



Blest i havlandet

**En studie av samstyring i tre småkommuners
samfunnsutviklingsarbeid**

STV-3900

Åshild Skjeggstad Lockert

*Mastergradsoppgave i statsvitenskap
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning
Universitetet i Tromsø
Våren 2012*

Forord

Etter ett år og mye slit ble oppgaven ferdig. I løpet av året som er gått er det mange som fortjener en stor takk for hjelp, oppmuntring og ikke minst avkopling.

Tusen takk til de 8 informantene som stilte opp.

Veileder Hilde Bjørnå fortjener også en stor takk. Gode faglige tips og tilbakemeldinger, samt oppmuntrende ord har vært til uvurderlig hjelp.

Pappa, tusen takk for at du tok deg tid til korrekturlesing av hele oppgaven. I tillegg får du en takk for at du stadig påpeker hvor viktig det er å ta seg fri innimellom.

Til slutt vil jeg si at jeg setter stor pris på alle dere på Lesehus Øst. Dere fortjener mye av æren for at jeg har holdt motet oppe. Både faglige, så vel som svært ikke-faglige samtaler har vært en behagelig avkopling mellom arbeidsøktene. Ingeborg Johnsen får en spesiell takk for å ha lest gjennom hele oppgaven og kommet med kritiske innspill. Det samme gjelder Randi Ann Fagerholt som tok seg tid til å påpeke forbedringspotensialer helt på tampen. Lars Kristian Øverland og Silje Charlotte Solstad takkes også for gode diskusjoner og teknisk hjelp. I tillegg setter jeg stor pris på hjelp fra organisasjonsviteren Stine for hjelp med teoriene.

Helt til slutt vil jeg takke vepsen Benjamin som har hengt i taket over lesesalsplassen min i to år. Jeg har satt stor pris på ditt trofaste selskap, og jeg blir å savne deg.

Antall ord: 30123

Tromsø, 1.juni 2012

Åshild Skjegstad Lockert

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Problemstilling	3
1.3	En nærmere spesifisering	4
1.3.1	Samfunnsmessig og vitenskapelig begrunnelse for problemstillingen.....	4
1.3.2	Et innblikk i «Blest i havlandet»	4
1.3.3	Et innblikk i det teoretiske rammeverket.....	5
1.4	Oppgavens struktur.....	6
2	«Blest i havlandet» og den norske distriktpolitikken.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Sentraliseringen fortsetter.....	7
2.3	Norsk distriktpolitikk	8
2.3.1	Statens rolle	9
2.3.2	Fylkesnivåets rolle.....	10
2.3.3	Kommunen som samfunnsutvikler.....	10
2.3.4	Samarbeid og uformelle nettverk	11
2.4	Casen i denne sammenheng.....	12
2.4.1	“Blest i havlandet”	13
2.4.2	Risikovurdering	14
2.5	Samarbeidskommunene Skånland, Gratangen og Lavangen	14
2.5.1	Skånland	15
2.5.2	Gratangen	16
2.5.3	Lavangen	17
2.6	Avslutning	18
3	Teori	19
3.1	Innledning.....	19
3.2	Governance-teori	19
3.2.1	Fra government til governance	20
3.2.2	Samstyring.....	20
3.2.3	Samstyringens bakgrunn	21
3.2.4	Samstyring som nødvendig tilpasning eller normativt ideal	21
3.3	Samstyring i et instrumentelt perspektiv	22
3.3.1	Effektivitet.....	23

3.3.2	Kvalitet	24
3.3.3	Styring	25
3.3.4	Forventede funn.....	25
3.4	Samstyring i et institusjonelt perspektiv.....	26
3.4.1	Forventede funn.....	28
3.5	Samstyring i et ny-institusjonelt perspektiv	29
3.5.1	Forventede funn.....	30
3.6	Teoretiske scenarier.....	31
4	Metodisk tilnærming	33
4.1	Innledning.....	33
4.2	‘Blest i havlandet’ som casestudie	33
4.3	Kvalitativ metode i en større sammenheng	33
4.4	Kvalitetssikring	34
4.4.1	Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet	35
4.5	Utvalg av informanter	35
4.6	Skriftlige kilder.....	37
4.7	Intervju som metode.....	38
4.7.1	Halvstruktureerte intervju	38
4.7.2	Samtaleintervju i Gratangen, Skånland og Lavangen	38
4.8	Etiske retningslinjer.....	40
4.9	Mot en analyse.....	41
5	Motiver for samstyring	43
5.1	Innledning.....	43
5.2	Motiver og mål-middel-rasjonalitet.....	43
5.2.1	Effektivitet.....	44
5.2.2	Stordriftsfordeler	44
5.2.3	Kommunesammenslåing som effektiviseringsvirkemiddel.....	45
5.2.4	Kvalitet	46
5.2.5	Robusthet.....	48
5.2.6	Styring/koordinering.....	48
5.2.7	Oppsummering av de instrumentelle begrunnelsene	49
5.3	Begrunnelser i et institusjonelt scenario.....	50
5.3.1	Tradisjon og historie.....	50
5.3.2	Identitet.....	51

5.3.3	Oppsummering av de institusjonelle begrunnelsene	52
5.4	Motiver i et ny-institusjonelt scenario	52
5.4.1	Organisasjonsoppskrifter	53
5.4.2	Statlige oppfordringer i et ny-institusjonelt perspektiv	54
5.4.3	Oppsummering av de ny-institusjonelle begrunnelsene	55
5.5	En sammensatt motivasjon	56
6	Samarbeidspraksisen	57
6.1	Innledning.....	57
6.2	Ivaretagelse av lokale ressurser	57
6.3	Oppslutning og eierforhold hos ledelsen	60
6.4	Politisk og administrativt eierskap i et instrumentelt scenario	61
6.4.1	Felles behov og interesser	61
6.4.2	Vurdering av gevinster	63
6.4.3	Oppsummering av eierskap i et instrumentelt scenario	64
6.5	Engasjement og eierskap i et institusjonelt scenario	64
6.5.1	Kommunekulturens negative virkning	64
6.5.2	Kommunekulturens positive virkning	66
6.5.3	En kort oppsummering	67
6.5.4	Samstyring og passendehetslogikk.....	68
6.5.5	Oppsummering av eierskapet i et institusjonelt scenario	69
6.6	Samarbeidspraksis i et ny-institusjonelt scenario.....	69
6.6.1	Myter og trender	69
6.6.2	Legitimitet	70
6.6.3	Uformelle nettverk – en trend eller en nødvendig tilpasning?	70
6.6.4	Oppsummering av eierskap i et ny-institusjonelt scenario	72
6.7	Avslutning	72
7	Effekter av samstyring og «Blest i havlandet»	75
7.1	Effekter i et instrumentelt scenario.....	75
7.2	Effekter i et institusjonelt scenario	76
7.3	Effekter i et ny-institusjonelt scenario.....	77
7.3.1	Dekopling	78
7.4	Samstyring for samfunnsutvikling	79
7.5	Governance og en teoretisk diskusjon	81
7.6	Avslutning	82

8	Avsluttende refleksjoner.....	85
8.1	Viktigste funn.....	85
8.2	Kommunen og den nasjonale distriktpolitikken	86
8.3	Videre forskning.....	87
9	Litteratur.....	89
	Vedlegg 1:	93
	Vedlegg 2:	95
	Vedlegg 3:	97
	Vedlegg 4:	99

1 Introduksjon

1.1 Tema

«Regjeringa vil at alle skal ha reell friedom til å busetje seg der dei vil.» Slik åpner Stortingsmelding nr. 25. (2008-2009) om distrikts- og regionalpolitikken. En reell frihet krever imidlertid aktive grep mot den naturlige utviklingen hvis regjeringen skal nå sitt mål om spredd bosetning (Stortingsmelding nr. 25 (2008-2009)). Sentraliseringen avfolker det unike bygde-Norge, og den eneste måten å opprettholde det kulturelle mangfoldet er dermed å stabilisere folketallet. For å skape en reell frihet kreves det et omfattende arbeid for å sørge for at bygdene forblir på kartet.

På grunn av sentraliseringens virkninger er distriktspolitikk blitt et stort satsningsområde i norsk offentlig politikk. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) styrer distriktspolitikken fra statlig nivå. Det har imidlertid vært påpekt at dette bør løses over flere sektorer for å få til en bred tilnærming til distriktspolitikken (Amdam 2003:29-31, Holm og Villa 2010:65, Vabo og Røiseland 2008:414). I dag omfatter dermed distriktspolitikken en rekke ulike aktører, både offentlige og private, som sammen jobber for å bevare Norges demografiske struktur.

Distriktspolitikken er et omdiskutert politikkområde. Det brukes fra sentralt hold enorme summer og ressurser til dagens distriktspolitiske ordninger (NOU nr.2 2004). Det er derfor rimelig at det fra ulike hold reises spørsmål om måloppnåelsene er i forhold til ressursbruken. Distriktspolitikken er ofte oppe i offentlige debatter der varierende politisk oppslutning kommer til uttrykk (Navarsete 2011, Aftenposten 2011a, nettutgave). Et gjennomgående tema er hvordan distriktspolitikken kan effektiviseres, og bruken av virkemidler for å skape mer handlekraftige kommuner er et hett politisk diskusjonstema. Staten har på den ene siden oppfordret lokale aktører til å samarbeide for å oppnå målene som lokal utvikler, jamfør Stortingsmeldingene nr.21 (2005-2006) og nr.25 (2008-2009) og Soria Moria-erklæringen (2005). På den andre siden er spørsmålet om kommunesammenslåing stadig oppe i offentlig debatt.

I denne høyst debatterte konteksten er det utkantkommunene skal forsøke å realisere målet om å være en lokal utviklingsaktør. Temaet i denne oppgaven blir dermed å se på hvordan små kommuner arbeider for å oppnå samfunnsutvikling og for å stabilisere innbyggertallet.

For å sikre en reell frihet til bosetning er vi avhengige av at kommunene legger til rette for innbyggerne sine og for tilflyttere. Utvikling i nabokommunene er også viktig for å sikre at tjenester og tilbud i regionen som helhet blir opprettholdt. Slik blir samfunnsutvikling en grenseoverskridende utfordring. Samarbeid blir dermed viktig, og staten legger stadig ut prosjektmidler hvor samarbeid er en betingelse. Slike samarbeidsprosjekter kan imidlertid medføre utfordringer for kommunen som både skal være lokal samfunnsutvikler, samtidig som den skal levere kvalitetssikrede velferdstjenester på en effektiv måte (Ringholm m.fl. 2009:8). Dette krever adekvate ressurser, både i form av arbeidskraft og i form av kompetanse, noe man ikke kan ta for gitt i småkommuner. I utviklingsarbeidet må kommuner sørge for et operativt næringsliv, tilstrekkelig med boliger, et godt tjenestetilbud og ikke minst at innbyggerne trives i kommunen gjennom et bredt kulturtilbud og et aktivt lag- og foreningsliv. For å imøtekomme de komplekse og grenseoverskridende problemene må både lokale, regionale, statlige og private ressurser utnyttes. Det er dermed vanlig at kommuner styrer dette arbeidet sammen med andre aktører, som det private næringsliv og lag og foreninger (Andersen 2010, Ringholm m.fl 2009, St.meld.nr 25 (2008-2009)).

Formen på samfunnsutviklingsprosjekter varierer stort, og det er uvisst hva som gir de beste effektene for stabilisering av innbyggertallet. Interkommunalt samarbeid og samarbeid med privat sektor, lag og foreninger er én mulig tilnærming til å løse utfordringene. Det vil på mange måter kunne bidra til å løse problemer som vanskelig kan håndteres innenfor rammen av én kommune på grunn av mangel på effektivitet, kvalitet, ressurser og tid.

I litteraturen betegnes samarbeid mellom ulike nivåer av det offentlige, samt samarbeid med andre samfunnsaktører, som *governance*¹, som på norsk vil refereres til som *samstyring* i tråd med Vabo og Røiseland (2008). Samstyring viser til en endring i offentlig styring fra den tradisjonelle måten å styre på, til en framvekst av uformelle nettverk, inkludering av privat næringsliv og det sivile samfunnet i offentlig politikktutforming. I *governance*-litteraturen begrunnes endringen i offentlig styring som et resultat av en økende andel problemer som ikke kunne håndteres gjennom tradisjonell styring. Samstyring kan oppstå i små kommuner i de tilfeller hvor kommunen alene vanskelig kan løse oppgaven. Samfunnsutvikling er et eksempel på en slik oppgave.

¹ I denne oppgaven benyttes begrepene *governance* og *samstyring* om hverandre. Begrepene viser i praksis til samme forhold.

Samstyring framstår på den ene siden som et verktøy kommunene er avhengige av for å løse problemer. På den andre siden blir samstyring av mange forskere presentert som en trend som er blitt et ideal (Vabo og Røiseland 2008:416). Kommuner virker stadig til å bli eksponert for, og påvirket av, moter innenfor organisasjonsmodeller (Ringholm m.fl 2009:14). Det danner seg dermed en tvetydighet mellom samstyring som en nødvendig tilpasning på den ene siden, og som et ideal på den andre. I dette spenningsfeltet blir det interessant å trekke fram kommuners egne erfaringer av samarbeid.

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven skal jeg se på hvordan småkommuner jobber for å sikre samfunnsutvikling og følgelig stabilisere innbyggertallet. Mitt primære fokus er å se på en spesifikk case, 'Blest i havlandet', hvor tre kommuner, samt privat næringsliv, lag og foreninger sammen skulle styre samfunnsutviklingen i kommunene. Dette leder oss til en tredelt problemstilling;

«Hvilke motiver har man for samstyring i kommuner? Hvordan utspilte samarbeidsprosjektet "Blest i havlandet" seg i praksis? I hvilken grad oppnådde kommunene ønskede effekter?»

Problemstillingen fordrer en tredelt analyse. I første del vil jeg gå i dybden på hvorfor kommuner velger å samarbeide, og slik komme nærmere motivene for samarbeid i 'Blest i havlandet'. Det andre spørsmålets omfang krever imidlertid en spesifisering i form av to forskningsspørsmål:

- Ble lokale ressurser benyttet?
- Hvordan var oppslutning og eierforhold til prosjektet hos toppolitikere, kommunestyret og administrasjonen i Gratangen, Skånland og Lavangen?

Fokuset i del to av analysen blir dermed å belyse disse spørsmålene for å se hvordan deler av samstyringen tok form i praksis. Med lokale ressurser mener jeg samarbeidet med det private næringsliv, lag og foreninger. Tredje del av problemstillingen følger naturlig etter de to andre. Motivene vil også her bli viktig ved at de vurderes og drøftes opp mot effektene prosjektet og samarbeidet førte med seg.

1.3 En nærmere spesifisering

Før jeg går videre inn i oppgaven ønsker jeg å presisere studiens bidrag, virkemidler og framgangsmåte ytterligere. Det er derfor nødvendig med en kort presentasjon av casen jeg bruker i denne studien, samt et innblikk i det teoretiske fundamentet oppgaven bygger på. Problemstilling settes først inn i en samfunnsmessig og forskningsmessig kontekst.

1.3.1 Samfunnsmessig og vitenskapelig begrunnelse for problemstillingen

Sentralisering og distriktpolitikk er dagsaktuelle temaer. Sentralisering og urbanisering skjer nå, og stadig flere kommuner ønsker å jobbe for å begrense problemets omfang, noe som både er en stor og vanskelig oppgave. Samarbeid mellom kommuner og med andre samfunnsaktører er blitt vanligere, og det er aktuelt å kombinere forskning på samarbeid og distriktpolitikk. Problemstillingen begrunnes dermed samfunnsmessig ved at den fokuserer på distriktpolitikk og samfunnsutvikling som er viktige og debatterte felt innenfor norsk politikk.

Temaets aktualitet og viktighet har bidratt til mye forskning på dette området. Til tross for dette er det mulig å identifisere «hvite flekker» i forskningen. Suksessoppskriften for å stabilisere folketallet er foreløpig ukjent, og det er spesielt mangel på forskning av effektene av de statlig initierte prosjektene for utvikling (Solbakken 2011). Mitt bidrag i så måte er å se hvordan samarbeid om samfunnsutvikling i dette tilfellet fungerte som strategi for å stabilisere innbyggertallet.

Opgaven opererer i tillegg i spenningsfeltet mellom statsvitenskap og organisasjonsteori. I studien av 'Blest i havlandet' anser jeg det som fruktbart å utfordre governance-litteraturen med bidrag fra organisasjonsteorien som kan belyse fenomenet bedre.

1.3.2 Et innblikk i «Blest i havlandet»

Jeg har valgt å se på en spesifikk case for å forstå governance i små kommuner bedre. Samfunnsutviklingsprosjektet 'Blest i havlandet' fattet tidlig min interesse. Som leser av lokalavisa Harstad Tidene, som også dekker regionen rundt, ble jeg oppmerksom på Skånland, Gratangen og Lavangens forente innsats for å bekjempe den negative trenden i befolkningsutviklingen. Jeg ble nysgjerrig på hvordan dette prosjektet fungerte som et distriktpolitisk verktøy, og hvordan de tre kommunene jobbet sammen for å nå et felles mål.

Prosjektet 'Blest i havlandet' startet opp i 2009 med en tidsramme på tre år. Hovedmålene til prosjektet var «å skape engasjement og fornyet vekst på flere områder» og «å stabilisere innbyggertallet i kommunene», mens ett av delmålene var «å styrke samarbeidet mellom ulike nivåer, aktører og aktiviteter i og mellom kommunene».

Prosjektet var hovedsakelig et interkommunalt samarbeid, men det fokuserte samtidig på å inkludere andre samfunnsaktører. De tre kommunestyrene sto som prosjekteiere, mens styringsgruppen var utformet av ordførere og rådmenn i de aktuelle kommunene. «Lavangen er norgesmestere i interkommunalt samarbeid», uttalte kommunens rådmann etter spørsmål om hvorfor de valgte en interkommunal modell for prosjektet sitt. Siden samfunnsutvikling blir ansett som nødvendig for å skape levedyktige bygder vil det være en naturlig forventning at det var høy oppslutning til prosjektet. Det viser seg derimot at dette ikke er tilfellet.

Prosjektet representerer et eksempel på hvordan dagens kommunerettede innsats for samfunnsutvikling fungerer. Det blir dermed svært interessant å se på prosjektets motiver, oppslutning og effekter i forhold til kommunenes mål som lokal samfunnsutvikler, og omgivelsenes oppfatning av kommunens arbeid.

1.3.3 Et innblikk i det teoretiske rammeverket

I denne oppgaven vil fire ulike teorier benyttes. Governance-teorien vil fungere som en god referanseramme for hvordan dagens offentlige sektor ser ut. Teorien peker på faktiske tendenser, som for eksempel hvordan det offentlige i større grad enn tidligere trekker inn det private næringsliv og det sivile samfunnet i politikken. Samstyring vil brukes som et utgangspunkt for analysen. De viktigste elementene jeg har valgt å trekke fram er spørsmålet om samstyring er en nødvendig tilpasning til de nye, postmoderne forholdene, eller om det er et normativt ideal (Vabo og Røiseland 2008). Disse elementene berører forhold som belyses bedre i de organisasjonsteoretiske retningene. For å forstå samstyringens motiver og praksis bedre ser jeg det som fruktbart å kombinere governance-teori med organisasjonsteori, i et instrumentelt og to institusjonelle perspektiver.

Et vanlig syn blant organisasjonsteoretikere er at man ikke kan forstå offentlig politikk og offentlige beslutninger uten å analysere «styringsverkets organisering og virkemåte» (Christensen m.fl 2004:11). Aktørens atferd er preget av organisasjonstilhørighet og den organisasjonskonteksten de handler innenfor. Det er dermed viktig å studere relasjonen

mellom organisasjonen og menneskene i den for å kunne si noe om beslutninger som blir tatt. Derfor har jeg valgt å ta med organisasjonsteori, nærmere bestemt fra instrumentell og institusjonell teori.

Et hovedskille mellom instrumentell og institusjonell teori er synet på relasjonen mellom organisasjonens omgivelser, organisasjonen i seg selv og menneskene i den. De skiller seg langs en dimensjon som er aktuell i denne oppgaven, nemlig hvilken handlingslogikk som ligger til grunn (Christensen m.fl 2004:13). Instrumentell teori fremmer en konsekvenslogikk der mål-middel-rasjonaliteten kommer til uttrykk, mens institusjonelle teorier vektlegger en logikk om den «passende» handling. Samstyring i 'Blest i havlandet' blir analysert i forhold til dette hvor jeg i et instrumentelt perspektiv ser kommunen som en rasjonell aktør i valget om samstyring, mens jeg i det institusjonelle perspektivet ser kommunens valg, forenklet sagt, i lys av hva som er passende. Instrumentell teori ser på organisasjoner som et redskap for å nå et bestemt mål, mens institusjonell teori åpner for at organisasjonen i seg selv bør tillegges mer vekt som en selvstendig innflytelseskomponent til en passende beslutning (Christensen m.fl 2004:13). Til sammen vil de fire teoribidragene gi et bredt teoretisk rammeverk for å belyse problemstillingen.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven er tredelt. Del I består av introduksjonskapittelet og bakgrunnskapittelet som til sammen presenterer relevante deler av tema i forhold til problemstillingen. I del II presenteres, vurderes og drøftes teori og metode, mens analysen utgjør del III.

I introduksjonskapittelet ble oppgavens tema og forskningsfelt gjort rede for. Kapittel to vil vise rammen rundt distriktpolitikken i forhold til kommunens rolle, samt gi en nærmere presentasjon av casen og de tre samarbeidskommunene. I kapittel 3 vil det teoretiske fundamentet for oppgave bli presentert og drøftet opp mot problemstillingen. Metoden blir så redegjort for i kapittel 4, hvor problematiske aspekter ved kvalitative forskningsintervjuer vil bli drøftet. Del III består av fire kapitler. I kapittel 5 blir motivene for nettverksinngåelse analysert, mens jeg i kapittel 6 tar opp andre del av problemstillingen: Hvordan utspilte samarbeidet seg i praksis? Kapittel 7 tar for seg effektene av samstyringen, mens kapittel 8 summerer, konkluderer og drøfter funn.

2 «Blest i havlandet» og den norske distriktpolitikken

2.1 Innledning

Det overordnede problemet for distriktskommuner er sentraliseringen. Den norske distriktpolitikken inneholder imidlertid en rekke virkemiddelet for å opprettholde spredt bosetning og følgelig motvirke sentraliseringen. Distriktpolitikken iverksettes av mange aktører, hvor kommunen er oppfordret til å være den «lokale utviklingsaktøren» (St.meld. nr 21 (2005-2006), St.meld.nr 25 (2008-2009)). Fokuset på kommunen som lokal samfunnsutvikler fører imidlertid med seg noen implikasjoner. Et premiss for at kommune skal klare å ta denne rollen er at de har kompetanse, tid, effektivitet og omstillingsevne. Disse kvalitetene kan man imidlertid ikke ta for gitt i bygde-Norge. I tillegg er det i økende grad lagt opp til at samfunnsutviklingsarbeidet skal organiseres gjennom prosjektarbeid. Til sammen utgjør dette reelle utfordringer for kommunen.

