre forhold (Jakobsen og Thorsvik 2013, Christensen m.fl. 2013, Meld. St. 14. (2014-2015), avsnitt 4.1.1 – 4.1.4 og 4.2).

Utvalget skiller seg med hensyn til meninger om hva som bør sentraliseres og hvor velferdstjenester bør sentraliseres til, i en sammenslått kommune. Ordfører i Harstad kommune var i intervju (21.12.15) tydelig på at «*Alle kriker og kroker av kommunen skal tas i bruk*», rådmann i Harstad så for seg at det bare var velferdsadministrasjonen som bør skilles ut og sentraliseres (avsnitt 4.1.2), mens rådmann i Torsken kommune nok forventer at sentraliseringsspørsmålet vil bli et forhandlingskort for alle impliserte kommunene. I intervju

(11.01.16) sier hun at «i 2016 er det viktig å se at man kan jobbe på forskjellige arenaer. ..(...)..ikke uunngåelig at funksjoner vil måtte forhandles om for alle kommuner som skal inn i samarbeidsformer». Utsagnene har et instrumentelt preg over seg, men likevel ikke slik at det kan sies å være noen kopi av formuleringer i Meld. St. 14 (2014-2015) (Christensen m.fl. 2013, Røvik 2009). Informantene synes alle å ha forventninger om at reformen blir gjennomført, at institusjoner og tjenester blir sentralisert, men som rådmann fra Torsken kommune sa; «det handler om å selge seg dyrt!»

4.4.2 Kvalitetsargumentet

Uavhengig innbyggertall, høy/lav andel interkommunale samarbeidsløsninger eller kommuneøkonomi, så mener samtlige i utvalget at deres kommuner har tilfredsstillende og habile velferdsordninger. Det er ingen som gir Lie m.fl. (2015) direkte støtte i deres utredningsrapport, om at kommunene er for små for å møte fremtidens utfordringer. I utredningsrapporten for kommunene i Midt-Troms vises til at «for Torsken kommune forventes det at rundt 20 % av personene i yrkesaktiv alder må i 2040 arbeide innafor pleie og omsorg! Dette vil være lite realistisk å få til uten omfattende pendling og gunstige ordninger. Alternativt at tjenesten kjøpes hos andre kommuner» (Lie m.fl. 2015: 117). I både Torsken og Harstad kommuner fremheves muligheter som ligger i egne etablerte tradisjoner og samarbeidsformer (Christensen m.fl. 2013). Uttalelser fra ordfører i Harstad om at «vi er så store at vi skal nok klare oss uansett... (....)...sammenslåing vil gi små kommuner flere valgmuligheter», kan gi inntrykk av rasjonell tilpasning til forventningen om endringsvillighet samtidig som eventuell intern usikkerhet søkes redusert gjennom forsikringer om at «alt blir som før hos oss» (Brunsson og Olsen 1990). Røvik har i forelesning til MPA-studenter (2014) kalt denne formen for oversetting av organisasjonsideer for «artistisk». Med det menes at det skjer en frikobling mellom det man sier og det som faktisk skjer i organisasjonen. Man har ingen hensikt om å hverken kopiere andres praksiser eller å modifisere ideen. Man bruker ideen snarere som en inspirasjon til å utvikle egne løsninger der oversettelsesregelen er omvandling (Røvik 2014).

I Harstad kommune er man likevel enig med Lie m.fl. (2015), som i utredningsrapporten hevdet at store kommuner gir bedre velferd til flere, samt er mer effektiv bruk av regionens samlede ressurser (avsnitt 4.1.4). Ordføreren i Harstads utsagn om at ««Alle kriker og kroker av kommunen skal ha et godt tjenestetilbud» kan åpne for mulighet om at det ideen er brukt