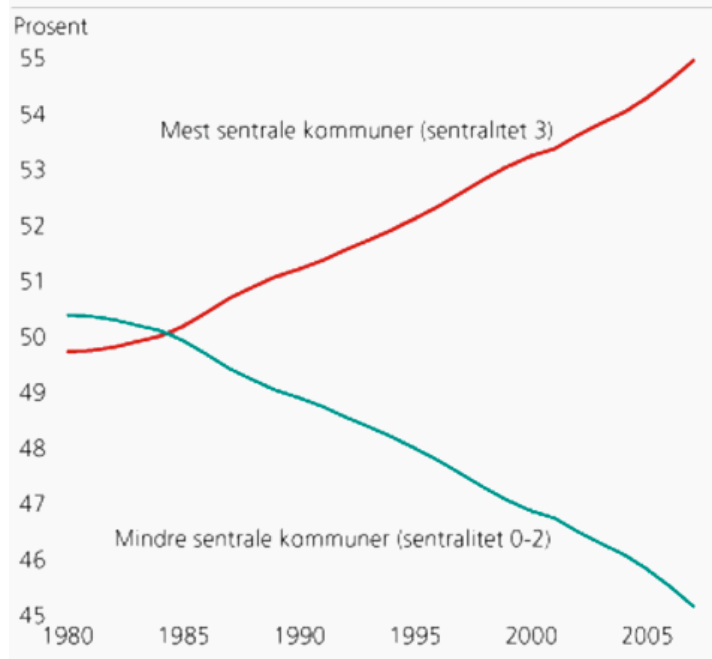
For å forstå samstyringen i 'Blest i havlandet' vil det derfor være nødvendig å framstille en oversikt over dagens distriktpolitiske ramme. I dette kapittelet rettes dermed søkelyset mot kommunens rolle i omgivelsene, både i forhold til de andre forvaltningsnivåene, fylkeskommunen og staten, og til det sivile samfunn og det private næringsliv. I tillegg vil jeg vise hvordan nettverk stadig får større betydning i distriktpolitisk sammenheng. Til slutt vil casen bli nærmere presentert hvor også relevante deler av Skånland, Gratangen og Lavangens historie blir trukket fram for å vise sammenhengen mellom "Blest i havlandet" og det større distriktpolitiske bildet.

2.2 Sentraliseringen fortsetter

Sentraliseringens virkninger er blitt diskutert i flere tiår, og det er ulike meninger i hvilken grad den er et problem. Ifølge statistikk og prognoser ser det likevel ut til at bygde-Norge går er dystre framtid i møte. Sentraliseringen fortsetter å øke, og den er forventet å øke ytterligere i årene framover (SSB 2007). Demografiforsker i SSB, Helge Brunborg, påpeker at «[a]ndelen unge, særlig kvinner, synker i mange kommuner samtidig som store årskull med eldre nå nærmer seg en alder hvor de får et større omsorgsbehov. Det er ikke bærekraftig mange steder. Det er en stor utfordring» (Aftenposten 2011b, nettutgave). Figur 2.1 illustrer hvordan det demografiske mønsteret har endret seg over tid.

Figur 2.1. Andel av befolkning i de mest sentrale og i de øvrige kommuner

Andel av befolkningen i de mest sentrale og i de øvrige kommuner 1.1.1980-1.1.2007



Kilde: SSB (2007)

Modellen viser at andel innbyggere i mindre sentrale strøk minker, mens andel som flytter til sentrale strøk øker betraktelig med tiden. For de som vil opprettholde den demografiske strukturen i det norske samfunnet representerer dette et dystert bilde.

Dagens regjering har imidlertid uttrykt et ønske om å opprettholde bosetningsmønstret vi har i dag, samt å sikre en reell frihet til at folk skal kunne bosette seg der de vil.

«For hva er vel norskere enn det kulturelt mangfoldige landet med ulike dialekter, landskaper, karakter typer og næringstilpasninger? Og hva er vel mer truende for den norske identitet enn at vi mister dette mangfoldet?» (Cruickshank 2005).

Distriktpolitikken fungerer for å ivareta dette mangfoldet, samt å bidra til å sikre en reell frihet til bosetningen.

2.3 Norsk distriktpolitikk

Den norske distriktpolitikken utgjør et stort apparat for å motvirke sentraliseringen. De siste 35 årene har norsk distriktpolitikk bidratt til «å binde sammen og utjevne forskjeller mellom by og land» (Cruickshank m.fl. 2009). Det er vanskelig å si om distriktpolitikken har vært effektiv med tanke på at sentraliseringen fortsetter, men ved å sammenlikne Norge med

Sverige kan det virke slik. Norge har opplevd en betydelig mindre tilstrømning til de sentrale delene av landet enn Sverige. Årsaken til at dette kan være den ambisiøse norske distriktpolitikken (Langørgen 2007).

I dette delkapittelet blir de ulike offentlige rollene i distriktpolitikken redegjort for. Staten har ansvaret for å legge til rette, fylkesnivået skal koordinere og fungere som en utviklingsaktør, mens kommunen har ansvaret som lokal initiativtaker.

2.3.1 Statens rolle

Statens rolle i distriktpolitikken er stor og tverrsektoriell. KRD har hovedansvaret for distriktpolitikken i Norge, men er avhengige av en samordna politikk mellom departementene og et godt samarbeid mellom de statlige etatene for å oppnå en bred tilnærming til distriktpolitikken (Amdam 2003:29-31, Holm og Villa 2010:65, Vabo og Røiseland 2008:414). I tillegg vektlegges god kommunikasjon og samhandling med fylkeskommunene og kommunene.

I stortingsmelding nr.25 (2008-2009) står det at staten har rollen som tilrettelegger for vekstkraft nedenfra gjennom «statlege rammer, initiativ og program med forventningar og/eller støtte til lokal samfunnsutviklingsarbeid» (2008-2009:24). Rammevilkårene er delvis institusjonalisert gjennom faste ordninger, tilskudd og gjennom særskilte virkemidler, og dels utformet som utviklingsprogrammer, eller prosjekter (Ringholm m.fl. 2009:24).

De særskilte virkemidlene er for eksempel subsidiering av enkelte bedrifter, differensiert arbeidsgiveravgift eller tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark med redusert inntektsskatt og avskrivning av studielån (Langøren 2007). Statlig initierte støtteordninger omfavner både økonomisk og kvalitativ støtte til distriktet. Utviklingsprogrammer som Utkantsatsingen, Småsamfunnsatsingen, LUK-satsingen og Blest-programmet er eksempler på brede satsinger innen distriktpolitikken som har som mål å bidra til å styrke distriktskommuner.

I tillegg delegeres midler til regionsutvikling i økende grad gjennom prosjektmidler (St.meld.nr.21 (2005-2006)). Prosjektarbeid har slik blitt en vanlig arbeidsform for kommunens lokale utviklingsarbeid, noe som jeg i det videre vil vise at medfører implikasjoner for kommunen.

2.3.2 Fylkesnivåets rolle

Det regionale nivået i norsk politikk virker som et bindeledd mellom det statlige og det kommunale nivået. Fylkeskommunen opererer som en viktig støttespiller til staten gjennom tilrettelegging for lokal vekst og har rollen som regional utvikler og koordinator.

De regionale aktørene, fylkeskommunen og fylkesmannsembetet, har ansvaret for finansieringen (Ringholm m.fl. 2009:70-71). Fylkeskommunen forvalter deler av KRDs midler til lokalt utviklingsarbeid som skal brukes til utvikling og formidling av kunnskap og erfaringer i kommunene, samt å støtte kommunene både faglig og økonomisk gjennom spesielle tiltak. I tillegg gir det regionale nivået i distriktpolitikken tilgang til veiledning og nettverk (Ringholm m.fl. 2009:70-71). I 'Blest i havlandet' var det god kontakt med fylkesnivået, som både finansierte deler av prosjektet og bidro med kompetansefremmende veiledning.

2.3.3 Kommunen som samfunnsutvikler

Kommunen skal være et demokratisk organ som produserer velferdstjenester og forvalter det nasjonale lovverket på et lokalt nivå. Det forventes blant annet effektivitet, kvalitet og omstillingsevne til kommuneinstitusjonen. Kommunen skal altså løse store oppgaver i tillegg til rollen som lokal samfunnsutvikler.

Kommunen har siden formannskapsloven av 1837 hatt selvbestemmelsesrett. I loven står det at kommunene skulle få tilstrekkelig autonomi til at lokalsamfunnet selv kunne påvirke sin framtid (Vabo og Røiseland 2008:411). I tillegg er kommunenes frihet til å ta på seg oppgaver negativt avgrenset. Dette vil si at kommunene må utføre sine plikter de er pålagt ved lov, mens de ellers kan påta seg de oppgavene de vil, så fremt disse ikke ved lov er tillagt andre organer (Christensen m.fl. 2002:153,168). Hver kommune har med andre ord frihet til å kunne velge både innholdet i kommunepolitikken, samt styrings- og organisasjonsform. Dette er i samsvar med Ringholm m.fl som legger vekt på at «[d]en generelle utviklingen i kommunal styring og organisering de siste 25 årene har gått i retning av større frihet for kommunene overfor statlig nivå, både når det gjelder form og innhold» (2009:14).

Staten legger imidlertid føringer på kommunens arbeid. Som vist tidligere forventes det også at kommunen tar del i samfunnsutviklingsarbeidet. Samfunnsutvikling er på mange måter et

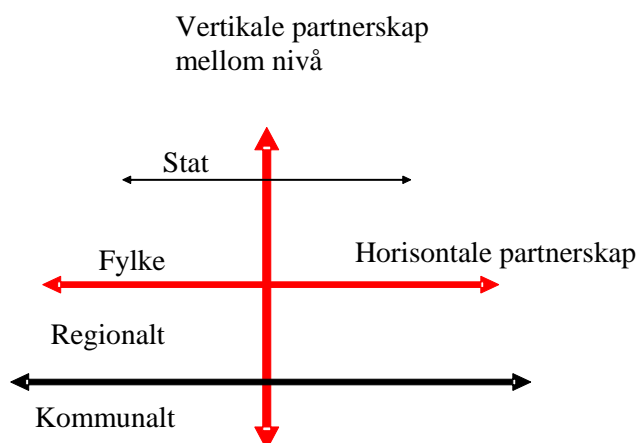
arbeid som gjennomsyrrer mange av de kommunale oppgavene, men det kreves likevel en ekstrainsats når slike utviklingsprosjekter står på dagsorden. Prosjektarbeid av denne art går ofte ut over de daglige arbeidsoppgavene til politikerne og administrasjonen, og det omfattende arbeidet gjør at partnerskap og samstyring framstår som premisser for at kommuner skal klare denne oppgaven (Ringholm m.fl 2009:17).

2.3.4 Samarbeid og uformelle nettverk

Dagens lokale selvstyre er preget av at kommunene i stor grad styrer sammen med andre offentlige og private aktører i sine lokalsamfunn (Vabo og Røiseland 2008). Men det legges altså føringer på kommunens arbeid som lokal samfunnsutvikler, og vi ser at den økende graden av samarbeid på tvers av kommunegrensene på mange måter er et resultat av statens oppfordringer. Samarbeid blir sett på som en nøkkel til å styrke den lokale samfunnsutviklingen, og som et godt alternativ til kommunesammenslåing (Soria Moria-erklæringen 2005, St.meld.nr.25 (2008-2009):31). Men i mange tilfeller *må* kommunene samarbeide for i det hele tatt å kunne utnytte virkemidlene i distriktpolitikken. Slik framstår samstyring for kommunene som en nødvendig tilpasning til ytre forhold.

Nettverk blir stadig viktigere. Spesielt for små kommuner blir det viktig å knytte kontakter med andre aktører som jobber med distriktpolitikk. Det er avgjørende for prosjekter at det får økonomisk støtte og veiledning fra andre aktører i samfunnet, og derfor må kommunen i langt større grad enn tidligere bygge uformelle nettverk for å skaffe innflytelse for eksempel med fylkesnivået.

Figur 2.2. Vertikale og horisontale nettverk



Kilde: Amdam (2003:48)

Figur 2.2 viser hvordan offentlig sektor i stor grad fungerer i dag. Utforming og iverksettelse av offentlig politikk blir i økende grad gjort i uformelle nettverk, både mellom de offentlige nivåene (den vertikale linjen), og mellom offentlige og private aktører (den horisontale linjen). De kryssende linjene i figuren demonstrerer på mange måter hva samstyring innebærer.

Gratangen, Skånland og Lavangen har også ansvaret for egen utvikling. Ut fra det foregående ser vi at det kreves mye av kommunene hvis det skal gjøres en ekstrainsats mot sentraliseringen; relevant kompetanse og ressurser, både i form av tid og personer. ‘Blest i havlandet’ var nettopp en slik ekstrainsats, der tre kommuner gikk sammen for å møte utfordringene. Samarbeid og nettverksbygging blir dermed en naturlig del av styringen.

2.4 Casen i denne sammenheng

Samfunnsutviklingsprosjektet “Blest i havlandet” er en liten brikke i et stort spill. Prosjektet er én mulig strategi for å stabilisere innbyggertallet. Gjennom prosjektet ønsket de tre kommunene i Sør-Troms å endre tallene prognosene viser. “Blest i havlandet” kan betegnes som tre kommuners forente innsats mot befolkningsstagnasjon.

2.4.1 “Blest i havlandet”

Skånland, Gratangen og Lavangen startet i 2009 opp samfunnsutviklingsprosjektet “Blest i havlandet” med en planlagt tidsramme på tre år. Kommunene befant seg i en felles negativ spiral der de var preget av mangel på arbeidskraft, mangel på boliger, samt nedskjæringer i servicetilbud og aktiviteter (Rapport 2011). Prosjektet skulle være et overordnet koordinerende tiltak for samfunnsutviklingen i de deltakende kommunene (Protokoll, kommunestyremøte 2010).

Hovedmålet var å skape engasjement og fornyet vekst på flere områder, og å stabilisere innbyggertallet i kommunene (Rapport 2011). Prosjektet var delt opp i flere aktiviteter. Det var blant annet fokus på å kartlegge og selge fraflyttede småbruk i kommunene, styrke framtidig rekruttering, legge til rette for næringslivet og å involvere og engasjere lokalbefolkningen gjennom å inkludere lag og foreninger og det lokale private næringsliv. I et langsiktig perspektiv skulle det skapes en identitet og samhørighet i lokalbefolkning i de tre kommune. Slik ønsket de å oppnå en «helhetstenkning» for lettere å oppnå målene og visjonen. Visjonen «lys i alle husan» summerer fokuset.

Prosjektansvarlig var daværende ordfører i Gratangen kommune. Styringsgruppen var ordførerne og rådmennene i de tre kommunene, samt næringskoordinator i Gratangen kommune. De tre kommunestyrene sto som prosjekteiere, mens prosjektlederen var eksternt tilsatt fra bedriften ProUt AS. ProUt er spesialisert til å bistå offentlige, så vel som private aktører, med planlegging og gjennomføring av ulike typer prosjekter, utvikling av intern utviklingskompetanse og tilføring av nødvendige ressurser som for eksempel metoder, kompetanse og finansiering (ProUt 2012).

‘Blest i havlandet’ var finansiert med midler fra de tre prosjektkommunene og Fylkesmannen i Troms, Troms Fylkeskommune og Sametinget. Etter prosjektslutt er de økonomiske midlene fortsatt ikke brukt opp. Dette begrunnes i at prosjektet ble veldig komprimert i tid på grunn av blant annet kongebesøk våren 2011. Det resterende beløpet ønskes imidlertid frigitt til kunnskapsoverføring og en eventuell videreføring av prosjektet (Rapport 2011).

Det ble gjennomført tre felles kommunestyremøter hvor det på det siste ble enstemmig vedtatt en anbefaling om videreføring av ‘Blest i havlandet’ til fase II (Protokoll, Kommunestyremøte 2011). Fase I vurderes i prosjektevalueringen å være vellykket selv om Lavangen og Gratangen hadde befolkningsnedgang i perioden sammenlagt. Skånland derimot

har i denne perioden opplevd en økning i folketallet noe som skiller seg fra tidligere trender. Sammenhengen mellom befolkningsveksten og 'Blest i havlandet' har prosjektdeltakerne ulike meninger om. Prosjektet karakteriseres som det Aure m.fl kaller et bredt, eller indirekte, distriktspolitisk tiltak (2011:12). Disse er ofte vanskelig å måle direkte effekter av, spesielt på kort sikt. I mitt tilfelle baserer jeg måloppnåelsen på de skriftlige og muntlige kildene tilgjengelig. Det ble klart at alle informantene var enige om at prosjektet var for bredt, men likevel påpekte informantene flere positive indirekte resultater.

2.4.2 Risikovurdering

Før prosjektet ble satt i gang var det utarbeidet en plan på hvordan kritiske suksessfaktorer skulle håndteres. Manglende forankring hos politikere, ansatte og innbygger, og manglende styring og kontroll på grunn av dårlig kontakt mellom leddene i organisasjonene ble ansett som de største utfordringene. Kvalitetssikringen tok form gjennom at det skulle sikres engasjement fra kommunepolitikere og –ansatte ved at alle planer skulle bli politisk behandlet i alle kommunene. I tillegg skulle det sikres god kontakt mellom prosjektgruppen og de ulike arbeidsgruppene som alle besto av en interkommunal sammensetning (Protokoll, Kommunestyremøte 2010).

På bakgrunn av problemets grenseoverskridende karakter så kommunene et behov for å samarbeide. Gratangen, Skånland og Lavangen sto overfor en felles utfordring med befolkningsstagnasjon og et næringsliv i tilbakegang. Men felles utfordring betyr ikke nødvendigvis felles behov og interesser blant alle aktørene i samarbeidet. I analysen tas dette opp, og engasjement og eierforhold hos kommunestyrene, administrasjonene, samt de private aktørene drøftes.

2.5 Samarbeidskommunene Skånland, Gratangen og Lavangen

De tre kommunene i Sør-Troms ligger i den mest folkerike regionen i Nord-Norge, men med dagens sentraliseringsrate er de alle rammet av negative prognoser for innbyggertall. Kommunene har tidligere vært involvert i samarbeid med hverandre, blant annet gjennom prosjekter om Kystkulturveien, en felles kultur- og reiselivsportal. Kommunene har likevel forskjellige utgangspunkt for samfunnsutvikling.

2.5.1 Skånland

Skånland ligger relativt sentralt plassert med rundt én times kjøring både til Harstad og til Narvik¹. I tillegg ligger flyplassen Harstad/Narvik lufthavn Evenes i nabokommunen. Skånland er en relativt stor kommune i geografisk utstrekning og består av flere bygder med et totalt innbyggertall på nesten 3000 (SSB 2012c).

På grunn av kommunens sentrale beliggenhet arbeider 40 % av kommunens² innbyggere utenfor kommunegrensene. Hovedsakelig pendles det til Harstad og nabokommunen Evenes, men også til blant annet Narvik, Tromsø, Oslo og Trondheim. Innenfor kommunens grenser er det Skånland kommune som er den største arbeidsplassen med sin spredte tjenesteproduksjon fra nord i kommunen til kommunesenteret, Evenskjer, i sør. Kommunen har 240 fulle årsverk (Skånland kommune 2012).

Næringslivet i kommunen varierer naturlig nok på bakgrunn av kommunens utstrekning. I den nordlige delen av kommunen består næringslivet av mekanisk industri, fiskeoppdrett i tillegg til tradisjonell land- og skogbruk, mens det sør i kommunen, omkring kommunesenteret Evenskjer, er først og fremst servicetilbud. Evenskjer er et viktig handelssentrum både for deler av Evenes kommune, Tjeldsund kommune og de sydligste deler av Harstad kommune. Skånland kommune ble i 2011, sammen med Kåfjord kommune, kåret til «årets næringskommune» i Troms.

Skånland har lang tradisjon for samarbeid. ETS står som et viktig fundament for interkommunale samarbeid. ETS står for kommunene Evenes, Tjeldsund og Skånland. Disse tre kommunene har ut fra beliggenhet, infrastruktur og bosettingsmønster etablert samarbeid på flere områder, blant annet felles politiråd, brannvern, barnevern, kultur og søppeltømming (Skånland kommune 2012).

Skånland kommune ble utskilt fra Trondenes herred i 1926, og fikk sin nåværende størrelse i 1964 under den store kommunesammenslåingen da Astafjord kommune og Skånland ble slått sammen. «Et noe stormfylt ekteskap», ifølge Grovfjords nettsted. Astafjord kommune var før kommunesammenslåingen en del av Ibestad, og omfattet det som nå går under «nord-kommunen» i Skånland.

² Harstad har 23,640 innbyggere, mens Narvik har 18,473 innbyggere. Tallene er hentet fra SSB (2012a,b)

Det er verd å merke seg at kommunens geografiske utstrekning også påvirker innbyggernes tilknytning til nabokommunene. I sørlige deler av kommunen er det naturlig å rette seg mot Evenes og Tjeldsund kommune, mens befolkningen nord i kommunen i større grad deler felles kulturhistorie med kystkommunen rundt Astafjord, nemlig Gratangen og Lavangen. Skånlands delte geografiske tilhørighet skaper noen implikasjoner som jeg kommer nærmere tilbake til i kapittel 6.6.1, i forbindelse med eierforhold til prosjektet.

Politisk er det i dag Høyre som sitter med makten. Skånland kommune var i 2007 en del av et prøveprosjekt der ordføreren ble valgt direkte. Ordfører kandidaten som vant dette valget var fra Arbeiderpartiet som dermed satt med styringen i prosjektperioden.

2.5.2 Gratangen

Gratangen er, i likhet med Skånland og Lavangen, rammet av befolkningsnedgang. Innbyggertallet har i denne kommunen minnet kontinuerlig siden 1946, faktisk så mye som med 44 %³ (SNL 2012a, nettutgave). Kommunen ligger midt i mellom sine samarbeidskommuner Skånland og Lavangen. I sør grenser kommunen mot Nordland fylke og Narvik kommune, mens i vest ligger havet som danner grunnlaget for kystkulturen som preger området. Kommunen består av flere bygder med administrasjonssenteret Årstein og bygdene Gratangsbotn og Foldvik som de største.

Næringslivet i Gratangen har tradisjonelt sett vært preget av jordbruk og fiske, gjerne i kombinasjon. Begge næringsveiene har hatt betydelig nedgang, og i 2001 var bare 12 % av de yrkesaktive sysselsatt i primærnæringene. Fiskeoppdrett har imidlertid fått stadig større betydning, mens fiske nå for det meste foregår i farvann utenfor kommunen. De fleste innbyggerne har med andre ord hovedinntekten sin utenom primærnæringen. Om lag 28 % av de yrkesaktive er pendlere⁴, og en stor del av disse arbeider i bygge- og anleggsvirksomhet. Gratangen kommune utgjør en stor arbeidsplass, men også fiske og havbruk, land- og skogbruk og service- og reiselivsnæringen gir verdifulle arbeidsplasser (Gratangen Kommune 2012). Naturen, kystkulturen og kunsten er noen av de bærende verdiene i kommunen.

Kommunen fikk sin nåværende størrelse i 1926 da den ble utskilt fra Ibestad herred, og har siden dette fungert som egen politisk enhet (SNL 2012a, nettutgave). Etter valget høsten 2011

³ Prosenten er regnet fra 1946 til 2004

⁴ Tallet er fra 2001

sitter Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti med makten. De tok da over for Arbeiderpartiet som satt de to foregående valgperiodene.

2.5.3 Lavangen

Lavangen kommune er, i likhet med Gratangen, en sidegren til Astafjord. Lavangen er Troms' tredje minste kommune med sine 303 km² og rundt 1000 innbyggere, hovedsakelig samlet i kommunesenteret Tennevoll (SNL 2012b, netttutgave). Likevel hevder ordføreren i kommunen at de ligger sentralt plassert i Sør-Tromsregionen med tre flyplasser innen 10 mil, samt nærhet, i nordnorsk forstand, til både Tromsø, Harstad og Narvik. Kommunen har vært gjenstand for befolkningsnedgang siden siste verdenskrig, med unntak av 1970-tallet da folketallet holdt seg stabilt (SNL 2012b, netttutgave).

I Lavangen kommune er kommuneinstitusjonen den største arbeidsplassen, i likhet med Skånland og Gratangen. De fleste innbyggerne jobber altså med offentlig tjenesteyting, mens bygge- og anleggsvirksomhet, hotell- og restaurantdrift, jordbruk og industri har størst betydning utover dette. Klart viktigste industrigren er trevareindustri (SNL 2012b, netttutgave). Et viktig trekk ved arbeidslivet er at 39 % av arbeidstakerne har arbeid utenfor kommunen, hovedsakelig i Salangen og Narvik (Rapport 2011).

Lavangen ble en egen kommune etter utskillelsen fra Ibestad i 1907. I 1964 ble Lavangen innlemmet i «storebrorkommunen» Salangen, men ble igjen skilt ut som egen kommune i 1977 etter stor innsats og handlekraft fra Lavang-væringene (SNL 2012b, netttutgave). De to kommunene har hatt et noe anstrengt forhold. Som én felles kommune gikk ressursene hovedsakelig til Salangens bygder, noe som gikk på bekostning av Tennevolls innbyggere. Under intervjuene i Lavangen ble det hevdet at kommunens historie med Salangen har ført til et fokus mot nabokommunene i sør.

Lavangen kommune består hovedsakelig av bare én bygd. Dette ble trukket fram som positivt av ordføreren i kommunen. På denne måten kan en så liten kommune fokusere all energien på denne bygda, og de unngår dermed stridigheter for eksempel rundt skoleplassering eller lokalisering av nytt næringsliv. Kommunen er altså liten, både i folketall og geografisk utstrekning, men deltar i en rekke interkommunale samarbeid for å kunne gi innbyggerne de tjenestene de har krav på. K4-samarbeidet er et eksempel på dette. Salangen, Gratangen, Lavangen og Ibestad kommuner har gått sammen for å utvikle, etablere og drive felles

tjenester innenfor flere forvaltningsområder, nærmere bestemt brannvern, IKT-drift og økonomi (Lavangen kommune 2012).

2.6 Avslutning

I dette kapitlet har jeg vist hvordan ‘Blest i havlandet’ er en liten brikke i et stort distriktspolitisk spill. Sentraliseringen er for disse tre kommunene et grenseoverskridende problem som vanskelig kan håndteres innenfor rammene av én kommune. Gjennom den nasjonale distriktspolitikken er det lagt til rette for nettverk og interkommunale samarbeid som en tilnærming til problemet. De statlige initiativene til samarbeid gjennom prosjektarbeid kan imidlertid føre med seg utfordringer for små kommuner. Rollen som lokal utviklingsaktør fører til en utfordrende balansegang for å oppfylle kommunens mål. Effektivitet, kvalitet og legitimitet skal oppfylles både i de «vanlige» driftsoppgaver, samt i det lokal utviklingsarbeidet.

I dette kapitlet har jeg beskrevet hvilken situasjon Gratangen, Skånland og Lavangen befinner seg i, og hvilke aktører de må forholde seg til for å gjennomføre samfunnsutviklingsprosjektet. Deres felles utfordring om å bekjempe fraflyttingen har lagt grunnlaget for en felles løsning. Felles historie, kystkultur og delvis identitet kan bidra til å forenkle samstyringen. Skånland er imidlertid også nært knyttet til nabokommunene i sør, noe som kan gjøre samarbeidet for enkelte i kommunen mer problematisk.

3 Teori

3.1 Innledning

I dette kapitlet blir det teoretiske grunnlaget for oppgaven presentert. Jeg vil først presentere den populære teoristrømningen *governance*. Gjennom *governance*-litteraturen danner det seg et bilde av hvordan offentlig sektor ser ut i dag, og slik fungerer teorien som et organiserende rammeverk over dagens samfunn. Det vil imidlertid ikke forklare samstyring i den grad jeg ønsker i denne oppgaven. Jeg trekker derfor inn organisasjonsteori som bidrar til å belyse samstyring i case-kommunene. I denne oppgaven er en instrumentell tilnærming, og to institusjonelle perspektiver benyttet for først å vise ulike motiver for hvorfor små kommuner styrer sammen, for deretter å belyse engasjement og eierskap til samstyring og prosjektet. I det instrumentelle perspektivet vil jeg hovedsakelig trekke fram kommuners mål om *effektivitet, kvalitet og styring* som kan motivere til samarbeid. I den klassiske institusjonelle tilnærmingen ligger fokuset på hvordan *tradisjoner, kultur og identitet* påvirker kommuners handlinger, mens i det ny-institusjonelle perspektivet diskuteres *myters* påvirkningskraft på kommunene. Teorikapitlet avsluttes med en operasjonalisering hvor jeg ut fra det teoretiske rammeverket skisserer samstyring i tre scenarier.

3.2 Governance-teori

Offentlig sektor har i de siste tiår vært preget av endringer. Det har vært endringer i faktiske styringsformer, og parallelt med dette har teoriene om styring vært i tilsvarende endring. *Governance*-teorien peker på at en sentral del av utviklingen er at nettverk og horisontale løsninger har blitt mer framtrødende. En horisontal styringsform står i kontrast til den tradisjonelle vertikale og hierarkiske styringen av offentlig sektor, kalt *government*, som ifølge Pierre og Peters viser «little interest in how the institutional organization of the states relates to the organization of society, or how the process of state-society exchange impact on the state» (2000:80-81). Horisontale styringsformer i det offentlige består ofte av kommuner som samarbeider med hverandre og med privat næringsliv og lag og foreninger. For å forstå hvordan offentlig sektor fungerer i dag, hvor det er større interaksjoner mellom staten, markedet og det sivile samfunnet, kan *governance*-begrepet være et godt utgangspunkt (Pierre og Peters 2000).

Governance-teori er omstridt. Teoriens verdi er at den fungerer som et godt organiserende rammeverk for mangfoldet av innfallsvinkler til å analysere samspillet i offentlig sektor (Stoker 1998:18). Teorien opererer imidlertid ikke på et kausalanalytisk eller et normativt nivå, men bidrar i denne oppgaven for å øke forståelsen for endringene man ser i offentlig styring. (Stoker 1998:18).

3.2.1 Fra government til governance

Overgangen fra government til governance er mye vist til i forskningslitteraturen (Jabobsen 2010, Sørensen og Torfing 2005, Vabo og Røiseland 2008). Det tradisjonelle synet på styring er gjennom government-tilnærmingen, som tar utgangspunkt i at staten var sentret av alle nettverk. Governance-teori viser derimot til en endring i styringen av offentlig politikk. Mer presist innebærer endringen «en overgang fra strengt autorative styringsvirkemidler innenfor hierarkisk baserte organisatoriske løsninger til mindre autorative alternativer organisert som ‘flatere’ samhandlingsformer» (Vabo og Røiseland 2008:413). Det har altså oppstått en form for styring der flere nivåer av det offentlige, samt private og sivile aktører, samarbeider, og danner grunnlag for politiske beslutninger (Vabo og Røiseland 2008:412).

Governance supplerer og redefinerer de tradisjonelle styringsvirkemidlene i større grad enn å erstatte de (From 2002). Begrepet governance spenner dermed bredere enn government. Governance-styring kan altså foregå utenfor, men også i samspill med, den hierarkiske styringskjeden, og følgelig operer den tradisjonelle hierarkiske styringen (government) *parallelt* med nye styringsformer.

3.2.2 Samstyring

Paraplybegrepene governance og governance-teori benyttes ofte, men er lite avklart innholdsmessig. På norsk kan dette være spesielt upresist siden både government og governance kan oversettes til styring. Ifølge Vabo og Røiseland er *samstyring* et godt norsk begrep for governance. Samstyring defineres i denne oppgaven som

«[...] det forhold at kommunene i stadig større grad styrer sammen med andre, f.eks gjennom ulike typer samarbeid med næringslivet, frivillige organisasjoner og nabokommuner» (Vabo og Røiseland 2008:412-413).

‘Blest i havlandets’ styringsstrategi er et eksempel på samstyring i praksis.

3.2.3 Samstyringens bakgrunn

Governance-teori opererer med strukturelle begrunnelser på hvorfor samstyring har oppstått. Hovedsakelig settes det spørsmålsteget ved om den tradisjonelle styringsformen er tilstrekkelig. Én begrunnelse er at den økende problemkompleksitet gjør det vanskelig for offentlig sektor å levere i samme grad som tidligere. Teorien viser også til en naturlig utvikling av, og et ideologisk skifte i, offentlig sektor som samsvarer bedre med det moderne og komplekse samfunn vi lever i. Det blir stadig mer utfordrende for styringsmaktene å utføre alle oppgavene de er pålagt, samtidig som de skal bevare legitimiteten i en stadig endrende kontekst. Slik begrunnes nye kilder til maktutøvelse der flere aktører enn tidligere er blitt involverte for å løse problemene som har oppstått i offentlig sektor (Pierre og Peters 2000). Man kan dermed hevde at samstyring har oppstått som en respons på statens inadekvate styringsevne.

3.2.4 Samstyring som nødvendig tilpasning eller normativt ideal

Governance-litteraturen fører med seg noen implikasjoner. Samstyring ses på den ene siden som en nødvendig tilpasning til de nye, postmoderne forholdene vi lever i, mens på den andre siden belyses det i en normativ kontekst, der samstyring ses på som et ideal.

Vabø og Røiseland (2008:416) hevder at samstyring og horisontal integrasjon kan ses på som en *nødvendig* tilpasning til de nye forholdene. Fra politisk hold tilrettelegges det i økende grad for samstyring gjennom rettslige rammer for offentlig virksomhet, og dermed indikeres det at den tradisjonelle styringsformen ikke er adekvat for de nye utfordringene vi har i dag (Vabo og Røiseland 2008). Ringholm m.fl finner også indikasjoner på at kommunene anser det som viktig og nødvendig med samarbeidspartnere (2009:113). Kommunen må dermed gjennom rettslige føringer, og for å ivareta egne interesser, samarbeide med andre aktører for å løse de komplekse utfordringene. Dette støttes i boken *Perspektiver på kommune-Norge*. Her trekker Jacobsen (2009:152) fram at vi gjennom governance-litteraturen ser en stadig forflytning av makt fra de tradisjonelle politiske organene til andre institusjoner som markedet, frivillige, interesseorganisasjoner og private. Og ut i fra dette hevder han at: «[d]enne forflytningen av makt tvinger tradisjonelle offentlige institusjoner inn i en ny type relasjoner med andre aktører i samfunnet» (Jacobsen 2009:152). Det ser med andre ord ut til

at små kommuner, som Gratangen, Skånland og Lavangen, i samme grad som andre offentlige institusjoner må rette seg etter oppfordringer og rettslige føringer og i mange tilfeller velge samstyring for å løse oppgavene.

På den andre siden trekkes det fram at samstyring framstår mer og mer som et normativt ideal (Vabo og Røiseland 2008). I dette ligger det at kommuner *bør* samarbeide for å møte den økende problemkompleksiteten. Horisontale styringsformer blir ansett som en riktig styringsstrategi, og virker dermed som en trend som kommuner bør følge for å opprettholde legitimitet. Forholdet mellom samstyring som nødvendig tilpasning eller normativt ideal har betydning for oppgavens problemstilling som jeg viser i neste avsnitt.

Governance knyttes til forholdet mellom effektivisering, modernisering og legitimitet (From 2002). At samstyring i økende grad blir vektlagt, knyttes nettopp til at det skal være mer effektivitet, at det blir vektlagt som en styringsform som er tilpasset moderne forhold, og ikke minst at det øker legitimiteten. Samstyring er på den ene siden nødvendig for å nå kommunens mål om effektivitet, mens på den andre siden er tanken om kommunen som moderne et ideal for å opprettholde legitimiteten. Motivene og praksisen til 'Blest i havlandet' påvirkes også av dette forholdet trukket fram i governance-litteraturen. Når jeg skal se på motivene for samstyring blir dette interessant for å se om samstyring var en nødvendig tilpasning eller et normativt ideal. Governance-teorien svarer imidlertid ikke på dette spørsmålet, og jeg ser det dermed som nødvendig å inkludere andre teoretiske perspektiver for å belyse dette bedre. Instrumentell og institusjonelle perspektiver fanger opp dette spenningsfeltet og vil dermed bringe meg nærmere en forståelse av samstyring i små kommuner.

3.3 Samstyring i et instrumentelt perspektiv

I den instrumentelle teorien er den formelle organisasjonsstruktur et viktig premiss for måloppnåelse. Dette er en struktur bestående av «posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal løse» (Christensen m.fl 2004:31). Den formelle organisasjonsrammen legger altså føringer på beslutningsatferden. Atferden er preget av en formålsrasjonalitet, som bygger på en instrumentell mål-middel-logikk, der man vurderer en handling ut fra gevinstene. Dette kan også kalles en konsekvensorientert

formålsrasjonalitet, eller en såkalt konsekvenslogikk. Man forsøker altså å forutsi konsekvensene av handlingen som utføres (Christensen m.fl 2004:13).

I instrumentell teori blir ikke verdiene som ligger «rundt» organisasjonen sett. Dermed tas det ikke høyde for at organisasjoner kan være noe mer enn verktøy. I et slikt perspektiv vil det være nærliggende å anta at kommunens samarbeid med andre blir sett på som et instrument for effektiv problemløsning. Her ligger også kilden til legitimitet. For å oppnå legitimitet må kommunen være et effektivt redskap for koordinering og produksjon. Kommunens valg om å inngå i et styringsnettverk er dermed et redskap for å oppnå gitte mål. Det overordnede målet er i denne sammenheng å være en lokal utviklingsaktør som oppnår samfunnsutvikling og befolkningsstabilisering. Samtidig skal kommunen oppfylle alle andre oppgaver de er pålagt, og det kreves også effektivitet, kvalitet og god styring. Jacobsen (2010) viser at disse tre problemene ofte ligger bak opprettelsen av interkommunale samarbeid, og i mitt tilfelle også samarbeid med privat sektor, lag og foreninger. Jeg benytter meg dermed av disse tre problemområdene i det videre arbeidet siden de fungerer som gode kategorier på motivene i et instrumentelt perspektiv.

3.3.1 Effektivitet

I en instrumentell tilnærming vil kravet om effektivitet være et motiv for samstyring. Store kommuner blir sett på som en forutsetning for stordriftsfordeler, men gjennom samarbeid kan dette også oppnås av små kommuner. Arbeidskraft, for eksempel, kan benyttes mer effektivt desto større produksjonen er. Gjennom samarbeid vil det være flere ressurspersoner som til sammen kan løse oppgaven mer effektivt enn én aktør ville klart alene. Slik vil det være rasjonelt å inngå i et nettverk.

Effektivitet kan også oppnås ved å spleise på relevante utgifter. Dette gjelder blant annet kompetanse, som er en mangelvare i distrikts-Norge. Med å samarbeide kan kommunene utnytte hverandres økonomiske midler og dermed spleise på denne utgiften. I 'Blest i havlandet' kan for eksempel en ekstern ansatt bidra til å øke effektiviteten ved å koordinere og kvalitetssikre arbeidet. Dette vil både være en løsning som påvirker effektiviteten, men også kvaliteten på arbeidet.

Gratangen, Skånland og Lavangen er kommuner som er rammet av befolkningsstagnasjon og gradvis fraflytting. Jeg forventer at de anser stabilisering av innbyggertallet som en hastesak,

og at samfunnsutvikling prioriteres hvis de ønsker snarlige effekter. Det er en nærliggende antakelse at stordriftsfordeler og generell effektivitet er ønskelig for å bevare legitimiteten, og at dette blir brukt som begrunnelse for å inngå samstyring.

3.3.2 Kvalitet

Kommunens hovedoppgave er å bidra til å løse grunnleggende samfunnsoppgaver (Fevolden m.fl 1994). Kvalitet over arbeidet er en forutsetning. Flere forskere har vektlagt kvalitet som en vanlig forutsetning for å inngå i samarbeid (Andersen 2010, Jacobsen 2010). Ifølge Jacobsen vil samarbeid være en rasjonell løsning hvis «kvaliteten på tjenesteytingen er avhengig av spesielle innsatsfaktorer som er så kostnadskrevende at en part ikke kan foreta investeringen selv» (2010:15). I dette tilfelle kan man oversette «tjenesteytingen» til samfunnsutvikling. Samfunnsutvikling er en bred satsning, og ifølge Jacobsen vil det altså være rasjonelt å inngå i nettverk siden prosjektets kvalitet avhenger av innsatsfaktorer som er både kostnadskrevende og tidkrevende. Ifølge en instrumentell tilnærming vil en organisasjon utnytte sine samarbeidspartnere for å øke kvaliteten på arbeidet. Gjennom samarbeid vil de kunne benytte andres ressurspersoner, og følgelig oppnå en bredere faglig kompetanse.

Grenseoverskridende problemer, som befolkningsstagnasjon, krever ofte en tverrfaglig kompetanse. En betingelse for dette er at organisasjoner må være av en viss størrelse (Jacobsen 2010:16). Ifølge en instrumentell tilnærming vil det være rasjonelt for små kommuner å inngå samarbeid for å få med aktører med ulike fagbakgrunner. Nettverket må ikke nødvendigvis være horisontalt. Det er like viktig å knytte kontakter oppover i systemet, til fylkeskommunen og fylkesmannen, for å øke kvaliteten på oppgavene. Aktørene fra fylkesnivået sitter på distriktpolitisk kompetanse, og ettersom distriktpolitikk har utviklet seg gjennom en mer prosjektrettet organisering, er det viktigere enn tidligere at kommuneansatte har kontakt med fylkesnivået. Dette vil også bidra til å øke kvaliteten på arbeidet.

Småkommuner er lite robuste. Små fagmiljøer er mer utsatt for tilfeldige svingninger enn større (Jacobsen og Kiland 2011). For eksempel kan etterspørselen av en tjeneste øke, mens antall som arbeider med saken er stabilt. Det er lite sannsynlig at alle deltakerne i nettverket vil oppleve de samme svingningene samtidig, og gjennom å samarbeide vil slike situasjoner

unngås, og sårbarheten til småkommuner reduseres. Dette er avgjørende for kvaliteten på arbeidet. Kvaliteten på arbeidet antas å styrkes gjennom samarbeid.

Jeg forventer at en viktig begrunnelse for samstyring baserer seg på et instrumentelt mål om kvalitet. Gratangen, Skånland og Lavangen er små og lite robuste kommuner, og følgelig vil de være avhengig av kompetansen til nabokommunene og andre samfunnsaktører for å oppfylle dette målet.

3.3.3 Styring

Et av kommunens mål er å ha en god styrings- og koordineringsfunksjon (Jacobsen 2010:14). Ved å inngå i samarbeidsnettverk kan man etablere fellesløsninger for problemer som karakteriseres som grenseoverskridende, altså problemer som «vanskelig kan løses innenfor på forhånd definerte fysiske eller strukturelle rammer» (Jacobsen 2010:17). Weigård beskriver også dette fenomenet og sier at kommunen i seg selv ikke alltid er tilstrekkelig for å løse enkelte oppgaver: «[d]a kan nettopp det å inngå ‘allianser’ med andre være en nærliggende måte løse problemer som følger av egen utilstrekkelighet» (1991:1) [sic]. En instrumentell antakelse er at samarbeid er et middel for å oppnå kommunens mål om bedre styring.

I dette tilfelle kan fraflyttingsproblematikken og mangelen på samfunnsutvikling ses på som et grenseoverskridende problem. Kommunene i min case er avhengig av at hele regionen går godt, blant annet på grunn av utbredt pendling. Tenkelige motiver for samstyring er bedret koordinering av utviklingsarbeidet på tvers av kommunegrenser, samt fellesløsninger som kommer hele regionen til gode. Gjennom samarbeid vil de kunne styre samfunnsutviklingen bedre, og derfor antar jeg at dette er et motiv.

3.3.4 Forventede funn

Med bakgrunn i instrumentell teori kan det antas at kommunene vil inngå samarbeid så fremt det gir gevinster i samsvar med kommunens egeninteresser. Kommunens forhold til samstyring forventes å være tett knyttet opp til organisasjonens funksjon og målsetning, der effektivitet, kvalitet og styring er viktige fokusområder. Jeg antar at disse tre problemområdene vil ligge bak valget om samstyring, i tråd med Jacobsen (2010). I lys av det

instrumentelle perspektivet vil dermed kommunens inngåelse i samarbeid bli ansett som et redskap for å nå kommunens mål, men hvis det skal fungere, må det være klare felles interesser og klar nytte for hver av kommunene. Ønsket om økt effektivitet, kvalitet og bedret styring forventes å drive samarbeidet mot en vellykket samstyring hvor kommunene kan utnytte hverandres kompetanse og arbeidskraft.

Hvis en mål-middel-logikk ligger til grunn for inngåelsen av samarbeidet, er det også plausibelt å anta at aktørene blir styrt av de instrumentelle motivene under selve prosjektet ved å handle etter de forventede og ønskede effektene. Hvis kvalitet, effektivitet og bedre styring i samfunnsutviklingsarbeidet var noe som motiverte prosjektet, vil det også kunne antas at samstyringen engasjerte og inkluderte andre aktører, siden de fleste ønsker samfunnsutvikling. Hvis motivene, på den andre siden, ikke var så sterke, er det plausibelt å anta at andre forhold kom i veien for samarbeidet. Det antas dermed at de instrumentelle motivene vil både drive og begrense aktørene under det faktiske samarbeidet.

3.4 Samstyring i et institusjonelt perspektiv

Som en motsats til den instrumentelle tilnærmingen har jeg valgt å ta med to institusjonelle perspektiver. Overordnet i disse ligger tanken om at institusjoner har en selvstendig påvirkningskraft på aktørenes atferd. En forutsetning for dette er at organisasjoner er mer enn summen av medlemmene i den (Sørensen og Torfing 2005:16). Instrumentell teori, på den andre siden, ser ikke verdiene som ligger «rundt» organisasjonen og tar dermed ikke høyde for at organisasjoner kan være noe mer enn et verktøy for måloppnåelse.

I klassisk institusjonell teori blir det hevdet at organisasjoner ikke er tomme verktøy, men at de er ”infused with value beyond the technical requirement” (Selznick 1957:17). Ifølge dette perspektivet blir organisasjoner over tid fylt med uformelle normer, verdier og identiteter, noe Selznick (1957) kaller en institusjonaliseringsprosess. Institusjoner er dermed normdannende og meningsfylt, og har en integrerende effekt på aktørene (Østerud m.fl [1997] 2004). Dette har konsekvenser for beslutningsatferden.