som inspirasjonskilde (jamfør avsnitt 4.1.1 og 4.2), men uten at man lar seg overbevise om at kommunesammenslåing vil gi innbyggerne i Harstad noen bedre tjenester eller flere valgmuligheter i tilbudene. Igjen kan det se ut som oversettelsesregelen omvandling har vært brukt (Røvik 2014). I tråd med en ny-institusjonell fortolkning vil oversetteren gjøre bruk av historiefortelling for rasjonelt å tilpasse seg eksterne forventninger for hvordan organisasjonen bør se ut og fungere. Brunsson og Olsen (1990) har sagt at organisasjoner på denne måten både kan søke å oppnå fortsatt legitimitet for at de følger med i moderne tidsriktige organisasjonsideer samtidig som det indre organisasjonslivet beskyttes og bevares. I tråd med forventningene i det institusjonelle perspektivet kan det se ut som at rådmann i Harstad kommune modifierer reform-ideens kvalitetsargument. I kommunerapporten konkluderes med at det ikke er noen *«tjenester/funksjoner som må lokaliseres i et lokalsamfunn av en viss størrelse»* (Kommunerapport Harstad red. 2016:39). Med argumenter som at en ny kommune blant annet vil være/vil ha *«Større utviklingskraft, økt kompetanse/sterkere fagmiljøer, mindre sårbar, robust for nye oppgaver»* (Kommunerapport red. 2016:38), kan det se ut til at ideen og prosessen tilpasses lokale handlingsregler og praksiser. Oversetteren (kommunen) fremstår her i en veilederrolle ovenfor organisasjonen, der man prøver å få til forandringer ved at nye ideer søkes forankret ved informasjon om hva man vil oppnå (Christensen 2013, Læg Reid 1993, Røvik 2009).

I Torsken kommune fortelles og skrives om velfungerende samarbeidsordninger og det urimelige i reformens idégrunnlag der interkommunale tjenester ses som uønsket i fremtidens kommunestrukturer (Kommunerapport Torsken 2015, intervju 11.01.16). Det kan skapes et inntrykk av at reformforslaget kvalitetsforbedringsforslag har strøket på organisasjonens «praksistest» og avvises som «sann». Slik som forventet ut fra et institusjonelt perspektiv legges det i Torsken kommune stor vekt på innbyggerne og deres oppfatninger om reformen (Christensen m.fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013, avsnitt 2.2). Under intervjuet hevdet rådmann; *«Hvis vi på folkemøtet forteller innbyggerne i Torsken at sammenslåing må til for å forhindre nedleggelse av sykehjem eller eldresenter ...(...)...det vil de høre på»*. Som nevnt tidligere ble både kommunerapporten (Kommunerapport Torsken 2015) og utredningsrapport om Midt-Troms alternativet (Lie m.fl. 2015) lagt frem på folkemøtene i kommunen. Innbyggerne fikk i tillegg høre gjestetaler P.G. Stensvaags meninger om hvorfor kommunene bør tvile på at det blir bedre eller mer velferd til flere med kommunesammenslåing

(Folkemøter Torsken kommune). Om kommunen på møtene i tillegg har vektlagt informasjon om kommuneøkonomi, folketallsnedgang og utfordringer med hensyn til en aldrende befolkning er uvisst (Kommunerapport 2015). I tråd med forventninger i det institusjonelle perspektivet kan det likevel fremstå som om kommunen, med å ha nevnte gjest på talerlisten på møtet, søker støtte for egne praksiser og avvisning av ideen (Christensen m.fl. 2013, Røvik 2009).

Torsken kommunes manglende tro på at det blir bedre, mer eller billigere velferdstjenester i sammenslåtte storkommuner kan på et vis finne støtte i forskningen. Gjentakende forskning har ikke klart å påvise at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og innbyggernes fornøydhetsnivå med tjenestetilbudet – selv om det kontrolleres for innbyggersammensetning og inntektstrinn i kommunene (Baldersheim m.fl. 2003 og 2011 i Jakobsen 2013, Monkerud og Sørensen 2010 i Jakobsen 2013). I Torsken viste innbyggerundersøkelser, som ble foretatt i forbindelse med utredning av Midt-Troms alternativet, at over 80 % av innbyggerne i Torsken kommune sa seg svært fornøyde med kvaliteten på tjenestetilbudet (Lie m.fl. 2015). Det kan synes som et lite paradoks all den tid Torsken kommune siden tidlig på 2000 tallet har vært på Robek-listen. I avsnitt 4.2 ble det også vist til at Torsken kommune i budsjetter for 2016 til 2019 må finne inndekning på merforbruk i 2015 samtidig som man fortsetter nedbetalingen av underskudd fra tidligere år (SSB/KOSTRA (tall publisert 15. mars 2016)). Uten utsikter til høyere inntekter eller fondsmidler vil det mest sannsynlig bety at det må kuttes i den ordinære driften. I utredningsalternativet av kommunestruktur i Midt-Troms ble svarene i undersøkelsen ikke problematisert. Det gis i rapporten ingen svar på hva innbyggerne er fornøyde med eller hvordan fornøydhetsnivået kan oppnås og vedlikeholdes under trange økonomiske kår.