Institusjonelle trekk i kommuner kan påvirke aktørene både i positiv og negativ retning. Organisasjonskulturen, som dannes gjennom institusjonaliseringsprosessen, påvirker aktørene til å handle etter organisasjonens tradisjoner, samt organisasjonens regler, normer og verdier. Organisasjonskulturen «sitter i veggene» og påvirker organisasjonen i ulike retninger. På den

ene siden kan organisasjonens kultur gjøre at organisasjonen blir mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav (Christensen m.fl. 2004:47). Tradisjonene kan imidlertid også brukes som et maktgrep. Organisasjonsansatte kan spille på tradisjonene for å forhindre en organisatorisk endring hvis dette er mot deres personlige overbevisning, eller mot deres politikk.

Organisasjonskulturen kan imidlertid samle og integrere organisasjonsmedarbeiderne, og gi stabilitet og dybde til arbeidet ved at det dannes en moralsk ramme for hva som er passende atferd (Christensen m.fl 2004:48). Det oppstår en «normativ rettesnor for hvilke holdninger og handlinger som er passende» og slik blir arbeidet mer konsistent (Christensen m.fl 2004:65). Arbeidet oppnår også høyere kvalitet og effektivitet siden de ansatte alltid vet hvordan de skal handle.

Logikken som ligger til grunn i det institusjonelle perspektivet er nettopp en «logikk om det passende» (Christensen m.fl 2004:13). Det skiller seg dermed fra det instrumentelle perspektivet siden: «Action is often based more on identifying the normatively appropriate behavior than on calculating the return expected from alternative choices» (March og Olsen 1989:22). Med det normativt passende menes det her hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i handlingsmiljøet organisasjonen fungerer i (Christensen m.fl 2004:13). Det vil si hva som vil fungere ut fra organisasjonskulturen:

«Vores handling beror så i sidste ende på en vurdering af, hvad den institutionelle kontekst af forestillinger, regler og normer definerer som passende for sådan nogen som os at gøre i en situation som denne» (Sørensen og Torfing 2005:89)

Det kan være flere regler som passer til «en situation som denne». Da blir man nødt å vurdere disse opp mot hverandre og se på tidligere situasjoner organisasjonen har vært i. Dermed har organisasjonens utviklingsforløp betydning for valg den tar i dag, noe som bekreftes hos Jacobsen og Kiland (2011). De hevder at historiske samarbeidskonstellasjoner kan ha betydning for hvordan et interkommunalt forhold fungerer i dag. Ut fra dette må organisasjonen vurdere hva som vil fungere nå, i forhold til hva har fungert i fortiden (Sørensen og Torfing 2005:89).

At de handler ut fra hva som har fungert i fortiden, betegnes som stivhengighet (Christensen m.fl 2004:56). Normer og verdier som er utviklet i organisasjonens tidlige fase vil prege hvordan den senere utvikler seg. I den tidlige fase og i de påfølgende formative år etableres organisasjonens mål, og disse vil være vanskelig å endre, selv når konteksten endrer seg

(Christensen m.fl 2004:56). Gjennom stivhengighet vet aktører i kommunen hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, og handler ut i fra hva som føles kjent og trygt.

Organisasjoner bærer altså verdier som går utover de formelle normene. Når en organisasjon er fylt med verdier knyttes det en sterk identitet til den. Organisasjonens tradisjoner, historie og identitet er dermed en svært sentral del av institusjonen, i dette tilfellet kommunen. Siden kommunen er bærere og forsvarere av verdier, blir de ansatte følgelig mer enn bare nøytrale instrumenter. Kommunen vil, i dette scenariet, handle for å forsvare disse verdiene. Dette spiller inn når en beslutning tas. Beslutningsatferd er altså basert på historisk-institusjonelle eller kulturelle verdier og normer (Christensen m.fl. 2004:50-51). Følgelig vil motivene for å inngå samarbeid være et resultat av aktører i en gitt kontekst, der beslutningen påvirkes av tradisjoner og verdier, samt identiteten den spesifikke kommunen står for.

Dette bunner i at institusjonenes formål ikke bare er et spørsmål om hva den kan levere, i form av effektivitet og kvalitet. De skal også bevare den unike identiteten utviklet innad (Scott 1995:19). Innbyggerne og de ansatte har en sterk tilknytning til organisasjonen og hvordan den fungerer, og identiteten knyttes dermed både til organisasjonens historie og til dens nåværende kontekstuelle situasjon. Identiteten blir slik en svært viktig komponent i både beslutningen om å inngå i samarbeid, så vel som hvordan samarbeidet fungerte i praksis.

3.4.1 Forventede funn

I min case er det kommunen som er institusjonen. Jeg antar at aktørene velger samstyring basert på tidligere erfaringer, for eksempel hvordan kommunen tidligere har utviklet seg, og hvem de har samarbeidet med før. Slik blir organisasjonskulturen og stivhengighet viktige begreper i analysen. Jeg forventer at tradisjonene i kommunen styrer deres valg av samarbeidspartnere, siden de søker det som oppfattes som kulturelt passende. Jeg forventer på den ene siden at samarbeid blir ansett som naturlig, siden kommunene ligger geografisk tett, og i tillegg har felles historie. På den andre siden er det imidlertid mulig at kommunens tradisjoner vil bli brukt som et argument *mot* å gjøre noe nytt. Jeg forventer at de som eventuelt er skeptiske til prosjektet, for eksempel den politiske opposisjonen i kommunene, bruker tradisjoner som et maktgrep. De vil ha mulighet til å framstille prosjektet som en arbeidsform som er i strid med kommunens tradisjoner.

Jeg er også skeptisk til kommunens evne til å tilpasse seg nye forhold, som 'Blest i havlandet' er et eksempel på. De tidlig etablerte reglene i kommunen, som jeg i dette tilfellet forventer er preget av rutiner og manglende tilpasningsevne, kan også bidra til å virke styrende for identiteten og den passende handling. Jeg forventer at en sterk organisasjonskultur kan begrense kommunenes tilpasning til en prosjektbasert arbeidsform. Jeg tror dermed det er større sannsynlighet for at de etablerte reglene følges, enn at kommunene er i stand til å tilpasse seg nye framgangsmåter til styring. Dette vil nok ha innvirkning på hvordan samstyring utspiller seg i praksis.

I tillegg forventer jeg at aktørene begrunner samstyring med at de vil forsvare den identiteten kommunen står for. For eksempel at de gjennom å samarbeide blant annet forsøker å unngå en kommunesammenslåing som virker truende på kommunenes identitet.

3.5 Samstyring i et ny-institusjonelt perspektiv

Både klassisk- og ny-institusjonell teori deler den samme kritiske oppfatningen av rasjonell aktør-teorier. Det blir heller vektlagt at institusjonen i seg selv begrenser aktører til å handle utelukkende instrumentelt og rasjonelt (Powell og DiMaggio 1991:12). De er også enige i at «institutions matter» (Hay 2002:14).

Den ny-institusjonelle retningen skiller seg imidlertid fra den klassiske på noen områder. Det mest relevante i denne oppgaven er at *trender*, *myter* og *legitimitet* får en større betydning i den nye retningen. Dette perspektivet bygger på antakelsen om at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor det blir skapt sosialt konstruerte normer, eller myter, for hvordan organisasjoner bør være utformet (Christensen m.fl 2004:66).

Mytene kan være legitimerende og rasjonaliserte, det vil si at det brukes vitenskapelige argumenter for å skape en overbevisning om at dette er det riktige. I en gitt periode vil myten bli ansett som den mest tidsriktige og moderne måten å styre på. Det vil med andre ord være irrasjonelt å overse slike nye trender. Slik skapes det et press mot å adoptere den, både for å øke effektivitet og for å øke legitimiteten, begge viktige komponenter i kommunen (Sørensen og Torfing 2005:96-97).

En oppskrift på hvordan en organisasjon, eller deler av en organisasjon, bør se ut kan være et eksempel på en myte. Et dagsaktuelt eksempel kan være fokuset mange organisasjoner har på

sosialt ansvar, Corporate Social Responsibility. I praksis stemmer ikke alltid CSR overens med bedriftens formål. Ifølge ny-institusjonalister er det imidlertid viktigere å være organisert i forhold til hva omgivelsene forventer enn at oppskriften skal være effektiv (Scott 1995, DiMaggio og Powell 1991, Meyer og Rowan 1977).

Adopsjon av oppskriftene blir av organisasjonene ansett som løsning på forventningene fra omgivelsene. Organisasjoner vil dermed, ifølge denne tilnærmingen, forsøke å adoptere mytene, og reflektere dem utad for å bevare sitt rykte som en moderne organisasjon.

Organisasjoners virke forklares dermed i et top-down-perspektiv. Organisasjoner påvirkes av globale forestillinger om hvordan de best skal, eller bør, organiseres, ettersom andre organisasjoners erfaringer blir generalisert som allmenngyldige. Den ny-institusjonelle tilnærmingen er dermed et makroorientert perspektiv på hvordan myter spres ovenfra og ned. Dette er et viktig skille fra den institusjonelle tilnærmingen hvor det er en mikroorientert tilnærming om hvordan aktørhandling fører til skapelse av interorganisatoriske nettverk (Sørensen og Torfing 2005:85).

Det er imidlertid flere faktorer som peker mot implikasjoner rundt adopsjonen av mytene. De ny-institusjonelle mytene er ofte tomme utstillingsvinduer som ikke nødvendigvis presenterer noe instrumentelt bedre, men opptrer heller som symboler på noe bedre. Når en kommune skal adoptere styringsformen, kan det oppstå problemer siden mytene ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med organisasjonens daglige virke, jamfør Røvik (1998). Da kan det forekomme konfrontasjoner mellom det organisasjonen fronter utad, og det som faktisk skjer i praksis. For å håndtere dette kan det oppstå en dekopling som enten er et ubevisst, eller en bevisst handling for å holde den moderne oppskriften «koplet fra» den daglige virksomheten (Brunsson 1989, Meyer og Rowan 1977, Røvik 2009). Dekopling er dermed en forestilling om at kommunens ledelse vil holde de nye oppskriftene atskilt praksisfeltet når de skal inkorporere institusjonaliserte oppskrifter (Røvik 2009:26).

3.5.1 Forventede funn

I lys av dette perspektivet forventer jeg at motivene for samstyring og nettverksinngåelse er antakelser om hva som er «det passende» i forhold til omgivelsene. Det finnes en sosialt akseptert oppskrift for hvordan kommunene bør bevare sin legitimitet, og i denne sammenheng er samstyring en slik oppskrift kommunene adopterer for å oppfattes som

framtidrettete og moderne organisasjoner. Jeg forventer at kommunen forholder seg til omgivelsene i form av å søke en etterligning av andre kommuners arbeid og andre distriktpolitiske aktørers framgangsmåter. Søken etter å være en moderne og legitim aktør vil også påvirke hvordan prosjektet utarter seg.

Jeg forventer imidlertid at kommunen ikke er moden for samstyring, siden denne horisontale styringsformen til dels er i strid med kommunens tradisjonelle virke. Jeg antar dermed at det oppstår en form for dekopling under 'Blest i havlandet' slik at kommunen blir oppfattet som moderne og framtidrettet, mens aktørene i praksis forholder seg til de tradisjonelle fastsatte reglene og de kulturelle normene.

3.6 Teoretiske scenarier

I dette kapittelet har jeg vist hvordan samstyring kan ses på i tre teoretiske tilnærminger. Governance-litteraturen ble først trukket fram for å sette en teoretisk ramme rundt problemstilling, deretter trakk jeg fram et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiver for å kunne gå dypere inn i hvordan samstyringen fungerer i små kommuner. Teoriene vil bidra til å vise kompleksiteten i fenomenet samstyring.

Analysen er tredelt, hvor første del omhandler motiver for samstyring, andre del samarbeidspraksisen og siste del effektene av samstyringen. I analysen vil jeg se på hvilken virkning de forskjellige handlingslogikkene har på de kommuneansattes forhold til samstyring. Ut fra teorien har det utpekt seg antakelser som kan framstilles i form av tre scenarier:

1. Instrumentelt scenario: Mål-middel-rasjonaliteten gjennomsyrrer alt arbeid. Kommunenes samstyring er motivert av ønske om å nå målene om å være lokal samfunnsutvikler, samt å tilby effektivitet, kvalitet og god styring i alle tjenester. I praksis må det være klare felles behov og interesser mellom partene. Effekter vil komme hvis rette midler er benyttet.
2. Institusjonelt scenario: Samstyringens motiver, praksis og effekter er basert på kommunens historisk-institusjonelle utvikling. Tradisjoner vil for noen forenkle arbeide, men for andre vil tradisjonene gjøre dem lite tilpasningsdyktig. Effektene blir enten vellykket eller at kommunene styrer som de alltid har gjort.

3. Ny-institusjonelt scenario: Legitimitet er begrunnelsen for samstyring, mens praksisen gjenspeiler at de handler som alle andre på grunn av press fra omgivelsene. Effektene blir begrenset på grunn av dekopling.

Teoriene summeres i en tabell som viser hvilke begreper som blir drøftet i analysen:

Tabell 3.1. Operasjonalisering

	Instrumentell	Institusjonell	Ny-institusjonell
Motiv/begrunnelse	Mål-middel-rasjonalitet: <ul style="list-style-type: none"> - Effektivitet - Kvalitet - Styring 	<ul style="list-style-type: none"> - Passendehetslogikk Organisasjonskultur: <ul style="list-style-type: none"> - Normer/verdier - Tradisjon/historie - identitet 	Legitimitet gjennom: <ul style="list-style-type: none"> - å følge et ideal - følge myter - være moderne og framtidsrettet
Praksis	<ul style="list-style-type: none"> - Felles behov og interesser - Vurdering av konsekvenser i forhold til innsats 	<ul style="list-style-type: none"> - Stiavhengighet - Konsistent arbeid - Passende handling 	<ul style="list-style-type: none"> - Slagord/visjoner - Streben etter legitimitet - Uformelle nettverk
Effekter	<ul style="list-style-type: none"> - Positive gevinster - Stordriftsfordeler 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokal kultur står sterkt - Tilpasning til nye arbeidsmetoder 	<ul style="list-style-type: none"> - Dekopling

4 Metodisk tilnærming

4.1 Innledning

Begrunnelse av metodevalg og vurdering av framgangsmåten er viktige elementer i et forskningsprosjekt. I analysen diskuteres og drøftes mine empiriske funn, og for å følge retningslinjene til et etisk forsvarlig forskningsarbeid er det viktig å tilstrebe gjennomsiktighet med hensyn til prosedyrene som danner grunnlaget for analysen (Kvale og Brinkmann 2009:92). I dette kapittelet vil jeg derfor reflektere rundt valg av metode, samt vise hvordan jeg kvalitetssikrer materialet gjennom en redegjørelse for utvalg av informanter, min rolle som forsker og hvordan studien forholder seg til etiske retningslinjer.

4.2 ‘Blest i havlandet’ som casestudie

Oppgavers problemstilling bestemmer på mange måter valg av metode. Problemstillingen i denne oppgaven er formulert slik at gjennom en grundig undersøkelse av få enheter vil jeg oppnå en bedre innsikt i fenomenet som studeres enn gjennom en kvantitativ breddeundersøkelse. Dybde vil dermed være mer fruktbar i denne sammenheng siden målet mitt er å vise konkrete kvaliteter for å beskrive, forstå og forklare samarbeidsprosjektet ‘Blest i havlandet’ best mulig (Kvale og Brinkmann 2009:31).

Med å bruke en kvalitativ forskningsdesign får jeg muligheten til å forstå prosjektet og deltakernes erfaringer, begrunnelser og forståelser bedre. Valget om å bruke casestudie og samtaleintervju ble dermed åpenbart. I en casestudie analyserer forskeren mye informasjon om få enheter (Thagaard 2008:187). I mitt tilfelle er enheten som studeres samfunnsutviklingsprosjektet ‘Blest i havlandet’, men i tillegg blir de tre kommunene også grunnlag for analysen. I denne kvalitative studien bruker jeg informasjon fra samtaleintervju som primærkilden til kunnskap om temaet, mens referat fra kommunestyremøter, artikler fra lokalavisen Harstad Tidene, informasjonsskriv om prosjektet ‘Blest i havlandet’, samt evalueringsrapporten fra prosjektet fungerer som viktig bakgrunnsinformasjon.

4.3 Kvalitativ metode i en større sammenheng

I de siste tiårene har det vært en økende anerkjennelse for kvalitativ metode, etter en tidligere marginalisering av kvalitativ forsknings legitimitet. Flyvbjerg (2009), Kvale og Brinkmann

(2009) og Thagaard (2008) har tatt opp problematikken rundt kvalitativ metode og konkluderer med at casestudier ikke må ses i sammenheng med andre metoders krav. Kvalitativ metode har andre, like viktige, kvaliteter. Det understrekes at kunnskap i kvalitativ forskning ikke oppnås gjennom regelstyrt objektiv forskning der siktemålet er generelt gyldige slutninger. Flyvbjerg (2009:92) presiserer at generalisering bare er én blant flere måter å akkumulere vitenskap på. I kvalitativ forskning, og i denne oppgaven, genereres kunnskap gjennom samtaler og forskerens fortolkninger. Generell viten er altså ikke nødvendigvis mer verdifull enn kontekstavhengig og konkret viten. I mitt tilfelle er det nettopp denne typen kunnskap jeg er ute etter. I en gitt kontekst studerer jeg tre kommuners innsats til samfunnsutvikling hvor informantenes oppfatning av prosjektet «Blest i havlandet» er sentral. Kontekst og subjektivitet er dermed viktig, og forskeren må være åpen for dette.

Det kvalitative forskningsintervjuet er «en kunnskapsproduserende aktivitet» (Kvale og Brinkmann 2009:66). Jeg vil argumentere for at kunnskapen er dynamisk siden forståelsen for det studerte endrer seg gjennom hele prosessen, fra forarbeidet til intervjuene, til selve intervjuet, transkripsjonen og analysearbeidet. Slik fører kvalitativ forskning med seg noen etiske problemstillinger. Mine antakelser spiller en viktig rolle i forskningsarbeidet og kan påvirke både informanten og dataene. Materialet må følgelig kvalitetssikres.

4.4 Kvalitetssikring

Kvalitetssikring er avgjørende både i kvantitativ og kvalitativ metode. Thagaard (2008) har oversatt de kvantitative begrepene reliabilitet, validitet og generalisering, til å dekke behovet for kvalitetssikring i kvalitativt arbeid. Begrepene Thagaard benytter er troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet som er relevante og spesifikke når jeg jobber med kvalitetssikring i kvalitativ metode. Jeg vil argumentere for at Thagaards (2008) begrep, bekreftbarhet, er det Kvale og Brinkmann kaller en «fortolkning av validitetsbegrepet» (2009:253). Ifølge Kvale og Brinkmann er fortolkninger av validitetsbegrepet en del av en postmoderne avvisning av en objektiv virkelighet som kunnskap kan måles opp mot, og dermed synes jeg begrepsbruken jeg har benyttet kan forsvares innenfor et kvalitativt aspekt. Jeg vil redegjøre for begrepene først, for deretter å legitimere mitt forskningsarbeid gjennom å se på utvalg av informanter, hvordan jeg forholdt meg til de skriftlige og muntlige kildene, og til de etiske retningslinjene.

4.4.1 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Troverdigheten til forskningen avhenger av om undersøkelsen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2008:178). Her vurderer man *dataenes* kvalitet i utgangspunktet, og i forhold til hvordan de behandles i det videre forskningsarbeidet (Thagaard 2008:178). Det er viktig å vurdere om jeg har ledet informanten til å besvare spørsmålene på en bestemt måte, slik at man kan stole på de innsamlede dataene. I enkelte tilfeller oppsto ledende spørsmål, men i denne konteksten regner jeg det ikke som et problem. Jeg følte intervjusituasjonen generert den informasjonen jeg ønsket, og at informantene svarte ærlig på spørsmålene, og trakk inn egne erfaringer.

Bekreftbarhet viser til kvaliteten på de *tolkningene* som gjøres (Thagaard 2008:179). Her vurderer man grunnlaget for tolkningen. For at forskningen skal være bekreftbar kreves det en kontinuerlig refleksjon fra forskerens side om forskerrollen og hele forskningsprosessen for å vise leseren at de kan stole på tolkningene. Jeg vil i det videre redegjøre for hvordan jeg kom fram til den konkluderende forståelsen, samt ha et bevisst forhold til min posisjonering i forhold til informantene. Det er også viktig å vise eksplisitt hvilken kontekst datainnsamlingen og fortolkningen finner sted i. På denne måten kan jeg forholde meg kritisk til egne tolkninger, som igjen er nødvendig for at forskningen skal anses som bekreftbar (Thagaard 2008:179-180).

Overførbarhet kan oppnås i kvalitativ forskning (Thagaard 2008:184). Mitt primære fokus har imidlertid vært å se på en konkret og kontekstavhengig situasjon for å forstå prosessen rundt samfunnsutviklingsprosjektet 'Blest i havlandet'. Jeg vil likevel peke på noen tendenser som også kan gjelde i andre kommuners arbeid med samfunnsutvikling, men drar ingen videre konklusjoner om mulighetene for overførbarhet.

4.5 Utvalg av informanter

Kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg (Thagaard 2008:53). Jeg valgte to til tre personer i hver kommune som hadde kunnskap og kvalifikasjoner som var strategiske i forhold til min problemstilling. Førstegangskontakten var med næringskonsulent i Gratangen kommune. Hun fungerte som en pålitelig inngangsport til feltet. Hun har selv vært svært

involvert i 'Blest i havlandet' og ga meg hjelp med kontaktinformasjon til andre aktuelle informanter.

Tabell 4.1: Informanter

Informanter

Informant 1	Ordfører /tidligere kommunestyrerepresentant, Lavangen kommune
Informant 2	Rådmann, Lavangen kommune
Informant 3	Tidligere ordfører, Lavangen kommune
Informant 4	Næringskonsulent/propell, Gratangen kommune
Informant 5	Ordfører/tidligere kommunestyrerepresentant, Gratangen kommune
Informant 6	Ordfører/tidligere kommunestyrerepresentant, Skånland kommune
Informant 7	Rådmann Skånland kommune
Informant 8	Tidligere ordfører Skånland kommune

Jeg fokuserte på å få tilstrekkelig og pålitelig informasjon (Ringdal 2001:134). Derfor var det viktig å intervju personer i ulike roller, men også flere personer i samme rolle, men i forskjellige kommuner. Valget falt på ordførerne, rådmennene og de tre nylig avgåtte ordførere i de tre kommunene. De tidligere ordførerne har god kjennskap til prosjektet fra en politisk synsvinkel, mens rådmennene viste hvordan det administrative arbeidet forholdt seg til prosjektet. De nåværende ordførerne kunne imidlertid gi innblikk i hvordan kommunene ønsket å jobbe videre med samfunnsutvikling. De nåværende ordførerne satt alle tre i kommunestyrene under prosjektperioden og kunne dermed også gi viktig informasjon om hvordan 'Blest i havlandet' ble mottatt og behandlet i kommunestyrene under forrige valgperiode.

Et skjevt utvalg kan svekke troverdigheten til forskingsopplegget. To vurderinger ble dermed gjort i forbindelse med utvalget. For det første var det i denne situasjonen ønskelig at de med et «konfliktfylt» forhold til temaet ville la seg intervju (Thagaard 2008:54-55). For det andre kan det være problematisk at alle informantene hører til eliten i kommunene. Jeg vurderer imidlertid ikke dette som et problem i denne sammenhengen. De tre kommunene har alle hatt et politisk skifte ved forrige valg, og de nåværende ordførerne satt alle i de respektive kommunestyrene under prosjektperioden. Dette mener jeg styrker utvalget mitt siden disse ut

fra sitt daværende ståsted gjerne har et litt annet forhold til prosjektet enn de tidligere ordførerne og rådmennene som satt i styringsgruppen. De nåværende ordførerne bidro kanskje til å gi et litt mer kritisk blikk enn de øvrige informantene. I tillegg stilte jeg kritiske spørsmål som førte til at informantene åpnet seg. Jeg følte jeg fikk informasjon både om de positive og de negative sidene til prosjektet.

Etter å ha valgt ut informantene følte jeg å ha nådd det Thagaard kaller et metningspunkt (2008:56). Tidligere ordfører i Gratangen var ikke tilgjengelig den uken jeg planla å dra til Gratangen. Jeg vurderte et telefonintervju, men etter at all data var samlet inn, syntes jeg datamaterialet var dekkende til å besvare problemstillingen. Jeg tror ikke jeg ville oppnådd en ytterligere forståelse av fenomenet ved å gå utover disse 8 informantene. Dermed betrakter jeg dette utvalget som tilstrekkelig stort, i hvert fall i forhold til størrelsen på forskningsarbeidet.

Alle de jeg ønsket kontakt med var villig til å stille opp til intervju, og hadde en interesse for at jeg skulle skrive om deres kommuner. Likevel tar jeg høyde for at det finnes andre meninger om prosjektet utover disse informantene. Oppgaven viser dermed bare til holdninger til samstyring fra kommunens side. I analysen vil dette klargjøres ytterligere.

4.6 Skriftlige kilder

I tillegg til intervju har jeg benyttet meg av skriftlige kilder. Skriftlig material er en viktig del av empirien i et kvalitativt forskningsopplegg (Silverman 2006). Møtereferater fra de tre felles kommunestyremøtene, avisartikler fra lokalavisen Harstad Tidene, informasjonsskriv om selve prosjektet og evalueringsrapporten av 'Blest i havlandet' har fungert som viktig bakgrunnsinformasjon til oppgaven, og i noen tilfeller sekundærkilder. Jeg forholder meg kritisk til det skriftlige materialet, og vurderer det som viktig å få en nærmere forståelse gjennom førstehåndsinformasjonen fra intervjuene. Jeg er spesielt oppmerksom på avisreportasjer som ofte har en ensidig og tabloid innfallsvinkel (Kjellstadli 1997). I analysen veksles det mellom bruk av muntlige og skriftlige kilder, men jeg viser eksplisitt til hvilken type kilde som er benyttet, for å styrke troverdigheten til materialet.

Til sammen vurderer jeg mine skriftlige og muntlige kilder som tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingen.

4.7 Intervju som metode

I denne oppgaven samlet jeg inn data gjennom intervju. Et intervju er en samtale med formål som hovedsakelig preges av spørsmål fra forskeren og svar fra informanten (Ringdal 2001:128). Gjennom denne samtalen får forskeren verdifull innsikt i hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer rundt et spesielt tema. I denne konteksten, i skjæringspunktet mellom forskerens og informantens synspunkter, skapes kunnskap om fenomenet som studeres (Kvale og Brinkmann 2009:137). I dette skjæringspunktet har jeg fått fram ulike syn på 'Blest i havlandet', og tolkningene som blir gjort vil bære preg av ulike meninger i en gitt kontekst. Jeg vil argumentere for at resultatene vil være bekreftbare og troverdige, siden saken blir framstilt fra ulike vinkler, samt at mine tolkninger vil komme tydelig fram.

4.7.1 Halvstrukturerte intervju

Jeg valgte å bruke halvstrukturert intervju. Målet under intervjuet var å holde balansen mellom det «frie og spontane og det rigide og strukturerte» (Kvale og Brinkmann 2009:35). Temaene og spørsmålene var klare på forhånd, men jeg var hele tiden åpen for improvisasjon. Jeg passet på å få med alt det viktigste, men i noen tilfeller følte jeg at informanten allerede hadde besvart neste spørsmål, enten direkte eller indirekte. I disse situasjonene fulgte jeg opp med nye spørsmål slik at jeg var sikret den informasjonen jeg var ute etter. Med halvstrukturert intervju ble jeg mer åpen for at intervjuet kunne dreie i en retning jeg ikke var forberedt på, og slik kunne jeg oppnå ytterligere informasjon.

På den andre siden kan halvstrukturert intervjuer generere mye informasjon og bidra til en omfattende transkripsjonsprosess. Det tok mye tid å systematisere og kode informasjonen fra båndopptakeren, men det var likevel en interessant prosess. Ved å bruke mye tid på dette forenklet jeg det videre arbeidet med analysen. Transkripsjonene ble nyttige under analyseprosessen, og gjentatt bruk av transkripsjonene ser jeg på som en kvalitetssikring av tolkningene.

4.7.2 Samtaleintervju i Gratangen, Skånland og Lavangen

Jeg startet i Lavangen kommune i desember 2011. I Lavangen møtte jeg ordfører, rådmann og tidligere ordfører som alle hadde satt av rundt en time til å snakke med meg. Dagen etter dro jeg til nabokommunen Gratangen der jeg møtte næringskonsulent og nåværende ordfører.

Skånland kommune var det vanskeligere å få avtalt tidspunkt med. Rådmann var spesielt travelt opptatt, så intervjuene fant ikke sted før i begynnelsen av februar da det til slutt passet for begge parter.

På forhånd hadde jeg utviklet tre ulike intervjuguider⁵. De tre hovedtemaene, 'samfunnsutvikling', 'Blest i havlandet' og 'horisontale samarbeidsløsninger', var de samme hos alle informantene, men spørsmålene varierte etter hvem jeg intervjuet. Jeg vurderte dette som nødvendig ettersom ordfører, rådmenn/næringskonsulent og tidligere ordfører har forskjellige tilnæringer til prosjektet, og til kommuneinstitusjonen generelt.

Ifølge Kvale og Brinkmann (2009:143) vil de umiddelbare tankene forskeren gjør seg opp i en intervjusituasjon være verdifull for analysen. Jeg tok notater underveis, og var oppmerksom på at i den direkte intervjusituasjonen ledsages utsagnene med stemme, ansikt og kroppsspråk (Kvale og Brinkmann 2009:142). Dermed brukte jeg tiden rett etter intervjuet til å fylle ut notatene jeg hadde tatt under intervjuet. Notatene ble supplert med tanker og vurdering omkring informantens vesen.

Det var en varierende grad av engasjement til prosjektet mitt. Før intervjurunden startet var jeg trygg på at de aktuelle informantene ville ta seg tid til å snakke med meg. Likevel ble jeg overrasket over at enkelte ikke var så interessert i 'Blest i havlandet' som jeg hadde trodd. Jeg tror noen manglet en følelse av tilknytning til prosjektet. Jeg vurderte om de var usikker på sin egen kunnskap om temaet eller om de manglet interesse for prosjektet. Dette påvirket imidlertid ikke datainnsamlingen, men bidro derimot til å gjøre meg mer nysgjerrig. Slik fikk jeg ekstra fokus på å stille relevante spørsmål så jeg kunne få svar på dette.

De tidligere ordførerne i Lavangen og Skånland var de mest interesserte. De hadde vært med på hele prosessen og stilte forberedt til intervju med brosjyrer og andre aktuelle dokumenter. Rådmann i Lavangen og næringskonsulent i Gratangen var også svært engasjerte og villige til å dele sine erfaringer. I det hele tatt var datainnsamlingen en positiv opplevelse.

Informantene har alle høye stillinger i de aktuelle kommunene. Å gjennomføre intervjuer med personer i den politiske og administrative eliten gjorde meg ekstra fokusert. Kvale og Brinkmann (2009) påpeker at det er spesielt viktig under eliteintervju at forskeren har god kunnskap om temaet og mestrer fagspråket. Derfor leste jeg meg godt opp på temaet og fokuserte på å være seriøs i framtoningen under møtet. På forhånd hadde jeg kontaktet

⁵ Intervjuguidene er lagt ved oppgaven som vedlegg

informantene via e-post. Jeg klargjorde i e-posten at jeg var tilgjengelig på telefon hvis det var noen spørsmål utover informasjonen gitt i e-posten. Ordførerne ble kontaktet først per telefon, for deretter å få tilsendt en informativ e-post.

Forskerrollen blir påvirket av kjønn, alder og livssituasjon (Thaagard 2008:179). Min vurdering i etterkant av intervjurunden er at jeg beholdt troverdigheten i forhold til informantene. Som ung, kvinnelig student oppfattet jeg å bli tatt seriøst av informantene, selv om Thagaard (2008) påpeker at dette kan være et problem. Verken kjønns- eller maktforhold syntes å ha en avgjørende betydning på datainnsamlingen.

I det videre arbeidet vil jeg klargjøre hva som er direkte informasjon, gjerne ordrett fra informanten, og hva som er bearbeidet av meg. På denne måten vil forskningen forholde seg til målet om bekreftbarhet. På den andre siden er det vanskelig å evaluere hvorvidt mine forutinntatte antakelser påvirket informantene. Men ved å vise direkte til svarene vil leseren selv kunne evaluere dette, og gjøre seg opp en mening om troverdigheten til informasjonen/dataen.

4.8 Etiske retningslinjer

Denne oppgaven følger en etisk forsvarlig forskningspraksis. Forskere forplikter seg til å ivareta informantenes integritet gjennom hele forskningsprosessen, i tråd med Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjenestes (NSDs) retningslinjer. Samtykke og informasjon om prosjektet, samt informasjon om anonymitet er avgjørende for en forsvarlig forskningspraksis.

I mitt tilfelle sendte jeg samtlige informanter en skriftlig samtykkeerklæring i forkant av intervjuene. Informert samtykke betyr at forskeren informerer om det overordnede formålet til undersøkelsen og om fordelene så vel som risikoene for å delta i forskningsprosjektet (Kvale og Brinkmann 2009:88). Før intervjuet startet leste alle informantene gjennom samtykkeerklæringen og skrev under på to eksemplarer. Thagaard (2008) og Kvale og Brinkmann (2009) viser til informantens rett til å trekke seg. Dette prinsippet er basert på respekten for individets råderett over eget liv og kontroll over de opplysninger om seg selv som deles med andre (Thagaard 2008:23). Gjennom den informerte samtykkeerklæringen ble informantene klar over hvilke rettigheter de har, samtidig som de har trygghet for at forskningsarbeidet er meldt til NSD. Det er imidlertid umulig å informere informantene om det nøyaktige utfallet, men samtlige skrev under dokumentet uten noen videre spørsmål.

Informantene er anonymisert i den grad det er nødvendig. Jeg har ikke samlet inn informasjon som NSD viser til som sensitive personopplysninger, men jeg har likevel valgt å anonymisere navn. Indirekte personidentifiserende opplysninger vil imidlertid bli opplyst om, for eksempel tittel/stilling og kjønn. Jeg ser ikke på dette som et problem siden informasjonen som blir gitt i intervjusituasjonen er mer eller mindre offentlig fra før, og heller ikke regnes som sensitiv.

4.9 Mot en analyse

I dette kapitlet har jeg vist den kvalitative metodes utfordringer som møter meg i forskningsprosessen. Jeg har argumentert for metodevalg, og deretter vist hvordan jeg har kvalitetssikret forskningsopplegget med å ha redegjort for forskningens troverdighet, bekreftbarhet og muligheten for overførbarhet. Etter å ha åpent vurdert hvordan jeg valgte ut informanter, hvordan intervjusituasjonen fungerte og hvordan jeg benyttet meg av de skriftlige kildene, kan jeg si at forskningen er i tråd med NSDs etiske retningslinjer.

Som vi har sett i det foregående vil forskeren bli konstant påvirket etter hvert som man setter seg inn i prosjektet. Jeg dannet meg bilder av hvordan ting var, og analysen starter dermed tidlig i forskningsarbeidet. Det virker allerede her som at samstyringen ikke hadde foregått som forventet, siden det ble tydelig for meg gjennom intervjuene at ikke alle var like engasjerte i prosjektet.

5 Motiver for samstyring

5.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg trekke fram, og analysere, informantenes egne beskrivelser av samfunnsutviklingsprosjektet 'Blest i havlandet'. I første del av analysen, kapittel 5, vil jeg gå nærmere inn på motivene for samstyring. Dataene som analyseres i dette kapitlet er hovedsakelig informantenes svar på spørsmålet: «Hvorfor valgte dere en horisontal styringsstrategi?». Jeg begynner med å se på informantenes motiver i lys av instrumentelt perspektiv. Det blir klart at både effektivitets-, kvalitets- og styringsmotivet var viktige for Blest-kommunene. Deretter analyserer jeg informantenes utsagn i et institusjonelt og et ny-institusjonelt perspektiv. Det trekkes fram at tradisjon og historie har innvirkning på informantenes begrunnelse for samstyring. I tillegg kan flere av informantenes utsagn tolkes som at de er påvirket av globale og nasjonale trender som i et ny-institusjonelt scenario er motivert av legitimitet. Til sammen utgjør dette et komplekst kart over motivene for samstyring.

5.2 Motiver og mål-middel-rasjonalitet

Begrunnelsen for å inngå samarbeid er i et instrumentelt scenario preget av en mål-middel-rasjonalitet (Jacobsen 2010). Kommuner vil normalt inngå i samarbeid så fremt det gir gevinster som er i samsvar med deres egeninteresser og mål. Effektivitet, kvalitet og styring er mål kommuner har, og dermed har jeg sett nærmere på i hvilken grad informantene trakk dette opp.

For det første la informantene vekt på at det var viktig å presentere et større prosjekt for å få prosjektstøtte fra Troms fylkeskommune, Fylkesmannen i Troms og Sametinget. «Det va enklare å få økonomisk støtte», påpekte tidligere ordfører i Skånland kommune. Det var en overordnet enighet om at for å få den nødvendige økonomiske støtten måtte prosjektet være stort og slagkraftig. Det økonomiske motivet fungerte som en betingelse for prosjektet, men det var ingen som la skjul på at de var drevet av andre og sterkere motiver.

5.2.1 Effektivitet

Kommunens legitimitet er i stor grad avhengig av effektivitet. Som næringskonsulent i Gratangen sa: «Man måtte gjøre nåkka. [...] kunne ikkje sitte på gjerde å vente». I dette utsagnet ligger det et ønske om handlekraft og effektivitet. Ordføreren i Lavangen ga uttrykk for at samfunnsutvikling hastet hvis de skulle unngå å bli «slukt av nåkka anna». Alle var bevisste på sentraliseringens virkninger, og det var et felles fokus at utviklingen ikke skulle godtas, men jobbes i mot (Rapport 2011). Kommunene bestemte seg for et samarbeid med nabokommunene og private aktører var nødvendig for å oppnå effektivitet.

I forhold til effektivitet ble ansettelsen av en ekstern prosjektleder ansett på som nødvendig. Rådmannen i Skånland omtaler dette slik: «Vi fikk avlaste kommunan, der de ansatte fikk mye ekstraarbeid i forbindelse med prosjektet». Motivasjon for prosjektet var å oppnå gevinster i form av mer effektivt arbeid rettet mot samfunnsutvikling, og kommunene valgte derfor å trekke inn en privat aktør for å effektivisere arbeidet. Det instrumentelle motivet om kommunal effektivitet gjorde seg dermed gjeldende som begrunnelse for samstyring.

5.2.2 Stordriftsfordeler

Effektivitet defineres som omfanget av tjenesteproduksjonen i forhold til ressursinnsatsen (Kaupang 2004). Stordriftsfordeler ble trukket fram som motiv for samstyring som i denne sammenheng kan ses på som kostnadsbesparende fordi man spleiser på utgiftene. Ordfører i Gratangen sier at

«gjennom å samarbeide kan vi oppnå stordriftsfordela samtidig som vi representere den kvaliteten folk sett mest pris på, nettopp at forholdan e små».

Dette utsagnet er i tråd med det instrumentelle scenariet. Samstyring blir brukt for å oppnå to goder, å være en liten kommune, samtidig som du har fordelene store kommuner har. Ordføreren her snakket generelt, men begrunnelsen kan også trekkes inn i samfunnsutviklingsprosjektet. Ved å samarbeide fikk de redusert kostanden ved at alle de tre kommunene la inn en lik sum til prosjektet. Det blir billigere å investere i innhenting av fakta om kommunene, arrangere konferanser og delta på relevante seminarer når produksjonen øker, i dette tilfellet flere kommuner som produserer samfunnsutvikling.

5.2.3 Kommunesammenslåing som effektiviseringsvirkemiddel

Kommunesammenslåing blir, på flere saksområder, hevdet å være et godt alternativ til den nåværende kommunestrukturen (Weigård 1991:1). Til grunn for dette ligger det en antakelse om at kommunesammenslåing vil øke effektiviteten til kommunesektoren.

«En sammenslåing vil gi muligheter for kostnadseffektive organisatoriske og tjenestemessige endringer og løsninger som er vanskeligere å gjennomføre ved videreføring av to selvstendige organisasjoner» (Kaupang 2004).

Dette er imidlertid en omstridt antakelse. Hvis større kommuner er mer effektivt, kan det forventes at kommunenes effektiviseringsmotiv vil være rettet mot kommunesammenslåing. Her trekker imidlertid informantene opp motsatte argumenter. Næringskonsulent i Gratangen uttalte: «Førr å unngå å bli tvangssammenslått e vi nødt å samarbeide, vi e bare nødt». Utsagnet til rådmannen i Lavangen viser at han er enig: «Dette va første trekket som et mottrekk til kommunesammenslåing». Det er altså et klart ønske om å jobbe for å unngå at denne strukturendringen iverksettes. Samarbeid blir dermed sett på som et motiv for å unngå kommunesammenslåing. Samarbeid fungerer da som et instrument for at kommunen skal kunne utføre de oppgaver de er pålagt, uten at kommunens størrelse blir en hindring. Næringskonsulenten hevder at samstyring vil veie opp for ulempen kommunistørrelsen fører med seg. Til sammen blir de større og kan arbeide effektivt gjennom et interkommunalt samarbeid. Effektivitet blir dermed vektlagt, men i en oppfattelse av at samstyring vil være like effektivt som kommunesammenslåing. Jeg vil påstå at andre motiver enn effektivitet veier tyngre for informantene som vil unngå kommunesammenslåing, gitt at større kommuner er mer effektivt. Dette kommer senere fram når jeg ser på samstyring i et institusjonelt scenario.

Ordfører i Skånland har imidlertid en litt annen tilnærming til kommunesammenslåing. Han ser ikke på kommunesammenslåing som et nødvendig onde, men synes «det virke bedre». Han var åpen om at han ønsket kommunesammenslåing i hvert fall på lengre sikt, noe som også var uttrykt i det partipolitiske programmet. Han påpeker imidlertid at «i mellomtida *må* man samarbeide. Samarbeid e ei forutsetning førr å unngå at Bodø og Tromsø sluke alt i Nord-Norge». Han legger vekt på gevinstene store kommuner har, og ønsker flere sterke kommuner i denne landsdelen. Det kan tenkes at samstyring her blir brukt som et verktøy for å fremme prosessen rundt kommunesammenslåingen. Han vektlegger dermed effektivitet som et svært viktig element.

5.2.4 Kvalitet

I det instrumentelle scenariet er kvalitet et motiv for samstyring. Ringholm m.fl påpeker at det er en utbredt oppfatning at små kommuner ikke engang har kapasitet og kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver, og at denne mangelen kan kompenseres med gode samarbeid og nettverk (2009:59). Dette er altså en *oppfatning* som mange har, men hvis det er slik at kommunene ikke har kapasitet til de lovpålagte oppgavene, vil oppgaven om å være en lokal samfunnsutvikler i tillegg bli svært utfordrende. Blant mine informanter trekkes nettopp dette fram. Kommunene slet med tilstrekkelig kompetanse, og for å oppnå høyere kvalitet på oppgavene ble det ansett som nødvendig å trekke inn flere aktører.

Rådmann i Lavangen stadfester tidlig at de hadde behov for nøkkelkompetanse. Han snakker først generelt, så viser han til 'Blest i havlandet'. Han påpeker at prosjektet har hatt et spesielt fokus på «å kople opp nøkkelkompetanse på flere områder». Han viser til målet om tverrfaglig kompetanse i prosjektet, og hevder de kom nærmere dette med å samarbeide, både horisontalt, men også gjennom å knytte kontakter opp mot fylkeskommunen som sitter på bred kompetanse på området. Samfunnsutvikling kan regnes som et fagområde som krever både bred og snever kompetanse, siden det omfatter en rekke oppgaver, blant annet næringsrettet utviklingsarbeid, samferdsel, stedsutvikling og omdømmebygging.

Et eksempel som ble trukket fram var kravet om internett- og datakunnskap. Denne kunnskapen er nødvendig for å finne den beste måten å organisere prosjekter på. I dagens samfunn ligger alle retningslinjer og all informasjon på internett, og i små kommuner er det ikke gitt at de ansatte er oppdatert på hvilke prosjektmidler som ligger ute og alle retningslinjene knyttet til disse. Tidligere ordfører i Lavangen trekker fram dette:

«Men, så ligg det en masse prosjektmidla ute, i systemet, så du kan søke på [...]. Han som e flink med det han kan få mye tel [...]. [D]et krever at du har folk, ressurser og kompetanse i kommunen. Datakunnskap er viktig».

For å forenkle dette arbeidet var det mest naturlig å benytte seg av ressursene i de andre kommunene. Næringskonsulent i Gratangen fortalte om de ulike prosjektmidlene og retningslinjer som ligger ute på internett. Hun sitter med andre ord med god internett- og datakompetanse. Følgelig vil det være en rimelig slutning å si at Lavangen kunne utnytte de andre kommunenes kompetanse gjennom samarbeidet. Tidligere ordfører i Lavangen la heller ikke skjul på at dette var et motiv.

Lavangen har ikke en egen stilling til næring. Dette fører til at de andre ansatte, spesielt ordføreren, får slikt arbeid på toppen av den daglige driften. Tidligere ordfører i Lavangen hadde erfaring med dette: «Æ sku være ordfører og æ sku være næringsutvikler». Gratangen og Skånland, derimot, har en ansatt som jobber spesielt med næring. Dette påpeker den tidligere ordføreren også. Jeg tolker dermed hans motiver som preget av en instrumentell tankegang der ressursene i de andre kommunene kunne utnyttes for å øke kvaliteten.

Jeg har tidligere trukket fram ansettelsen av en ekstern prosjektleder. Det bidro på den ene siden til å øke effektiviteten, men dette kan også inngå som en komponent i et kvalitetsmotiv. Som Jacobsen påpekte kan «samarbeid [...] være en fornuftig løsning hvis kvaliteten på tjenesteytingen er avhengig av spesielle innsatsfaktorer som er så kostnadskrevenne at en part ikke kan foreta investeringen selv» (2010:15). En ekstern prosjektleder kan være en slik spesiell innsatsfaktor som kvaliteten på prosjektet er avhengig av. Et motiv for samarbeid er dermed å ha økonomiske midler til å opprette en slik stilling, som igjen gir gevinster i form av økt kvalitet. ProUts kompetanse omfatter organisering og utvikling av intern utviklingskompetanse, heller enn samfunnsutvikling spesielt. Til tross for dette trekker både næringskonsulent i Gratangen og tidligere ordfører i Lavangen fram at denne stillingen bidro til å øke kvaliteten på arbeidet gjennom å holde oversikt, fordele arbeidsoppgaver og som nevnt effektivisere arbeidet.