4.4.3 Politikk/demokrati

I kommunerapportene fra Harstad kommune skapes et inntrykk av at man ved oversetting av ideer om politikk/demokrati går langt i å kopiere originalideens argumenter (avsnitt 1.1.3, Meld. St. 14 (2014-2015)). Om mål for den nye kommunen skrives blant annet at det skal arbeides for: «*Et sterkt lokaldemokrati*» (Kommunerapport Harstad red. 2016:10) «*økt lokalpolitisk innflytelse over spørsmål av betydning for kommunen og innbyggerne. Høy politisk deltakelse med et aktivt lokaldemokrati og tydelige medvirkningsorganer*

(Kommunerapport Harstad red. 2016: 11). Denne antatte instrumentelle tilnærming til oversetting ideen om at det med større kommuner blir bedre lokaldemokrati og økt valgfrihet synes å bli støttet av ordføreren i Harstad kommune ved utsagn omkring småkommuners avhengighet av de interkommunale tjenester (avsnitt 1.1.3 og 4.1.1). I forhold til ideen om politikk/demokrati kan det synes som om Harstad kommune har lagt seg på en reproduserende modus (Røvik 2009) der de er helt på linje med KMD, som uttaler at *«I takt med at kommunesektorens oppgaver har blitt flere og mer komplekse har den statlige detaljstyringen av kommunesektoren tiltatt. Mange kommuner har gått inn i interkommunale samarbeid for å levere gode tjenester til innbyggerne. Utvikling i retning av en sterk statlig styring og omfattende interkommunale samarbeid bidrar til å snevre inn kommunenes handlingsrom, og til å flytte makt ut av kommunestyresalen»* (Prop. 121 S (2014-2015):4). I utredningsrapport om kommunestruktur i Midt-Troms hevdes også at bruken av interkommunale tjenester undergraver lokaldemokrati og myndighetsutøvelse (Lie m. fl. 2015).

I rapport for Torsken kommune (Kommunerapport Torsken 2015) skrives at kommunen alltid vil være avhengig av interkommunalt samarbeid for å ha kontinuitet og kvalitet i sitt tjenestetilbud. I Torsken stiller man seg også avvisende til ideen at interkommunale samarbeid står i veien for lokaldemokratiet. Som vist over i avsnitt 4.1.3, er det i kommunen stilt spørsmål ved idégrunnet for å mene at interkommunalt samarbeid innsnevrer kommunalt handlingsrom og forflytter makt og myndighet ut av egen kommune. Forskning støtter opp under at små kommuner (under 3.000 innbyggere) har fordel av interkommunalt samarbeid fordi det institusjonaliserer og gir størrelse og kontinuitet i fagmiljøer (Jakobsen 2013). Rådmannen hevder at det på store tunge områder, som for eksempel vei og helse, er *«veldig greit med statlig styring»* (Intervju 11.01.16). I tråd med forventningene i det institusjonelle perspektivet begrunner hun hvorfor kommunens eksisterende praksiser fungerer godt, har gitt dem en distinkt kultur og er bevaringsverdig (Lægreid 1993). Når det gjelder rådmannens påstand om småkommuners nærhet til sine innbyggere, deres lokalkunnskap samt ubyråkratiske opptreden (avsnitt 4.1.3 og 4.2) kan hun finne støtte for påstandene i blant annet Baldersheim m.fl. sin forskning (Jakobsen 2013). I intervju (11.01.16) utdyper rådmann i Torsken deres politikeres direkteinvolvering i saksbehandling,

nærhet til problemfelt samt den ubyråkratisk dialog med næringsliv og befolkning. Rådmannen sier hun frykter at disse kvaliteter vil gå tapt ved en kommunesammenslåing.

Når det gjelder politisk aktivitet, deltakelse og representativitet er forskjellene mellom casene som forventet ut fra forskning (Jakobsen 2013 avsnitt 1.1.3, 4.1.1 og 4.1.3). Deler av forskningens «forventninger» til lister utenom nasjonal partistruktur i småkommuner (under 2.500 innbyggere) er ikke gjeldende for Torsken kommunes del (avsnitt 1.1.3 og 4.1.3).

I det siste kapitlet runder jeg av med å utheve de viktigste funn fra analysen samt vender tilbake til oppgavens problemstilling og besvarer denne.

5 Avslutning

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner baserer seg på frivillighet og kan således ses på som en idé om planlagt forandring. Hovedargumentene i reformen er sentrert rundt økonomiske effekter, kvalitetsforbedring samt politikk/demokrati. Denne strukturen har blitt brukt som en «rød tråd» i oppgavens empiri og analyse. I følge Røvik (2014 MPA forelesning) vil ideers møte med organisasjoner som hovedregel følge tre spor;

1. De foreslåtte ideer kopieres og tas raskt inn i organisasjonen
2. De foreslåtte ideer modifiseres eller frastøtes. Man tar i bruk det som passer eller avviser ideene som upassende.
3. De foreslåtte ideer blir omvandlet eller frikoblet fra organisasjonens praksisfelt.

Jeg har intervjuet rådmann i Torsken og ordfører i Harstad kommune samt utført dokumentstudier, for å finne ut følgende;

Hva skjer når ideen møter organisasjonenes praksisfelt? Hvordan vil organisasjonenes ulikheter påvirke kontekstualiseringen av ideen?

Data er analysert ved bruk av det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle/ny-institusjonelle perspektivet. Oversettingsregelen i det instrumentelle perspektivet er kopiering (Røvik 2009). I tråd med perspektivets reformoptimisme forventes at kommuneledelsen viser holdninger som signaliserer forventning om relativt rask og uproblematisk implementering av ideen inn i kommunale organisasjoner (Røvik 2014, Olsen 1989). I et institusjonelt perspektiv derimot, vil krav om forandringer bli møtt med skepsis. Nye ideer vil vurderes mot det flertallet i organisasjonen til enhver tid oppfatter som rett og riktig ut fra eksisterende normer, handlingsregler og praksiser (Læg Reid 1993, Christensen m.fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013). Oversettingsregelen vil være modifisering eller frastøting der man tar i bruk det som man finner akseptabelt og passende og støter bort det man finner uakseptabelt.

Organisasjonen kan også finne hele ideen uakseptabel og avvise den (Røvik 2009). Det finnes også en tredje variant innenfor den institusjonelle teoritradisjonen (ny-institusjonalismen) der kommuneledelsen bruker ideene i reformen som inspirasjonskilde til egne løsninger. Med dette som Røvik har kalt for en artistisk vri (Røvik i MPA forelesning 2014) kan organisasjonen fortelle historier som viser at den har kjennskap til de nyeste organisasjonstrender og ideer, samtidig som organisasjonen trykkes på at alt forblir som før (Christensen m.fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013).

Basert på intervjuer og dokumentanalyser fremgår at ingen i utvalget tror på økonomisk gevinst som følge av kommunesammenslåing. Organisasjonenes ulikheter ser ikke ut til å virke inn på kontekstualisering av ideen. I Torsken og Harstad kommuner avvises ideens økonomiargument ved henvisning til institusjonelle begrunnelser som gjør det umulig for dem å få noen stordriftsfordeler på sine tjenesteproduserende virksomheter ved sammenslåing. Det pekes blant annet på at kommunene er for små, har dårlig utbygd infrastruktur, har høy akkumulert gjeld, har for lange avstander og/eller har for høyt ressursforbruk på helse/skole. Utvalgets skepsis til kommunereformens tro på stordriftsfordeler gjennom kommunesammenslåing er også vist å ha støtte i forskningen. Jakobsen (2013) har vist at det er grunner for å stille spørsmål ved regnskapsføring knyttet til påståtte stordriftsfordeler i store kommuner, og han viser at man foreløpig ikke kjenner godt nok til stordriftsulemper eller kostnader knyttet til styring og kontroll. Som et apropos til dette kan det i fremtiden bli spennende å se hva eventuelle forskningsoppgaver vil si om stordriftsfordeler og ulemper i de nye sammenslåtte kommunene etter 2018/2020 (for eksempel; Sandefjord-Arendal-Sandnes,

Rissa og Leksvik, Larvik og Lardal og eventuelle andre). Tross utvalgets enighet om at de ikke fester lit til reformens økonomiargument, gav alle et noe paradoksalt og instrumentelt uttrykk for at de har forventninger om at reformen blir gjennomført og at det forventes sentralisering av institusjoner og funksjoner.