Kvalitet kan også representere et annet motiv, nemlig at samstyring begrunnes med et ønske om å *beholde* kompetansen i nærmiljøet. Kommuner er påbudt å tilby en rekke spesifikke tjenester, og i små kommuner kan det være utfordrende å skaffe kompetansepersonell til disse stillingene (Jacobsen 2010). «Kompetansen beholdes her gjennom å samarbeide. [...]. Det gjør at folk kan få tjenesta i nærrområde – ikkje måtte dra til Tromsø, Harstad eller Narvik», påpekte ordfører i Lavangen. Han trekker fram at dette bidrar til at folk støtter at kommunen samarbeider med andre, noe som er nødvendig for å beholde nåværende kommunestruktur.

Å beholde kompetansen i nærmiljøet framstår dermed som et sterkt motiv for samstyring. Kvalitet er nødvendig for å opprettholde de tjenestene kommunen er ment å tilby. Når det gjelder samfunnsutvikling, blir de samme begrunnelsene gjeldende. For å kunne løse oppgaven på best mulig måte er kommunene avhengige av hverandre og av andre i lokalsamfunnet for å utnytte ressursene de til sammen sitter på. Kvalitet blir dermed en sentral begrunnelse ettersom flere informanter trekker fram at denne økes gjennom samstyring.

5.2.5 Robusthet

Små kommuner mangler en robusthet som større kommune har (Jacobsen 2010). Jeg kan slå fast at Gratangen, Skånland og Lavangen har begrenset med kompetansepersonell. Som vi har sett har det vært et økende fokus på å sette samfunnsutvikling på dagsorden, og følgelig har behovet for slik kompetanse vokst. Rådmann i Lavangen trakk fram sårbarheten til de små kommunene: «Vi er små sårbare fagmiljøer. Ka hvis nøkkelpersoner er på ferie? Kem sitt da på rett informasjon?». Dette berører problematikken Jacobsen kaller «svingninger i etterspørselen» (2010:16). Småkommunene er avhengige av de få personene som sitter med denne kompetansen, og samarbeid blir dermed trukket fram som et motiv for å gjøre kommunen mer robust, og følgelig mindre sårbar for tilfeldige svingninger. Kvaliteten på tjenestene opprettholdes ved at kommunene kan benytte seg av hverandres ressurspersoner. Kommunens fokus på kvalitet som motiv for samstyring ser dermed ut til å være framtreddende.

5.2.6 Styring/koordinering

Et av delmålene i 'Blest i havlandet' var å koordinere og styrke utviklingsarbeidet i og mellom kommunene (Rapport 2011:59). Som vist skaper den negative befolkningsutviklingen en gjensidig avhengighet mellom kommunene, og både rådmann og ordfører i Lavangen, samt ordfører i Skånland, påpekte at hvis kommunen skal overleve, kreves det at regionen som helhet utvikler seg. Alle kommunene er pendlerkommuner og er avhengig av næringsutvikling i nabokommunene. Det har utviklet seg til det Jacobsen kaller sterke funksjonelle regioner som går på tvers av kommune- og fylkesinndelingen (2010:17). Regionen som sådan står overfor stagnasjon på flere områder som fører med seg en rekke problemer, spesielt med tanke på hvordan regionen skal styres mot en bedre framtid. Det synes dermed plausibelt å anta at samarbeid ble ansett som et naturlig verktøy for å løse styringsproblemene som slike grenseoverskridende problemer medfører. Videre utsagn underbygger dette.

Tidligere ordfører i Skånland påpekte at samfunnsutvikling handler om å se alt i sammenheng, og at de derfor knyttet til seg næringslivet, administrasjonen, skolene og lag og foreninger. Han vektlegger at man må løfte blikket og se samfunnsutviklingen i et mer helhetlig bilde. Ordfører i Gratangen er enig:

«Det handle ikkje lenger om ‘bygda mi’ og ‘bygda di’ [...]. Vi e blitt mer tvungen til å se ting fra et høyare perspektiv. Man må se flere prosesser i sammenheng. Fra et høyere perspektiv får man en annen forståelse av kordan ting bør være».

Utsagnet kom i forbindelse med spørsmål om horisontale styringsformer. Dermed virker det som at han her vektlegger samstyring som nødvendig når kommuners måloppnåelse er avhengig av at hele regionen utvikler seg. Utsagnet underbygger antakelsen om at regional styring og koordinering er et viktig motiv for samstyring i ‘Blest i havlandet’.

I Lavangen ble det vektlagt at arbeidet med samfunnsutvikling er svært oppdelt. Dette kan indikere at de hadde et behov for å styre samfunnsutvikling i en positiv retning. Informantene i Lavangen påpekte at samfunnsutvikling alltid har vært viktig, men at det inngikk i det daglige arbeidet på en annen måte enn under, og etter, prosjektet. På spørsmål om hvorfor de valgte å starte opp utviklingsprosjektet, svarte rådmann i Lavangen noe oppstykket: «Behovet kom...for lite fokus på dette. Vi mangla en dimensjon». Han påpeker videre at det ofte oppsto en nedprioritering av dette arbeidet til fordel for lovpålagte oppgaver og andre hastesaker. Han trekker spesielt opp samhandlingsreformen som et ressursluk. Det virker som han syntes ‘Blest i havlandet’ var en vei mot en løsning på styringsutfordringene. Jeg tolker utsagnene hans som at kommunen gjennom dette prosjektet kunne få på plass den manglende dimensjonen i utviklingsarbeidet. Dette er i overenstemmelse med det instrumentelle scenariet hvor administrasjonen og politikerne jobber for kommunens mål, som innebærer nettopp god styringskapasitet.

5.2.7 Oppsummering av de instrumentelle begrunnelsene

Det framgår av analysen at kommunene var preget av en instrumentell rasjonalitet og handlet delvis i samsvar med en konsekvenslogikk. Samstyring som strategi virker som det mest rasjonelle midlet for å nå målene om økt samfunnsutvikling, effektivitet, kvalitet og bedre styring. Motivene som ble trukket fram var at samstyring er kostnadsbesparende, man oppnår bedre kvalitet, man unngår at kompetanse forsvinner fra regionen, sårbarheten ved å ha få ressurspersoner reduseres og man får bedre mulighet til å koordinere og styre samfunnsutviklingsarbeidet. De trakk derfor opp en rekke begrunnelser som underbygde min påstand om at motivene for samstyring er preget av en egeninteresse, som i dette tilfellet var å oppnå noen av kommunens mål.

Mye av motivasjonen for å samarbeide var å kunne tilby innbyggerne samme tjenester som større kommuner har, men samtidig gi en følelse av nærhet mellom innbyggerne og kommuneinstitusjonen. Derfor følte de et press for å samarbeide for slik å unngå tvangssammenslåing. Som vi skal se blir kommunesammenslåing også relevant i det institusjonelle scenariet, men da med en annen begrunnelse. Å unngå kommunesammenslåing framtrer dermed som et sterkt motiv for samstyring.

5.3 Begrunnelser i et institusjonelt scenario

I det institusjonelle scenariet er kommuners handlinger og beslutninger påvirket av historisk-institusjonelle og kulturelle verdier og normer. Aktørene handler ut fra en passendehetslogikk i forhold til dette. Det viser seg imidlertid i denne casen at hva som anses som passende kan variere mellom aktørene. Jeg vil nå gå nærmere inn i informantenes begrunnelser og se i hvilken grad det er i samsvar med det institusjonelle scenariet.

5.3.1 Tradisjon og historie

Rådmannen i Lavangen trekker fram at det var naturlig med en interkommunal modell i dette arbeidet. Han trekker videre fram at «det va naturlig å samarbeide med Skånland og Gratangen i den her saken». At samarbeidet var naturlig begrunnes i flere forhold. For det første blir kommunenes tradisjoner av noen informanter brukt. «Vi har tradisjon for å gjøre ting i lag», sa rådmann i Lavangen og påpekte at «Lavangen e selvutnevnt norgesmester i interkommunale samarbeid». Det kom tydelig fram at samarbeid ikke var noe nytt, men at kommunene hadde erfaring med å jobbe med nabokommunene. Informantene fra Skånland og Gratangen understreket også tradisjonene rundt samarbeid i dette område. Tradisjonene påvirket kommunene til å løse problematikken gjennom samstyring, i tråd med det institusjonelle scenariet.

Den andre begrunnelsen som ble trukket fram for at samarbeid var naturlig, var kommunenes historie. Tidligere kommunesammensetting har gjort kommunene nært knyttet til hverandre, og det ser ut til at de fortsatt bærer preg av denne nærheten. Følgende sitatet fra ordføreren i Skånland underbygger dette: «Vi ligg alle me kysten og dele felles kystkultur her». Rådmann i Lavangen trakk også fram dette: «Kjemien, kulturen og miljøet passa... mange fellestrekk og

samarbeidslinjer». Tidligere ordfører i Lavangen og ordfører i Gratangen indikerer også dette ved å vise til andre samarbeidskonstellasjoner som ikke har fungert på grunn av kunstige og unaturlige inndelinger i forhold til kultur og nærhet. Ordfører i Gratangen sier om et annet samarbeid at: «Vi hadde ulike ståsted og oppfatninger – blir skjevt av og til og ender i konflikt...en av partan følte særlig og det blir vanskelig for framtidig samarbeid». Historiske samarbeidskonstellasjoner har dermed betydning for hvordan samarbeid utspiller seg i framtiden, jmfør Jacobsen og Kiland (2011). Med disse uttalelsene blir det klart at de valgte samarbeid fordi det følte naturlig, ut fra tilhørighet og kultur. Det institusjonelle scenariet utspilte seg med andre ord hos disse informantene.

Gratangen, Skånland og Lavangen har over tid utviklet en felles forståelse for problemer, som bunner både i tradisjonene og i historien til kommunene. Organisasjonskulturen i kommunene, heretter kalt kommunekulturen, er over tid utviklet av at normer og verdier har befestet seg, hvor også tidligere samarbeid og kommunesammensetninger har påvirket denne prosessen. Dermed kan man begrunne samstyringen med at de handler *passende* med å gjøre som de alltid har gjort. Informantenes begrunnelser bunner i den historisk-institusjonelle utviklingen, og koples dermed opp til det institusjonelle scenariet.

På den andre siden påpekte rådmann i Skånland at det kanskje hadde vært mer naturlig å samarbeide med kommunene i sør, Evenes og Tjeldsund, siden kommunen har et historisk nært forhold også til disse kommunene. Normene og verdiene utviklet i Skånlands kommunekultur kan dermed sprike etter nærhet nordover eller nærhet sørover. Dette vil bli diskutert nærmere i kapittel 6.6.1 når jeg ser på eierforhold til prosjektet.

5.3.2 Identitet

Kommunesammenslåing har relevans også i et institusjonelt perspektiv. Samstyring blir verken sett på som et middel for å unngå kommunesammenslåing eller et middel for å fremme kommunesammenslåing, men som en måte å bevare og forsvare den unike identiteten som er utviklet i kommunen. Kommunens identitet har utviklet seg over tid, og i dette tilfellet under små forhold. Både innbyggerne og de som jobber i kommunen har gjennom denne nærheten en sterk tilknytning til kommunen som institusjon. Utsagn som «Gratangen e unik», «slagordet til Gratangen e glede, kreativitet, mot og samhold», og «god bokommune» underbygger dette. Både når befolkningsstagnasjon og kommunesammenslåing truer

kommunen, er det naturlig at de vil arbeide for å forsvare kommunen. Næringskonsulentens utsagn kan tolkes i lys av dette: «vi e nødt å samarbeide førr å unngå kommunesammenslåing». Samstyring ble dermed sett på som naturlig for å forsvare kommunens identitet. Det er verd å merke seg at argumentet også inneholder en instrumentell side. Som vist kan samstyring også bli brukt som middel for å unngå kommunesammenslåing.

De to argumentene trekker i to ulike teoretiske retninger. Utsagnet kan altså tolkes i lys av både et institusjonelt og et instrumentelt scenario. Kompleksiteten i begrunnelsen for samstyring kommer dermed til overflaten og motivene kan i noen tilfeller vanskelig kategoriseres under de ulike perspektivene. Det ble imidlertid trukket fram enda flere motiver for samstyring. Disse framstilles i lys av et ny-institusjonelt scenario.

5.3.3 Oppsummering av de institusjonelle begrunnelsene

I dette scenariet bærer politikerne og administrasjonen preg av at de opererer innad i en lokal kultur. Det framgår av analysen at aktørene handler under påvirkning av kommunekulturen, som inneholder kommunens tradisjoner og historie. Kommunens identitet er også sentral her. Informantene ønsket å samarbeide for å forsvare kommunens sterkt utviklede identitet, både ved å stabilisere folketallet og ved å bevare nåværende kommunestruktur. Samstyring kan dermed forsvares som en trygg og passende handling i denne konteksten. Det institusjonelle scenariet har dermed relevans for å belyse case-kommunenes motiver. Kommunekulturen står sterkt og legger føringer på holdningene til samarbeid, både i positive og negative retninger. De følger altså tradisjoner og historien med å samarbeide med nabokommunene, men på den andre siden representerer 'Blest i havlandet' noe ukjent og nytt, slik at å handle ut fra en passendehetslogikk blir utfordrende. De negative sidene kommunekulturen kan føre med seg tas nærmere opp i kapittel 6.

5.4 Motiver i et ny-institusjonelt scenario

Informantene antydet også motiver som er i samsvar med det ny-institusjonelle scenariet. Horisontale samarbeidsløsninger kan i lys av et ny-institusjonelt scenario tolkes som en myte, altså en sosialt konstruert norm for hvordan moderne og framtidsrettede organisasjoner bør styre. Samstyring og nettverk er styringsstrategier som står sterkt internasjonalt, og som også

gjør seg gjeldende i små kommuner. I det ny-institusjonelle scenariet er motivet for samstyring legitimitet i omgivelsene, noe som erverves gjennom at kommunen tilpasser seg nye oppskrifter på organisering, for å imøtekomme presset fra omgivelsene. Jeg finner flere indikatorer som påpeker at dette var tilfelle, selv om det ikke ble uttrykt eksplisitt av informantene. Det virker likevel som en naturlig slutning å dra paralleller mellom informantenes utsagn og det ny-institusjonelle scenariet.

5.4.1 Organisasjonsoppskrifter

Trender påvirker kommunene. Ordfører i Gratangen snakket om 'Blest i havlandet' og påpekte at «i detta ligg det også ei nytenkning. Vi må tørre å gjøre nåkka nytt hvis vi skal få ei forandring». Nytenkning er et begrep som i økende grad brukes som en verdi i organisasjoner (Kvåle og Wæraas 2006:56). Vektlegging av nytenkning kan dermed framstå som en trend. I dette begrepet ligger det en forutsetning om nye måter å arbeide på, for eksempel gjennom samstyring. I sitatet blir det tydelig at ordføreren er inspirert av nye ideer og trender. 'Blest i havlandet' var et nytenkende prosjekt der de prøvde å jobbe med samfunnsutvikling på en ny og framtidsrettet måte. Det virker som at motivene for prosjektet var inspirert av tanken på å representere noe moderne.

Det var flere informantene som implisitt viste til trender. Tidligere ordfører i Skånland trakk fram Nils Arne Eggens Rosenborg-strategi: «For å oppnå resultater kreves det samhandling. Suksess blir det hvis samhandlingen mellom politikerne, administrasjonen, lag/foreninger, ildsjeler og næringslivet fungerer godt». Dette vil jeg si er et eksempel på en sosialt skapt suksessoppskriften som ofte vises til distriktpolitikken i dag. Alle kommuner jobber mot å utvikle seg, og den mest omtalte metoden for å nå dette målet er å jobbe sammen med andre. Rådmann i Lavangen uttalte i forbindelse med temaet horisontale samarbeidsløsninger at: «Du e nødt å følge opp det som skjer i de andre kommunan. Du må følge med, du må være på tå hev heile tida i forhold til å være på høyde av det som skjer, ellers så tape du». Motivets for samstyring er bærer dermed preg av at kommunene må gjøre som «de andre».

Rådmann i Skånland kommune viste til forskjellen mellom administrasjonens og politikernes fokus.

«Politikeran e mer prosjektretta, administrasjonen gjør detta hele tiden. Politisk e det mest utad, men administrasjonen jobber mer innover».

I dette utsagnet ligger det en tanke om at politikere må forholde seg til omgivelsene. Som kjent er politikeres levetid avhengig av gjenvalg, og de søker derfor konstant legitimitet i omgivelsene. Motivet for 'Blest i havlandet' og den horisontale styringsformen kan dermed være politisk, hvor politikerne i småkommunene ønsket å gjøre noe nytt for å skape oppmerksomhet rundt sin posisjon. Siden samstyring og nettverk er trender som har fått internasjonal anerkjennelse, kan politikerne i småkommunene opparbeidet seg legitimitet gjennom å tilpasse seg denne styringsformen. Slik kan samstyring være motivert av politikernes ønske om legitimitet og gjenvalg, i tråd med det ny-institusjonelle scenariet.

5.4.2 Statlige oppfordringer i et ny-institusjonelt perspektiv

Det trekkes også fram at kommuner må følge med hva som skjer på høyere nivå. Initiativet til utviklingsarbeid skal som kjent komme fra kommuner, men de utvikler ikke ideene isolert, uten påvirkning fra hva som skjer i omgivelsene. Rådmann i Lavangen trekker fram at det er «viktig å holde sæ oppdatert på trendan – det som ligger i statsbudsjettet, innovasjonsmidla, følge opp de intensjonan og føringen. Ta initiativet sjøl». Rådmannens utsagn forstår jeg som at et ønske fra kommunens side om å reflektere det som skjer på et høyere nivå. Næringskonsulent i Gratangen trekker fram lignende informasjon. Hun sier det er elementært at kommunen vet hva som skjer på nasjonalt plan. Selv følger hun opp hva slags informasjon som blir sendt ut, og hun understreker at det er viktig å tilpasse seg dette.

På den ene siden eksemplifiserer informantens uttalelser mytens påvirkningskraft. Det viser hvordan kommunene fanger opp trender for hvordan de best bør jobbe med samfunnsutvikling. Motivet er dermed å være organisert «riktig» slik at de framstår legitime for omgivelsene, noe som er i samsvar med det ny-institusjonelle scenariet. På den andre siden kan organisasjonsoppskriftene tolkes som et statlig incentiv for å øke effektivitet og kvalitet i små kommuner. Gjennom å motivere for samstyring, forsikrer staten seg at de målene som er satt for kommunen blir gjennomført. Denne tolkningen ligger nærmere et instrumentelt scenario.

Tvetydigheten i tolkningen kan også ses i sammenheng med at det er vanskelig å skille mellom mytens symbolske kraft og dens instrumentelle innhold. Enkelte organisasjonsoppskrifter, som i et ny-institusjonelt perspektiv blir sett på som trender, kan føre med seg goder utover legitimitet og anerkjennelse, og bidra til en reell bedring av effektivitet og kvalitet. Da kan motivet om å følge med på hva som skjer på et høyere nivå

være begrunnet i et ønske om en reell gevinst. På den andre siden trekker den ny-institusjonelle teorien opp at mytene er rasjonaliserte, som vil si at de er vitenskapelig argumenterte for. Slik er det skapt en tro på at de fører med seg instrumentelle gevinster og at samstyring er en effektiv styringsform for kommunen, selv om det nødvendigvis ikke er der. Myten bidrar likevel til legitimitet, siden omgivelsene oppfatter samstyring som moderne, effektivt og tilpasset de nye forholdene i samfunnet. Samtidig kan mytene faktisk føre med seg reelle gevinster som effektivitet og kvalitet. Motivet kan dermed delvis være av en instrumentell art.

Her framtrer et spenningsfelt mellom governance-litteraturen, instrumentell teori og ny-institusjonell teori. I et instrumentelt scenario framtrer samstyring dermed som et redskap for å oppnå kommunenes mål om samfunnsutvikling og effektivitet, kvalitet og styring, og som en nødvendig tilpasning for å nå disse målene. I lys av et ny-institusjonelt perspektiv, derimot, kan samstyring framstå som en rasjonalisert myte på grunn av støtten den får i omgivelsene, deriblant staten (Sørensen og Torfing 2005:97).

Det er viktig å ta høyde for denne teoretiske debatten. På bakgrunn av dette forstår man hvor komplekse motivene for samstyring er, og at scenarienes framstilling av motivene bare er en forenkling av virkeligheten. Kommunene er influert av en rekke forhold, og de tre scenariene bidrar til å belyse disse hver for seg uten å gå nærmere inn i kompleksiteten i en kommunal beslutning.

5.4.3 Oppsummering av de ny-institusjonelle begrunnelsene

Det virker legitimt å tolke informantenes utsagn i lys av et ny-institusjonelt perspektiv. Det framstår som særdeles viktig for småkommunene å følge opp det som skjer i andre kommuner, i andre organisasjon, samt på statlig nivå. Samstyring blir av informantene ansett som en moderne måte å arbeide på, hvor hovedmotivasjonen er å framstå som nytenkende og framtidsrettet. Jeg vil tro at målet for dette er å opparbeide seg legitimitet. Det virker som om dette var et sterkt motiv for samstyring i og med at alle åtte informantene viste til typiske trendbegreper, andre lignende prosjekter og samtidig påpekte viktigheten av å følge med.

5.5 En sammensatt motivasjon

Til sammen utgjør dette et komplekst kart som belyser hvilke motiver som ligger til grunn for samstyring. Motivene og begrunnelsene er mange og sammensatt. Informantene er preget både av en konsekvenslogikk og en passendehetslogikk i ulike former. Det viser seg at kommunene så mange gevinster med å samarbeide, samtidig som normer og verdier, tradisjoner og historiske begivenheter spiller inn som en drivkraft for samarbeidet. I tillegg finner jeg flere indikatorer på at legitimitet var et viktig motiv for samarbeid. Å tilpasse seg mytene var både et eget valg av kommunene for å oppnå legitimitet, men framsto også som et press fra omgivelsene om å være moderne, og følge trender i organisering. Fokuset på legitimitet ble imidlertid antatt å være sterkest på den politiske siden, som er avhengig av gjenvalg.

Det er vanskelig å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke motiver som veide tyngst, siden det naturlig nok varierte med hvem jeg snakket med. På den andre siden vil jeg trekke fram at kampen mot kommunesammenslåing virker som en viktig drivkraft for samstyring i 'Blest i havlandet'.

Det er viktig å presisere at de tre teoretiske perspektivene på ingen måte gir et uttømmende bilde av motivene. Beslutningsprosesser er svært sammensatte. For eksempel trakk flere aktører fram hvordan de ønsket positivitet og engasjement i hele regionen. Dette er et altruistisk argument som teoriene i denne oppgaven ikke dekker direkte. Likevel vil jeg hevde at de tre scenariene skaper en interessant debatt om hvilke handlingslogikker som ligger til grunn i små kommuners samarbeidsmotiver. Det virker som at informantene hovedsakelig handlet for å bevare et samfunn de var glad i. Dette brakte fram både en mål-middel-strategi, og samtidig utfordret hva som var passende ut fra de institusjonelle trekkene ved kommunene.