I begge kommunene forsvarer man egne velferdsordninger og modifiserer, frastøter eller omvandler ideen om at kommunesammenslåing vil gi bedre eller billigere tjenester. I Harstad kommune ser det ut til at det ikke forventes at kommunesammenslåing vil gi bedre/flere velferdsordninger for egne innbyggere. Ideen om bedre kvalitet omvandles til regionsbygging som i et ny-institusjonelt perspektiv kan tolkes som at man signaliserer endringsvillighet og samtidig vil beskytte organisasjonens kjerneaktiviteter mot hurtige forandringer (Brunsson og Olsen 1990, Læg Reid 1993, Røvik 2014, Christensen m.fl. 2013, Jakobsen og Thorsvik 2013). I Torsken kommune har man en pessimistisk innfallsvinkel til ideen om at kommunesammenslåing vil gi innbyggerne flere eller kvalitetsmessig bedre velferdstjenester. Ideen synes å ha blitt vurdert opp mot eksisterende praksiser og funnet upassende og avvist (Røvik 2014, Christensen m.fl. 2013). Kommunen frykter sentralisering, fraflytting og tap av lokalkunnskap ved kommunesammenslåing. De viser til velfungerende praksiser som innbyggerne er fornøyde med. Ved utredning av kommunestruktur i Midt-Troms (Lie m.fl. 2015) svarte over 80 % av innbyggerne i kommunen at de var svært fornøyde med velferdstilbudet. Torsken kommune har vært på Robek-listen siden begynnelsen av 2000-tallet. Nevnte undersøkelse sier ikke noe om hva innbyggerne er fornøyde med, eller hvordan fornøydhet kan oppnås og vedlikeholdes i en kommune som i flere ti-år har hatt trange økonomiske kår. Det gjenstår derfor for fremtidig forskning å finne ut av om innbyggernes fornøydhet kommer av lite byråkrati i kommuneadministrasjonen, nærhet mellom innbyggere og kommunepolitikere, lokalt kjennskap til problemer, gode velferdstjenester eller personlig kjennskap til velferdsprodusenten, gjenstår for forskning å finne mer ut av.

Tross ulike organisasjoner kan det se ut som det bare er når det gjelder argumentet om politikk/demokrati at utvalget kontekstualiserer ideen ulikt. I Harstad kommune synes man å ha en instrumentell tilnærming til oversetting av reform-ideen om at større kommuner gir bedre lokaldemokrati og økt valgfrihet for innbyggerne. I tråd med forventninger i det

instrumentelle perspektiv er det funn for at man i egen organisasjon har lagt seg på en reproduserende oversettingsmodus som i ordbruk som er godt gjenkjennbar fra Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* (Christensen m. fl. 2013, Røvik 2014, Jakobsen og Thorsvik 2013). I Torsken kommune har man derimot en institusjonell tilnærming til politikk/demokratiargumentet og det argumenteres for småkommuners «bevaringsverdighet» med sin nærhet mellom innbyggere og politikere, lokalkunnskapen og den ubyråkratiske forvaltning (Christensen m. fl. 2013, Røvik 2009). I Torsken kommune har man både en pragmatisk tilnærming til ideen om at bruk av interkommunale samarbeidsløsninger flytter makt og myndighet ut av kommunene, samtidig som man også avviser ideen (Prop. 95 S (2013-2014)). Kommunen hevder at samarbeidsløsninger er nødvendige for små kommuner og gir dem nødvendig faglig kontinuitet og distanse. Disse argumenter finner de også støtte for i forskningen (Jakobsen 2013). I Torsken kommune mener man dessuten også at det på tunge tjenesteområder er «*veldig greit med statlig styring og kontroll*».

5.1 Veien videre

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner Meld St. 14 (2014-2015) bygger på tre viktige forutsetninger; 1) Sammenslåing vil gi kommunene effektiviseringsgevinster gjennom stordriftsfordeler, 2) Sammenslåing gir kvalitativt og kvantitativt bedre velferd i kommunene, 3) Sammenslåing gir økt lokaldemokrati ved mindre bruk av interkommunale tjenester og minker behov for statlig styring og kontroll. Større kommuner profesjonaliserer politikerrollen, øker lokalpolitisk interesse og gir flere å stemme på til valg. Hittil har 11 kommuner vedtatt at de ønsker å slå seg sammen, blant annet tidligere nevnte Sandnes, Sandefjord og Arendal samt Rissa og Leksvik, Larvik og Lardal. Mange kommuner har inngått intensjonsavtaler om at de ønsker å slå seg sammen med sine naboer, deriblant Berg, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy, samt mellom Evenes, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland, Tjeldsund og Harstad kommuner. Ved min undersøkelse har jeg vist at det ikke er noen vesentlige forskjeller mellom en stor og en liten kommunes tiltro til kommunereformens ideer om økonomiske effekter, eller mer og bedre velferd i egne kommuner etter sammenslåing. For fremtidige undersøkelser gjenstår både å finne ut av om, og eventuelt hvilke, stordriftsfordeler man kan måle i sammenslåtte kommuner. I utvalget mitt var det forventninger om sentralisering av oppgaver og funksjoner. Fremtidig forskning

på sammenslåtte kommuner vil også kunne se om dette ble resultatet, samt om det kan ses økt fraflytting/avfolkning i distriktene av ny-kommunene. Undersøkelser utført i Midt-Troms (Lie m.fl. 2015) dokumenterte innbyggerne i Torsken kommunes fornøydhets med velferdstjenestene. Hvis/når små-kommuner innlemmes i en stor-kommune vil eventuell fremtidig forskning kunne fortelle om innbyggere i små-kommuner blir mindre fornøyd med sitt tjenestetilbud i større kommuner. Til slutt vil også fremtidig forskning kunne fortelle oss om ny-kommuner vil oppleve økt attraktivitet, befolkningsvekst og styrket regional konkurransevne.

Det er liten grunn for å tvile på at kommunesammenslåing vil minke behovet for interkommunale tjenester. Om regjeringen også vil redusere detaljstyringen ved lover, regler og kontroll, gjenstår å se. Forskning vil også kunne vise om vi har fått en mer profesjonell politikerrolle i ny-kommunene. Gjennom min oppgave er det vist at i en liten kommune fryktes tap av nærhet og lokalkunnskap, samt at politikerne ikke vil ha lokalt eierskap til problemene. Forskning på ny-kommuner vil kunne vise oss om politisk deltakelse har blitt mer eller mindre interessant for alle – også distriktene – i større kommuner. Det gjenstår også å se om en eventuell profesjonell politikerrolle evner å føre både sentrums- og distriktpolitikk i større kommuner.

Litteraturliste

- Aftenposten (2015); *Bildet av regjeringen er snudd opp ned*.
<http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Bildet-av-Regjeringen-er-snudd-opp-ned-8070739.html> Meninger/kommentarer
- Brosjyre/Veiledning; *Formelle rammer i byggingen av nye kommuner*. Oslo. 16.12.15, Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (1990); *Kan organisasjonsformer valjas?* I Brunsson, N. og Olsen J. P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm, Carlssons Bokförlag
- Christensen, T., P., Læg Reid, P.G. Roness, K.A. Røvik (2013). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. Utgave, 3. opplag. Oslo. Universitetsforlaget AS
- Folkemøter Torsken kommune; *Norske kommuner. Struktur og utviklingstrekk*
<http://www.torsken.kommune.no/getfile.php/3414959.688.batqrweres/Norske+kommuner+-+struktur+og+utviklingstrekk+1837+-+2015.pdf> Torsken, 24. 25. Februar 2016
- Intensjonsavtale Torsken kommune; <http://www.torsken.kommune.no/politikk.5619724-336031.html>
- Jakobsen, D.I. (2013); *Frivillighet eller tvang? Kommunestrukturdebatten i Norge*. I *Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2/2013*, 90. årgang; 74-86
- Jakobsen, D. I. (2015); *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 6. opplag 2015. Kristiansand. Høyskoleforlaget
- Jakobsen, D.I., J. Thorsvik (2013); *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen. Fagbokforlaget
- Jakobsen, D.I. (2014); *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2. opplag 2014. Bergen. Fagbokforlaget
- Kirkhaug, R. (2013); *Krav til offentlig sektor og organisatoriske svar*. Forelesing Norges Arktiske Universitet/UIT for MPA, Tromsø, 02.-03. November 2013
- Kommuneinformasjon Harstad; <http://www.harstad.kommune.no/politiske-partier.177642.no.html>
- Kommunerapport Harstad (2016); *Status, utfordrings- og intensjonsbilde. Mulighetsutredning kommunestruktur Evenes, Harstad, Ibestad, Kvæfjord, Lødingen, Skånland og Tjeldsund*. Harstad. red. 2016
<http://www.harstad.kommune.no/kommunereform.372691.no.html>
- Kommunerapport Harstad (2015); *Kommunestrukturprosjekt. Beskrivelse av strukturer og fortrinn i Harstad kommune og forventninger til en ny kommune*.
<http://www.harstad.kommune.no/kommunereform.372691.no.html>
- Kommunerapport Torsken (2015); *Statusbilde for Torsken kommune*.
<http://www.torsken.kommune.no/getfile.php/3414958.688.fxrqwvqteu/Statusbilde+1928+Torsken+kommune.docx%2C+fylkesmannens+konklusjoner.docx+13.08.15.docx.as.pdf>
- Kommuneinformasjon Torsken:
<http://www.torsken.kommune.no/kommunestyret.363522.no.html>