6 Samarbeidspraksisen

6.1 Innledning

Etter å ha sett på begrunnelser og motiver for samstyring vil det bli interessant å se hvordan det faktiske samarbeidet utspilte seg. I dette kapitlet vil jeg først se på hvordan lokale ressurser, i form av private aktører, lag og foreninger, ble inkludert i prosjektet. Deretter tar jeg opp, i lys av de tre teoriene, engasjement og eierskapsfølelse i prosjektet, først hos ledelsen, så hos kommunestyrene og administrasjonen. Mot slutten av kapitlet analyserer jeg funnene mine i samsvar med spørsmålene om samstyring som nødvendig tilpasning eller normativt ideal. Etter dette blir det en naturlig overgang til analysens siste kapittel hvor jeg tar for meg samstyringens effekter.

Eierskap, engasjement og inkludering av det private næringslivet og lag og foreninger i de tre kommunene var tidlig et fokus. 'Blest i havlandet' hadde som delmål å holde «kvartalvise fellesmøter for sentrale aktører innen næringsliv, kultur og lag og foreninger» (Rapport 2011:4). Formålet var å «avklare behov og ønsker om samarbeid, og å koordinere samarbeidet», samt å «[e]tablere rutiner for varig samarbeid mellom aktørene i alle kommunene» (Rapport 2011:13). Under prosjektet ble det vektlagt at alle hadde et felles ansvar for kommunens framtid. «For å oppnå resultater kreves det samhandling», poengterte tidligere ordfører i Skånland. Nils Arne Eggens Rosenborg-strategi har som kjent vært en suksess, men det kan stilles spørsmålsteget ved om kommunens samfunnsutviklingsarbeid engasjerer i samme grad som Norges største fotballag.

6.2 Ivaretagelse av lokale ressurser

I rapporten står det at de ikke har lyktes med de kvartalvise fellesmøtene for å inkludere privat sektor og det sivile samfunnet. Arbeidet med å inkludere privat næringsliv og lag og foreninger viste seg altså å være utfordrende. Styringsgruppen forsøkte blant annet å kartlegge hvilke aktiviteter som allerede eksisterte i lokalsamfunnet, fremme samarbeid på tvers av kommunegrensene og vise næringslivet hva de ville få igjen for dette (Rapport 2011:14). Det viste seg at det allerede eksisterte samarbeid på flere områder når det gjaldt lag og foreninger. I tillegg varierte lag og foreningers behov både for samarbeid og kommunens tilrettelegging for samarbeid. Fra prosjektrapporten har jeg hentet følgende sitat for å illustrere dette:

«Utgangspunktet om at samarbeidet skulle gjelde alle tre kommunene gjorde arbeidet mer komplisert enn nødvendig. Det er ikke etablert rutiner for varig samarbeid mellom aktørene i de tre kommunene som en følge av denne gruppens arbeid, og det er heller ikke fremkommet noe ønske om å etablere interkommunale kulturaktiviteter utover det som allerede finnes» (Rapport 2011:14).

Lag og foreningers behov for samarbeid var dermed begrenset. Her kommer det også fram at den horisontale framgangsmåten kompliserte inkluderingen av disse ressursene ytterligere.

Næringslivet var også vanskelig å engasjere. «De klarte ikke å se ‘what’s in it for me’», poengterte rådmann i Lavangen. «Det er kroner som ligg fremst i hode på dem, og ikkje sann at ‘vi jobbe langsiktig for å få tilbake om 10 år’. Dem treng skrua og spiker neste måned». De private aktørene i kommunene viste, ifølge rådmannen, dermed ingen stor entusiasme for prosjektet. Rådmann i Skånland la også vekt på dette:

«Næringslivet lar sæ ikkje beordre av en kommune, det ligg i ordet ‘selvstendig’ næringsdrivende. [...]. De så ikkje fordelan og effektan. [...]. Initiativet må komme fra dem sjøl. Politikeren vil ha æra, men bedriften ønske sjøl å være de som tar æra førr det». [...] Vi lyktes ikkje med å skape en «vi-følelse».

Rådmennene er her inne på flere interessante aspekter med samstyring. For det første viser det informantenes oppfattelse av at det private næringsliv opererer med en instrumentell rasjonalitet. Ifølge informantene er næringslivet hovedsakelig fokusert på tidsnære gevinster. Hvis de ikke får noe konkret igjen for å engasjere seg, kan de ikke prioritere dette over den daglige driften. Næringslivet i Gratangen, Skånland og Lavangen består i stor grad av én-, to- og tremannsforetak som har vanskeligheter med å rette blikket opp fra sitt daglige arbeid. Det betyr nødvendigvis ikke at de ikke ønsker å bidra, men kan heller forklares med at de ikke har ressurser til det. Deres primære mål virker med andre ord ikke som å være i overenstemmelse med statens og kommunens helhetlige samfunnsutviklingsmål. Svakt engasjement for prosjektet kan imidlertid også representere en instrumentell tankegang hvor de veier kostandene opp mot eventuelle gevinster og vurderer ‘Blest i havlandet’ som et ulønnsomt prosjekt.

Utsagnet fra Skånlands rådmann viser også at næringslivet opererer på sidelinjen av, og ikke i samarbeid med, kommunen. Ut fra sitatet virker det som at kommunene har svake tradisjoner for å samarbeide med privat sektor. Dette tyder på at governance-fenomenet, på grunn av kommunens tradisjoner, tidligere ikke har vært en benyttet styringsform. Heller ikke under ‘Blest i havlandet’ har styringsformen fått skikkelig fotfeste, og kommuneinstitusjonen er fortsatt er sentrum for hvor politikk utformes og utøves. Governance-fenomenet har imidlertid hatt en innvirkning på kommunene ettersom de strebet etter denne formen for styring. Et

spørsmål om implementering av styringsformen blir relevant når jeg i kapittel 7.3 går nærmere inn på hvorfor dette ikke samstyringen fungerte som forventet.

Utsagnet trekker også fram et spørsmål om hvem som skal ta æren for gevinstene av prosjektet. Her oppfattes næringslivet og kommunal sektor mer som konkurrenter enn som partnere. Ordfører i Skånland kommune så det som en selvfølge at private aktører skulle bidra i større grad enn de faktisk gjorde. «De har et samfunnsansvar på lik linje som vi i kommunen har», påpekte han. Men ifølge informantene virker ikke prosjektet å bli oppfattet slik fra det private næringslivs side. Kommunene må nok også ta en del av skylden for dette. De klarte ikke å presentere et prosjekt som var snevert nok, og med fokus på snare gevinster. Dermed mistet de også en god støttespiller. Rådmann i Skånland støtter denne påstanden med utsagnet: «Æ trur det hadde blitt mye bedre hvis det var mer konkret – det va vanskelig å engasjere det konkrete næringslivet i det vide prosjektet». Hun påpeker videre at «vi-følelsen fungerte bedre i prosjektet om Kystkulturveien, «der hendta vi inn næringslivet mer konkret». Styringsgruppen klarte dermed ikke å framstille prosjektet som et nødvendig gode for alle.

Samarbeidet med privat sektor, lag og foreninger ble ikke vellykket. Et av delmålene ble dermed ikke oppnådd både på grunn av prosjektets bredde, og på grunn av de private og sivile aktørenes manglende behov for samarbeid. Kommunene, på sin side, gjorde et fremstøt mot næringslivet for å inkludere de. Det var en utbredt oppfattelse blant informantene at hvis samfunnsutviklingen skulle lykkes, var de avhengige av hverandre. Samstyring ble dermed framstilt som et premiss for måloppnåelse. Governance-litteraturen viser en offentlig sektor som er avhengig av andre aktører for å kunne overleve, altså at samstyring er en nødvendig tilpasning til de nye forholdene. Men utfra analysen virker det ikke som at samarbeid med privat sektor, lag og foreninger var nødvendig for at kommunene skulle klare å gjennomføre prosjektet. Samstyring i 'Blest i havlandet' kan i denne sammenheng tolkes mer som et ideal. Til tross for at forutsetningene for å lykkes bare i begrenset grad var tilstede søker kommunene denne formen for styring både på grunn av en forestilling om at dette er noe de burde gjøre, og på grunn av legitimitet.

Inkludering og oppslutning blant det private næringsliv og hos lag og foreninger ble ansett som svært viktig, men oppslutning innad i kommunene framsto som mer avgjørende for at prosjektet skulle bli vellykket. Jeg vil nå se på hvordan den politiske og administrative eliten stilte seg til prosjektet, deretter se på eierskapsfølelsen og engasjementet hos kommunestyrene og administrasjonene.

6.3 Oppslutning og eierforhold hos ledelsen

Styringsgruppens arbeid under 'Blest i havlandet' ble trukket fram av alle informantene som svært bra. «Hvis et slikt prosjekt skal lykkes må ordførerne brenne før nåkka slikt, det følte æ ordføreran gjor i detta prosjekte», sa tidligere ordfører i Skånland. Prosjektet ble i etterkant hevdet å være topptungt, blant annet fordi det var styringsgruppen som utformet målene og la strategien gjennom treårsplanen.

Et topptungt prosjekt har både styrker og svakheter. Styringsgruppens enighet førte nok til bedre handlekraft under treårsperioden, og bidro til mye av suksessen prosjektet oppnådde. Ifølge daværende kommunestyrerepresentanter hadde styringsgruppen under hele prosjektet øynene på målet, og jobbet kontinuerlig for at samstyringen skulle fungere. I et instrumentelt scenario kan eierskapet og engasjementet hos ledelsen begrunnes i at de var drevet av sterke motiver, og at de vektla samstyring som et godt middel for å nå kommunenes mål.

Næringskonsulenten i Gratangen uttrykker engasjementet som unikt. Den politiske og administrative eliten hadde de samme målene og var villige til å jobbe for å oppnå de. En betingelse for «vi-følelsen» som styringsgruppen skapte, var at de klarte å definere seg som en enhet, med bakgrunn i felles kultur og historie, i tråd med det institusjonelle perspektivet. Denne definisjonen har også sammenheng med politisk tilhørighet. Ordførerne som satt med makten under prosjektperioden var alle tre fra Arbeiderpartiet og hadde en felles forståelse for problemløsning. Tidligere ordfører i Skånland vektlegger at dette kan ha hatt en betydning: «Vi har sammen utgangspunkt. [...]. Vi møtes ofte i andre sammenhenga, vi kjenne og forstår hverandre». Jeg fikk inntrykk av at partitilhørighet representerer en annen sterk kultur som påvirker aktørene. De kunne dermed handle etter et felles ideologisk ståsted.

Styringsgruppen uttrykte et sterkt ønske om et vellykket samarbeid. De jobbet engasjert og målrettet mot å inkludere både privat næringsliv, lag og foreninger, så vel som resten av administrasjonen og kommunestyrene. I et ny-institusjonelt scenario ønsket styringsgruppen at denne styringsformen skulle fungere i småkommunene for legitimitetens skyld. Dette ble også trukket fram av informantene. Rådmann i Skånland vektla 'Blest i havlandet' som et politisk initiert prosjekt. Politikerne ønsket å gjøre noe nytt, blant annet for å sikre seg opinionens oppslutning til neste valg. Dette underbygger påstanden om legitimitet som et så sterkt motiv at det drev styringsgruppen i arbeidet.

Andre var skeptiske til den toppstyrte organiseringen, deriblant tidligere ordfører i Lavangen. Han vektla at en top-down-tilnærming til prosjektet førte til en ansvarsfraskrivelse fra andre i kommunen, både politikere og administrativt ansatte. «Det føltes ovenfraogned. [...]. Det kom jo fra ordfører – det va jo sætt på kartet, vedtatt – og sånn sku det være liksom». Som konsekvens av dette sier han at «eierskapsfølelsen hos de enkelte kommunestyrerepresentantan va lik null». Rådmann i Skånland nevner også eierskapsproblematikken: «Kommunestyre støtta prosjektet i ord, men i realiteten va de nok mer skeptisk». Min erfaring etter å ha snakket med daværende kommunestyrerepresentanter, er at kommunestyrene og deler av administrasjonene ikke følte eierskap og tilknytning til prosjektet i den grad styringsgruppen ønsket. Dette fører oss over til neste diskusjon.

6.4 Politisk og administrativt eierskap i et instrumentelt scenario

I det instrumentelle scenariet er aktørene styrt av en mål-middel-rasjonalitet, og det må være klare felles interesser og en klar nytteeffekt for hver av kommunene hvis samarbeidet skal fungere. Selv om prosjektet, ifølge rådmannen i Skånland, fikk få kritiske innvendinger under kommunestyre- og formannskapsmøter, betyr det ikke nødvendigvis at engasjementet og eierforholdet var tilstrekkelig. De nåværende ordførerne jeg intervjuet satt alle i kommunestyret under forrige valgperiode og følte begrenset grad av eierforhold til prosjektet. Jeg satt igjen med et inntrykk av at alle syntes prosjektet var viktig og bra for kommunenes utvikling, og at samarbeidet fungerte godt, men samtidig manglet enkelte «det lille ekstra», som tidligere ordfører i Skånland påpekte. Ved hjelp av det instrumentelle perspektivet kan jeg begrunne hvorfor eierskap og engasjement manglet i deler av kommunene.

6.4.1 Felles behov og interesser

Det ble trukket fram at ledelsen i Skånland kommune ikke hadde hatt den administrative tyngden de trengte bak seg. I et instrumentelt perspektiv kan dette forstås blant annet ved å se på behov og interesser blant aktørene. I min case ser jeg på regional tilhørighet for å belyse dette bedre.

Som tidligere vist var et av motivene for samarbeid bedre styring og koordinering av utviklingsarbeidet, siden de tre pendlerkommunene alle er avhengig av at regionen som helhet utvikler seg. Informantene fra Gratangen og Lavangen uttrykte dette motivet ganske klart,

mens Skånland hadde et litt annet fokus. Skånland kommune er større enn sine samarbeidspartnere og ligger i tillegg nærmere både Narvik og Harstad, hvor sistnevnte stadig ekspandere sørover mot Skånland kommune. Skånland tilhører dermed en annen region enn Gratangen og Lavangen. Rådmann i Skånland legger vekt på dette: «Vekst i Harstad er bra for Skånland, samt vekst i Skånland er bra for nabokommuner», påpeker hun. Skånland kan dermed flyte på Harstads utvikling i større grad enn sine nabokommuner. Dette trekker også ordføreren fram: «Vi har geografien med oss». Skånlands region strekker seg også sørover og inn i Nordland fylke. Som kjent er kommunen involvert i et annet etablert interkommunalt samarbeid med nabokommunene i sør, Evenes og Tjeldsund (ETS). På grunn av ulik regional tilhørighet har Skånland et litt annet behov enn Gratangen og Lavangen, spesielt når det gjelder styringsbehovet. I Gratangen var de mer fokusert på arbeidsplasser, mens i Skånland ønsket de aller først boliger. Ordføreren i Gratangen uttrykker dette godt:

«Det hjelp jo ikkje å ha hus til salgs – ka ska æ betale det med. Økonomisk trygghet e viktig. Det hjelp ikkje å ha gode naboar. Jobb først, så bolig! [...]. Vi ønske jo familia hit, men da skal du ha jævlig flaks at den eine e omsorgsarbeider og den andre lakselakter altså».

Her ser vi helt klart at interessene og målene ikke er helt sammenfallende i de to kommunene. Han summerer med å si at «Blest i havlandet var en bra idé, men virkemiddelbruken e feil». Ulike behov og manglende fellesinteresser førte til at samarbeidet ble vanskeligere, og at enkelte mistet engasjementet.

Rådmannen i Skånland hevder samfunnsutvikling uansett er en stor del av normaldriften, og legger dermed ikke videre vekt på at samarbeid var nødvendig for at utviklingen skulle styres bedre. «Vi har faktisk 240 fulle årsverk i Skånland kommune [...] du driv faktisk samfunnsutvikling gjennom dissan årsverkan, hvis du e litt bevisst på det», sier hun. En mulig komponent i forklaringen på den begrensede oppslutningen i Skånland kan dermed være at behovet for bedre styring, spesielt koordinert med Gratangen og Lavangen, ikke var sterkt nok. Effektivitet, kvalitet og styring var viktige motiver for samstyring, men når behovene varierer mellom aktørene kompliseres samarbeidet.

Næringskonsulenten i Gratangen fortalte også noe interessant i denne sammenhengen. Kommunene valgte å dele opp konferansene som skulle arrangeres kommunevis. Selve samstyringen tok med andre ord hovedsakelig form gjennom de felles kommunestyremøtene, men også i de forskjellige undergruppene satt det representanter fra de tre kommunene. Utover dette virket det enklest å dele opp arbeidsoppgaven. Jeg oppfattet informantene dit hen at å dele opp arbeidet kommunevis var den beste løsningen og dermed også det mest

effektive. Effektiviteten rundt slikt arbeid virker dermed å være sterkest på det lokale planet. Dette er i samsvar med det institusjonelle scenariet. En sterkt utviklet organisasjonskultur kan føre med seg både bedre kvalitet og høyere effektivt på arbeidet. De ansatte er så inkorporerte i kulturen, det vil si normene, reglene og miljøet, at de til en hver tid vet *hva* de skal gjøre og *hvem* det er best å forholde seg til. Kommunekulturen begrenser dermed mulighetene for samstyring. Dette kommer jeg imidlertid tilbake til i kapittel 6.5.1, men det viser her at de instrumentelle motivene for å inngå samarbeid ikke veide tungt nok til engasjere samtlige kommunestyremedlemmer og administrasjonsansatte. Flere så det som enklest å forholde seg til sin egen kommune, spesielt når behovene spriker.

6.4.2 Vurdering av gevinster

En annen mulig tilnærming til det manglende engasjementet kan være at innsatsen til prosjektet framsto som større enn gevinstene. Ordfører i Skånland var tidlig ute med å presisere dette på spørsmål om hvordan han ville evaluere prosjektet: «Æ syns det kosta meir enn det smakte». Her kommer altså en klassisk mål-middel-rasjonalitet til overflaten. Rådmann i Skånland trekker lignende informasjon fram:

«[Prosjektet] gikk ut over arbeidstida til ordføreren, rådmannen og næringsansatte. Hvis kommunen bestemme sæ før å gå inn i et slikt prosjekt så innebære det ei prioritering av våre tidsressurser. Det betyr samtidig at det er nåkka anna du ikkje gjør. Nåkka må prioriteres ned»

Rådmannen gir inntrykk av at prosjektets ekstrainsats tynget. «Nåkka må prioriteres ned» kan også bety at for noen ble prosjektarbeidet nedprioritert. Dette kan forklare hvorfor mange valgte å jobbe med lovpålagte oppgaver heller enn å satse på prosjektarbeidet.

Hvis enkelte ikke var engasjerte i prosjektet i det hele tatt, er det rart at prosjektet møtte så lite motstand i kommunestyrene og formannskapene. Rådmann i Skånland påpeker imidlertid at «i realiteten har det nok vært stilt mer spørsmål om det va riktig å prioritere så mye ressursbruk på et samarbeid med Gratangen og Lavangen, fordi vi e i et område...vi har ETS-samarbeidet». Hun understreker at hun som rådmann bare forholder seg til vedtakene, men hun tror at spørsmål om ressursbruken «lå bak og under». Rollen som lokal samfunnsutvikler fører til mye ekstraarbeid, og det ble gjort vurderinger av gevinstene samstyringen ville bringe med seg i forhold til tidsbruk og arbeidsmengde, i tråd med det instrumentelle scenariet.

Den politiske eliten hadde imidlertid et annet fokus til det krevende arbeidet. De nevnte også at prosjektet var tids- og arbeidskrevende, men hadde en mer positiv holdning til dette. I tråd med et instrumentelt perspektiv kan man anta at deres fokus heller var rettet mot at de så prosjektet som det beste midlet for å oppnå politiske gevinster. Jeg synes dermed det er en rimelig antakelse at ønske om legitimitet gjennom effektivitet, kvalitet og bedre styring, bidro til at de var så engasjerte.

6.4.3 Oppsummering av eierskap i et instrumentelt scenario

Det sviktende eierskapet som viste seg blant deler av kommunestyrene og administrasjonene ses i et instrumentelt perspektiv som et resultat av for svake motiver, ulike interesser og ulik regional tilhørighet blant kommunen som tilsvarer ulike styringsbehov. En mål-middel-rasjonalitet gjorde seg også gjeldende hvor det ble gjort vurderinger om resultatene av prosjektet ville være i samsvar med innsatsen. I et slikt perspektiv kan det hevdes at de gjorde rasjonelle vurderinger av hva de ønsket å oppnå, hvordan de skulle nå målet, og hvilke konsekvenser dette ville ha. De som manglet engasjement, kan ha vektlagt at kommunens ressursbruk, samt personlig innsats, ikke var i samsvar med resultatene.

6.5 Engasjement og eierskap i et institusjonelt scenario

I det institusjonelle scenariet vil kommunenes tradisjoner for noen bidra til å forenkle samstyringen, mens for andre vil det begrense dem for å gjøre noe nytt. Kommunen er lite tilpasningsdyktig og aktørene handler dermed hovedsakelig som de alltid har gjort. Informantene forteller om forhold som er i samsvar med dette scenariet, men de viser også til andre argumenter innenfor det institusjonelle perspektivet som helhet som har betydning for samstyring i 'Blest i havlandet'.

6.5.1 Kommunekulturens negative virkning

En sterk kommunekultur kan både ha positive og negative innvirkninger på de ansatte. Manglende eierskap kan ses i sammenheng med lite fleksible aktører i en sterk kommunekultur. Rådmann i Lavangen nevner dette: «Det kommer an på hvordan man definere sin egen rolle. Man kan låse kontordøra å bare gjøre jobben, eller...». Tidligere ordfører i Skånland trakk også fram at de hadde slitt med å skape eierskap hos politikerne generelt og

hos administrasjonen. «[Æ] trur vi ikkje har klart å få de ut av den tankebanen». Med å bruke begrepet «den tankebanen» tolker jeg det som at han sikter til kulturen som råder i kommunen. Dette kommer bedre fram i neste utsagn:

«Det e en kultur førr at man bare skal gjøre den jobben man er pålagt, ikkje nåkka mer. Ingen gnist – det er liksom en myte som man lever etter...den myten trur æ e grunnfesta i de som jobbe her». [...] [Æ] syns æ sleit litt med å få den prioriteringa æ ønske til dette prosjektet...i Skånland»

Det den tidligere ordføreren her trekker fram, er svært interessant. Han bruker ord som «kultur» og «myte» og snakker seg dermed inn i teorien i denne oppgaven. Kommunekulturen hevdes å være ineffektiv og treg, og ifølge den tidligere ordføreren jobber de ansatte etter denne forestillingen. De ansatte jobber ut fra de mål som er gitt, men i et institusjonelt lys påvirkes atferden kontinuerlig av kulturen som har utviklet seg over tid. I disse kommunene slet de med å få folk til å yte ekstra utover sine faste rammer. Dette må forklares nærmere.

Stiavhengighet kan bidra til å belyse aktørenes atferd. De målene som blir utformet ved organisasjonens begynnelse er ikke lett å forandre, selv ikke når omgivelsene og konteksten endrer seg (Christensen m.fl 2004:56). Kommunekulturen har dermed innvirkning på aktørenes handling- og beslutningsmønster. De ansatte handler «som de alltid har gjort» der deres hovedmål er å tilby innbyggerne i kommunen de tjenestene de er pålagt å tilby. Utover dette kreves det en ekstrainsats, og det virker som det er her det svikter. Den rigide organisasjonskulturen legger sterke føringer på de ansatte, og prosjektarbeid som 'Blest i havlandet' tar ikke del i denne kulturen. Dermed kan jeg, i tråd med en institusjonell tilnærming, hevde at stiavhengigheten begrenser muligheten for en vellykket samstyring.