- Lie, K., A. Thorstensen, O. S. Lund, H. Vigstad, B. Blekkerud; *Utredning av kommunestruktur i Midt-Troms* (2015). Telemarksforskning. Rapport nr. 365
- Læg Reid, P. (1993); *Reformer og institusjonelle bindingar*. I *Statsvetenskaplig tidsskrift*. Lund. Årgang 1993:213-222
- Meld.St. 14 (2014-2015); *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Oslo. Kommunal og Moderniseringsdepartementet
- Politisk styring Torsken kommune;
<http://www.torsken.kommune.no/kommunestyret.363522.no.html>
- Prop. 95 S, *Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015*; 29, Innst. 333, (2014-2015). Oslo. Kommunal og Moderniseringsdepartementet
- Prop. 121 S (2014-2015): *Kommuneproposisjonen 2016*. Oslo. Kommunal og Moderniseringsdepartementet
- Olsen, J. P. (1989); *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo. TANO
- Røvik, K. A. (1992) *Den «syke» stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo. Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (2014); *Gjennomføringskraft; Når kunnskap skal overføres og implementeres*; Forelesing Norges Arktiske Universitet/UIT for MPA, Tromsø, 11. November 2014
- Røvik, K. A. (2013) *Organisasjonsdesign. Mellom teori og praksis i organisasjonsfaget*. Forelesing Norges Arktiske Universitet/UIT for MPA, Tromsø, høst 2013.
- Røvik, K.A., T.V. Eilertsen, E. Moksnes Furu (red.) (2014); *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo. Cappelen Damm AS
- Røvik, K. A. (2009) *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. 2. Opplag. Oslo. Universitetsforlaget
- SSB/KOSTRA; *Utvikling av kommuneøkonomien i Troms*. Tall publisert 15.mars 2016
<https://www.fylkesmannen.no/Troms/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/Utvikling-i-kommuneokonomien-i-Troms1/>
- Vabo, S. B.A. Brantzæg, L.E. Borge, H. Holmli, T. Hagen, H. Ohm, M. Hagerupsen (2014); *Sluttrapport fra ekspertutvalg. Kriterier for god kommunestruktur*. Desember 2014. Oslo. Kommunal og Moderniseringsdepartementet
- Vanebo, O. (2012); *Kommunesammenslåing: Færre og sterkere kommuner*. Civita-rapport. Oslo. Civita AS
- Veileder (2014); *Veien mot en ny kommune. Veileder for utredning og prosess*. Oslo. Kommunal og Moderniseringsdepartementet
- Weber, M. (1982); *Makt og byråkrati*. 1922/1982:4. Opplag. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag

Vedlegg

Vedlegg 1: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet; *Kommunereformen møter en mellomstor kommune og en liten kommune i Nord-Norge*

Hei!

Jeg er student ved Master i organisasjon og ledelse i offentlig sektor – erfaringsbasert (MPA) ved UIT Norges arktiske universitet (ISS). I mitt mastergradsstudium har jeg ønsket om å undersøke hvordan en mellomstor og en mindre kommune, i Nord-Norge, møter myndighetenes argumentasjon i kommunereformen om styrket lokaldemokrati og kompetansebehov i forhold til velferdstjenester, samt at kommunene må bli større for å få en bedre samfunnsutvikling. Jeg er videre opptatt av hvilke forventninger kommunene selv har til kommunereformen. Jeg har valgt ut Harstad og Torsken kommuner som case for mitt studium. Kommunene har jeg valgt ut først og fremst fordi de fremstår ulike på flere av ekspertutvalgets kriterier for hvordan fremtidens kommuner bør se ut og fungere.

Jeg håper ved denne henvendelsen på positiv respons fra ordfører og rådmann i Harstad og i Torsken kommuner om tid til å delta på intervju for å besvare noen spørsmål omkring kommunens arbeid, og vurderinger knyttet til kommunereformen. Ordfører og rådmann er valgt ut fordi de er sine kommuners øverste politiske og administrative ledelse og derfor forventes å ha vært involvert i prosessene med kommunereformen. Intervjuene kan gjennomføres enten ved besøk, telefon, e.a. Selv om dere skulle gi samtykke til deltakelse er det selvsagt anledning til å trekke seg når som helst på et senere tidspunkt, uten å oppgi grunner for det.

Benevnelse av funksjonen ordfører og rådmann i respektive kommuner gjør at dere vil kunne gjenkjennes i publikasjonen. Konfidensialitet til datamaterialet som intervjuobjektene har bidratt til, sikres ved at kun student og veileder professor Synnøve Jenssen v/ISS gis tilgang til datamaterialet. Masterstudiet har planlagt slutt juni 2016.

Dersom dere har spørsmål som trengs å bli besvart før dere kan ta stilling til deltakelse i studien, må dere gjerne kontakte meg, så svarer jeg så godt jeg kan – evt. sjekker opp med min veileder.

Med vennlig hilsen

Rigmor Richardsen

Tlf 92805252 (privat)/77788009 (jobb)

rma-rich@online.no rigmor.richardsen@tromsfylke.no

Vedlegg 2: Intervjuguide

- 1 Vurderer du at kommunereformen vil medføre større lokalt selvstyre og mindre statlig detaljstyring i gjennomføringen av lovpålagte oppgaver i din kommune?
- 2 Vurderer du at kommunereformen vil kunne gi innbyggerne økt valgfrihet og et bedre velferdstilbud innenfor lovpålagte oppgaver i din kommune?
- 3 I lys av at befolkningen blir stadig eldre i mange kommuner og det blir færre arbeidsplasser per pensjonist, hvordan vil du i et fremtidsperspektiv vurdere kravene til kvalitet og omfang i det kommunale velferdstilbudet?
- 4 Hvordan vurderer du de demografiske prognosene (folketallsutviklinga) i din kommune i forhold til kommunens økonomiske situasjon?
- 5 Hva tror du færre kommunegrenser vil bety for innbyggernes tilgjengelighet til ulike tjenester?
- 6 Tror du kommunereformen vil bidra til å gjøre kommunene enda bedre i stand til å håndtere sine oppgaver som myndighetsutøver og ivareta innbyggernes og næringslivets krav til rettsikkerhet og likebehandling?
- 7 Gitt sammenslåing med andre kommuner, hvordan vurderer du din kommunens muligheter til å bli et enda mer attraktivt lokalsamfunn?
- 8 Gitt sammenslåing med andre kommuner, tror du reformen kan gi din kommune et løft i næringsutvikling, i regional arealplan og i utbygging av infrastruktur?
- 9 Har du tro på at kommunereformen vil medføre nye oppgaver til din kommune?
- 10 En stor undersøkelse (Klausen 2004) om tidligere kommunesammenslåinger ved bruk av folkeavstemninger viste at velgerne entydig vektla materialistiske argumenter som bedret kommuneøkonomi, positiv næringsutvikling og bedret kommunalt tjenestetilbud. Argumenter som kontakt med kommunepolitikere og lokal tilhørighet var av underordnet i sammenligning. Hva vurderer du som viktigst for din kommune ved en eventuell sammenslåing med andre kommuner og hva tror du innbyggerne i byen vil være mest opptatt av?
- 11 Helt avslutningsvis lurer jeg på om det er noen prosesser eller aktiviteter som man har vært mer opptatt av enn andre i din kommune i forbindelse med reformen?