Det er imidlertid viktig ikke å framstille kommunene som endimensjonale. Den overordnede organisasjonskulturen knytter nok individene til å handle i bestemte retninger, men man må likevel trekke fram muligheten for individuelle eller grupperte oppfatninger. Jeg vil hevde at oppfatningene og identiteten kan variere innad i en organisasjonskultur. Dermed er det rom for at aktørene kan oppfatte hva som er passende atferd forskjellig.

Ifølge flere av informantene mine var det, som vi har sett, helt naturlig med samstyring ut fra de normer og verdier som disse kommunene står for. På den andre siden trakk rådmann i Skånland fram muligheten for at det lå uenigheter og diskusjon bak vedtakene. Det varierende engasjementet som viste seg under prosjektet, kan belyses ved å gjøre noen vurderinger om kommunekulturen i Skånland.

Skånland kommune er stor i geografisk utstrekning og har tidligere tilhørt andre kommuner. Den nordlige delen tilhørte Astafjord kommune sammen med Gratangen fram til så sent som 1964. Kommunesenteret Evenskjer ligger i den sørlige delen av kommunen som ligger nærmere Evenes og Tjeldsund kommuner. Det er mulig at slike forhold har påvirket hvordan kommunekulturen har utviklet seg. Normene og verdien i kommunekulturen kan dermed sprike ut i fra geografisk tilhørighet. Rådmann i Skånland trakk fram at det var en nord/sør-spenningen i kommunen: «Ja, før var nord-kommunen en del av Astafjord kommune. I sør er man mer ETS-orientert, mens i nord mer mot Gratangen. Det e ei nord/sør-spenning som vi må ta høyde førr». Utsagnet viser at det er en reell nord/sør-spenning som har befestet seg i kommunen. Det kan gi meg grunnlag for å si at kommunens identitet bærer preg av dette.

Rådmannen kompletterer utsagnet med «Æ trur mange i sør-kommunen lure på ‘ka va egentlig detta prosjektet’?». Sitatet underbygger antakelsen om at kommunekulturen kan tolkes ulikt ut fra geografisk tilhørighet. Den institusjonelle referanserammen varierer dermed, og de administrativt ansatte som har tilhørighet til Sør-Skånland vil nok mest sannsynlig være mindre villige til å arbeide for samarbeid nordover. Dette vil også gjelde kommunestyrerepresentantene, selv om de ikke direkte tar del i kommunekulturen som sådan. De vil nok likevel være påvirket av slike spenninger og forhold.

6.5.2 Kommunekulturens positive virkning

En sterk kommunekultur kan på den andre siden bidra til positive effekter. Å trekke inn andre kommuner og samfunnsaktører i arbeidet ble påpekt av flere informanter som velfungerende og trygt. Ifølge informantene var det få kritiske innvendinger under kommunestyremøtene, og heller ikke hos formannskapet ble det noen videre debatt rundt finansieringene av prosjektet. Årsaken til at samarbeidet foregikk uten store konflikter kan begrunnes i kommunenes tradisjoner. «Vi har tradisjon førr å gjøre ting i lag», sa rådmannen i Lavangen. På grunn av deres tidligere kjennskap til hverandre og deres felles kultur og historie anså de det som naturlig å samarbeide rundt dette temaet. De utgjør dermed en såkalt homogen konstellasjon hvor det er enklere å avdekke sammenfallende interesser. «Naboeffekten» som baserer seg på like institusjonelle trekk, gjør seg gjeldende og øker sannsynligheten for et vellykket samarbeid (Andersen 2010:13). Dette kan være en del av forklaringen på at samarbeidet på mange områder fungerte.

Det er imidlertid et alternativ at kommunens tradisjoner ble brukt som et maktgrep. Fra ledelsens siden kunne de spille på tradisjonene de hadde for samarbeid overfor de andre aktørene. Jeg finner tegn til dette i datamaterialet. De informantene som var mest engasjert i prosjektet, med unntak av én, referer i større grad til de positive samarbeidstradisjonene enn til tradisjonene for en rigid arbeidskultur. Dette kan tolkes som et maktgrep i og med at ledelsen i de tre kommunene kunne forme diskursen rundt 'Blest i havlandet' til noe positivt. På den andre siden er det tenkelig at den politiske opposisjonen vektla de motsatte argumentene for å forhindre ekstra arbeid. Gjennom uformelle samtaler med andre i kommunene er det tenkelig at de «spilte på» de tradisjonene som har negativ virkning for prosjektet. Slik kunne de markere sin motstand til prosjektet uten å nevne det eksplisitt. Dette er imidlertid en antakelse som jeg ikke fant noen eksplisitte indikasjoner på, men jeg vil likevel trekke fram at slike forhold kan ha hatt innvirkning på aktørene som manglet engasjement og eierskapsfølelse.

6.5.3 En kort oppsummering

Organisasjonskulturen spiller dermed to ulike roller. Den har altså både positiv og negativ innvirkning på de kommuneansatte. På den ene siden kan den bidra til mer konsistent arbeid, bedre kvalitet og høyere effektivitet. På den andre siden gjør det organisasjonen mindre tilpasningsdyktig og mindre fleksibel. Analysen har vist at det er et tilfelle av lite fleksible administrativt ansatte, og også kommunestyrerepresentanter. Med bakgrunn i analysen ser det ut til at kommunekulturen spiller en rolle i diskusjonen om hvorfor de manglet engasjement. Dette er i samsvar med det institusjonelle scenariet.

Det blir klart at organisasjonskulturen styrer aktørene til å prioritere tiden sin på de tradisjonelle arbeidsoppgavene. Men siden alle legger vekt på at arbeidet med samfunnsutvikling er avgjørende for kommunens framtid, er det betenkelig at de ikke tenkte mer instrumentelt. Gjennom samarbeidet kunne de dermed ha kombinert sitt daglige arbeid som er i overenstemmelse med «det de alltid har gjort», samtidig som de kunne utnytte de andre kommunenes ressurser. Det vil si at de overlater arbeidet til noen andre, men oppnår samtidig samme gevinst. Men dette var ikke tilfellet. Jeg vil argumentere for at dette er et tegn på at organisasjonskulturen og de institusjonelle elementene i praksis veier tyngre enn de instrumentelle formålsrasjonelle handlingene.

6.5.4 Samstyring og passendehetslogikk

I et institusjonelt scenario handler aktørene ut fra en passendehetslogikk. På den ene siden var det passende å følge tradisjonene og det historisk-institusjonelle forholdet til samarbeid, men på den andre siden blir det også ansett som passende å handle slik de alltid har gjort, i en kontekst av en rigid og lite tilpasningsdyktig kommunekultur. Det passende kan imidlertid også være av en instrumentell art. I enkelte situasjoner kan det synes passende å handle ut fra en mål-middel-rasjonalitet. Kosekvenslogikken kan dermed ta del i logikken om det passende (Sørensen og Torfing 2005:89-90). Mål-middel-strategien kan derfor være en del av de føringene kommunekulturen legger på aktørene.

Det passende kan dermed tolkes ulikt, og slik kan de varierende individuelle tilnærmingene forklares. Jeg vil argumentere for at styringsgruppen bar større preg av den instrumentelle tilnærmingen til passendehetslogikken enn kommunestyrerepresentantene. Styringsgruppen handlet mot et mål, nemlig å øke samfunnsutviklingen, og for å komme dit var de avhengige av å få til samstyring. Å være kalkulert og målrettet var for dem en passende atferd i en fraflyttingstrua kontekst. Det passende for enkelte av kommunestyrerepresentanter og administrasjonen var derimot å følge de normer og verdier som styrer de mot å handle som de alltid har gjort. Jeg vil si dette er ganske naturlig. Toppolitikere vil være styrt mot muligheten for gjenvalg, og dermed forsøke å gjøre noe nytt, skape positivitet i bygda og erverve legitimitet gjennom et vellykket prosjekt. Derfor er det naturlig at de jobbet hardt for å nå målet. Opposisjonen, på den andre siden, er neppe like engasjerte for å jobbe mot noe de selv ikke politisk vil tjene på. Dette er imidlertid en antakelse som ville vært interessant og fulgt opp.

Ifølge informantene var det altså mange som var lite engasjerte. I institusjonelle termer betyr dette at det var mange som anså «det passende» som å forholde seg til de oppgaver de var pålagt. Dette resulterte i at kommunene, under 'Blest i havlandet', i stor grad arbeidet slik som de alltid hadde gjort. Samtidig er det åpenbart at kommunene er influert av moderne styringsformer. Det virker likevel som den lokale kulturen står sterkere enn ideen om en moderne kommune. Ifølge den institusjonelle analysen vil ikke kommunen klare å tilpasse seg de omfattende omstillingene som vi ser i offentlig sektor i dag. Det ny-institusjonelle perspektivet har imidlertid en litt annen tilnærming til dette.

6.5.5 Oppsummering av eierskapet i et institusjonelt scenario

I et institusjonelt scenario kan oppslutning og eierskapsfølelse belyses gjennom organisasjonskulturen, og gjennom en vurdering av hva som for aktørene er passende atferd. Organisasjonskulturen legger sterke føringer på hva som er den passende handling, og i dette tilfellet er enkelte administrativt ansatte påvirket av kommunekulturens «tankebane». Tankebanen representerer i dette tilfellet en lite tilpasningsdyktig kultur, hvor de ansatte velger sine faste arbeidsoppgaver framfor å måtte gjøre ekstraarbeid. Et annet argument for den skuffende oppslutningen kan være nord/sør-spenningen som har befestet seg i Skånland kommune. Dette ser ut til å ha påvirket identiteten og organisasjonskulturens utvikling som igjen har ført til et variert forhold til hva som er passende. Det passende kan dermed tolkes i flere retninger, og styringsgruppens engasjement gjenspeiler en mål-middel-logikk som passende.

6.6 Samarbeidspraksis i et ny-institusjonelt scenario

Ut fra den foregående analysen syntes ikke samstyring å være en nødvendig tilpasning siden kommunene i stor grad styrte som før. Slik framstår samstyringen mer som et forsøk på å etterstrebe et normativt ideal. Jeg finner flere indikasjoner på at kommunen ønsket å etterstrebe et ideal. Det ny-institusjonelle scenariet trekker imidlertid fram at kommunene er presset til å tilpasse seg de sosialt konstruerte oppfatningene for å opparbeide legitimitet. Dermed kan samstyring også virke som en nødvendig tilpasning. Dette skal nå drøftes videre.

6.6.1 Myter og trender

Tidligere har jeg hevdet at samstyring kan representerer en myte. Det er flere indikatorer på at de aktuelle kommunene er påvirket av disse. I lys av et ny-institusjonelt perspektiv ser det ut til at prosjektdeltakerne prøvde å adoptere både generelle trender, og en spesifikk horisontal styringsform som anses i omgivelsene for å være den beste og mest moderne. De tilstrebet dermed en styringsform der de forsøkte å inkludere privat sektor, lag og foreninger. I det ny-institusjonelle scenariet har dette tett sammenheng med ønsket om å være en legitim aktør.

Gjennom denne studien av 'Blest i havlandet', tolker jeg prosjektet som påvirket av trender. Både prosjektnavnet 'Blest i havlandet', og prosjektets visjon, «lys i alle husan», er eksempler på trender som blir viktigere i moderne organisasjoner. Slagord og visjoner, samt fengende

prosjektnavn, er blitt mer og mer vanlig i kommuners arbeid med å sette sin kommune på kartet. Ordfører i Lavangen påpekte at denne visjonen er alt for vag, og han stilte spørsmåltegn rundt hva dette betydde. Ifølge et ny-institusjonelt scenario kommer ofte innholdet i bakgrunn, mens det primære fokuset rettes mot hvordan organisasjonen ser ut for andre. I en slik sammenheng kan prosjektet tolkes mer som et såkalt utstillingsvindu for å etterstrebe legitimitet, enn en reell streben etter gevinster utover legitimitet. Ønsket om adopsjon var dermed en tilpasning til et ideal, både på bakgrunn av egen vilje, men også for å tilpasse seg presset fra omgivelsene.

6.6.2 Legitimitet

Alt tatt i betraktning så handler ikke kommunens virke bare om å være effektiv. Den politiske siden i kommunen er tross alt avhengig av legitimitet blant innbyggerne med tanke på gjenvalg. Også kommunens administrasjon må konstant vise seg handlekraftig og moderne for å bevare sitt renommé i stadig skiftende omgivelser. Legitimitet var dermed en drivkraft i selve prosjektprosessen. For å opprettholde legitimiteten var Gratangen, Skånland og Lavangen avhengige av å følge med på hva som skjer i andre kommuner, i det private næringsliv og på et høyere beslutningsnivå.

Jeg vil argumentere for at med inklusjon av privat næringsliv og lag og foreninger lå det en underliggende tanke om å forholde seg til det ytre press om å være moderne og framtidsrettet. I selve prosessen viste det seg imidlertid at det var problematisk å kople opp privat næringsliv og lag og foreninger samtidig som tre kommuner skulle jobbe horisontalt. Dette ble imidlertid ikke sterkt vektlagt i rapporten, selv om det var nevnt. Dette tolker jeg som et utstillingsvindu, der kommunene vil at 'Blest i havlandet' skal framstå som et vellykket samstyringsprosjekt. Ideen om kommunen som en moderne organisasjon veier tungt. Myten ble dermed forsøkt trukket inn i kommunene, men viktigst for legitimitetens skyld er at den ble reflektert utad.

6.6.3 Uformelle nettverk – en trend eller en nødvendig tilpasning?

Den horisontale styringsformen har fått en forbilledlig status, som organisasjoner både ønsker å tilpasse seg, og samtidig er sterkt oppfordret til fra statlig nivå. I 'Blest i havlandet' tok dette blant annet form gjennom å bygge nettverk. Det var tidlig et fokus, og faktisk en av delmålene, at prosjektet skulle bidra til å sette kommunene på kartet, samt skaffe nyttige

kontakter i andre organisasjoner til senere bruk. Blest-deltakerne var i kontakt med en rekke aktører som er involvert i distriktpolitikken. De har sjekket opp mange ulike prosjekter og blitt kjent med hvilke alternativer de står overfor. Rådmannen i Lavangen nevner blant annet «Lucky Næroset⁶» som et eksempel til etterfølgelse. Slik kan jeg også hevde at 'Blest i havlandet' var involvert og engasjert i å forholde seg til, og tilpasse seg, nye måter å styre på. Kommunene har i tillegg vært på seminarer og konferanser, og de ytret et klart ønske om å koble seg opp mot øvrige prosjekter rundt i Norge for «å være en del av et sånt kompetansedelingsnettverk», som rådmann i Lavangen sa.

Nettverk kan tolkes både i et ny-institusjonelt perspektiv og i et instrumentelt perspektiv. Viktigheten av vertikale, uformelle nettverk er derfor interessant. Dette er en sentral del i litteraturen om governance. Aktører i politikkkutforming forholder seg til hverandre på mer uformelle måter. Tidligere ordfører i Lavangen trakk blant annet fram at Lavangens oppfølgingsprosjekt til 'Blest i havlandet', «Lavangen i vekst», ville hatt større vanskeligheter med å få midler uten hans engasjement for å etablere nettverk i fylkeskommunen og hos fylkesmannen. «Nu må ordføreren være mer aktiv. [...] Uhyre viktig at ordføreren er aktiv, er på banen, møte opp på møta, være en av gutta». Den tidligere ordføreren legger vekt på at dette er nødvendig for i det hele tatt å få støtte. Nettverk oppover i systemet virker dermed her som en nødvendig tilpasning til de nye forholdene. Nettverk blir slik et instrumentelt middel for måloppnåelse, samtidig som det er flere tegn på at det også er en tilpasning til forventningene i omgivelsene.

Teoriene om instrumentelle og ny-institusjonelle handlinger koples dermed til hverandre. I et ny-institusjonelt scenario kan disse uformelle forholdene tolkes som trender, mens i et instrumentelt scenario oppfattes de som reelle effektiviseringsverktøy. Dette viser at de moderne trendene på ingen måte er frikoplet instrumentelle hensyn. På den ny-institusjonelle ytterfløy blir det hevdet at mytene bare er «utstillingsvinduer». Det vil si at de ofte blir akseptert som gode verktøy, uten at de nødvendigvis er det. Grunnen til at de er tett koplet til det instrumentelle scenariet, er at de ofte presenteres som effektive redskaper til problemløsning. Myten blir allment anerkjent ettersom det er vitenskapelig argumentert for at effektivitet er dens hovedmål. Dette vil si at den blir tatt for gitt som tidsriktige, effektive og moderne måter å organisere på (Christensen m.fl 2004:67). Dette forklarer hvorfor mange

⁶ Lucky Næroset er et kreativt prosjekt for å sette bygda på kartet. Det er et bygdeutvalg, men organisert og drevet på en helt annen måte. De kaller seg selv for en fristat, med egen regjering. Opprettet hovedsakelig for å bevare bygdas skole. Kilde: <http://www.lucky-naeroset.no/nyheter>.

Blest-deltakere ønsket å organiseres etter det de oppfattet som nettopp den tidsriktige, effektive og moderne metoden. De som vi har sett manglet engasjement og eierforhold, forholdt seg kanskje ikke til globale trender, men strandet heller mot den lokale kulturen.

6.6.4 Oppsummering av eierskap i et ny-institusjonelt scenario

Både legitimitet og tilpasning til et ytre press virket som en drivkraft i prosjektet. På den ene siden ønsker kommunene å koples opp mot de sosialt legitimerede styringsformene for å bli oppfattet som moderne. På den andre siden er kommunene sterkt presset til å reflektere myten for å unngå å bli ansett som bakvendt og lite tilpasningsdyktig. Det er svært interessant at samstyringen i 'Blest i havlandet' ikke ble som forventet. Som vi har sett begrunnes dette i en rekke forhold, men det virker som det er en inkonsistens mellom myten og kommunens tradisjonelle styringsformer. Dette skal jeg gå nærmere inn på i neste kapittel som tar for seg effektene av samarbeidet.

6.7 Avslutning

I dette kapitlet har jeg sett på hvordan samstyringen fungerte i praksis. Det ble hovedsakelig lagt vekt på hvordan 'Blest i havlandet' unyttet de lokale ressursene i kommunene, som privat næringsliv, lag og foreninger, og om prosjektet engasjerte de viktigste aktørene, prosjekteierne (kommunestyrene) og de som faktisk skal utføre oppgavene, nemlig administrasjonen.

Faktorer som ble trukket fram for å belyse det begrensede engasjementet og eierforholdet var at kommunene blant annet hadde ulike interesser, og varierende behov. Spesielt i Skånland hadde de et annet behov for styring av samfunnsutviklingen. I tillegg ble prosjektet generelt sett på som svært tids- og arbeidskrevende, som førte til at noen synes det virket mer ressurskrevende enn de eventuelle gevinstene. Konsekvenslogikken spilte med andre ord inn. I lys av det institusjonelle perspektivet ble den sterke organisasjonskulturen trukket fram. Aktørene hadde vanskelig for å tilpasse seg nye forhold, som Blest i havlandet var et eksempel på, siden de er preget av en rigid kultur. På den andre siden var mange engasjerte, og spesielt styringsgruppen. Det ble trukket fram at styringsgruppen var preget av en mål-middel-rasjonalitet der de jobbet målrettet mot økt effektivitet, kvalitet og bedre styring. I tillegg ble det vektlagt at årsaken til engasjementet var et sterkt ønsket om gjenvalg, blant

toppolitikerne, men også en generell legitimitet til kommuneinstitusjonen. Dermed etterstrebet styringsgruppen den anerkjente myten, i denne sammenheng den horisontale styringsformen.

7 Effekter av samstyring og «Blest i havlandet»

I dette kapittelet vil jeg se på hvilke effekter samarbeidet førte med seg. På bakgrunn av den foregående analysen virker det som prosjektet hovedsakelig skapte engasjement blant den politiske og administrative ledelsen. Eierskapet til prosjektet utover dette viste seg i noen grad å være begrenset. Jeg vil derfor gå nærmere inn i mulige forklaringer på hvorfor ikke prosjektet befestet seg hos alle. Jeg vil se på i hvilken grad kommunens mål ble oppnådd gjennom samstyringen, samt vurdere prosjektets effekter for samfunnsutvikling og stabilisering av innbyggertallene. Analysen av effektene fordrer avslutningsvis en teoretisk diskusjon hvor jeg tar opp elementer som kan tolkes på tvers av scenariene. Dette for å vise at motiver, praksis og effekter av samstyring er av en høyst kompleks art.

7.1 Effekter i et instrumentelt scenario

Samarbeidsprosjektet førte til en rekke positive resultater. Flere informanter uttrykte at dersom prosjektet skulle befestet seg i alle ledd, måtte samstyringen bidra med klare gevinster for kommunene. Det var altså et fokus på gevinstene i forhold til ressursbruken. Dette målet drev aktørene under prosjektet, og jeg skal nå se på hvilke resultater det førte med seg i forhold til motivene i det instrumentelle scenariet.

For det første oppsto det en form for stordriftsfordel. Hvis én av kommune skulle gjort dette alene, ville ressursbruken blitt langt høyere enn gevinstene. Derimot, ved å samarbeide sikret kommunene seg flere gevinster i form av mer økonomiske midler til rådighet, mer arbeidskraft, mer effektivitet, bedre kvalitet over arbeidet og en bedre overordnet styrings- og koordineringsfunksjon. I denne sammenheng hadde prosjektet utvilsomt store gevinster.

Motivene sett i et instrumentelt scenario syntes å være sterke, både i forkant av prosjektet og underveis. Likevel har vi sett at deler av kommunestyrene og administrasjonen ikke var like engasjerte som forventet. I det instrumentelle scenariet har aktørene kontinuerlig vurdert konsekvensene og antatt at resultatet av prosjektet ikke ville tilsvare innsatsen. Dette nevner ordfører i Skånland helt eksplisitt: «[Det] har gått enorme administrative ressursa uten at vi har fått igjen for det». Utsagnet underbygger dermed den instrumentelle antakelsen. Manglende engasjement kan begrunnes i kommunenes formålsrasjonalitet, der gevinstene ikke syntes gode nok. På den andre siden sier han at prosjektets formål var «utmerket» og at samarbeidet fungerte godt. Likevel står de igjen med erfaringene av at prosjektets gevinster,

for eksempel bedre effektivitet, bedre kvalitet og bedre styring og koordinering, ikke var nok til å skape «blest» blant alle deltakerne.

Effektene av målet om å få en bedre styrings- og koordineringsfunksjon kan diskuteres videre. Prosjektet representerer som vi har sett en bedret mulighet for å samkjøre løsninger på et problem som strekker seg over en hel region. Næringskonsulenten i Gratangen trekker imidlertid fram enkelte utfordringer. Prosjekttilnærmingen fungerte godt som styringsverktøy, men bare for en periode. Hun lurer på om prosjektet har bygd et fundament for framtidig samstyring, eller om de etter prosjektets slutt mister dette verktøyet. «Når prosjektet er avsluttet - Kæm tar ansvar? Kæm følger opp? Dette e ei typisk prosjektfelle man går i». Hun viser med andre ord til en styringsforvitring som følger med prosjekter: «Produktet er bra, men kæm skal følge opp?». Utsagnet viser at noen av effektene av samstyring bare er midlertidig. Det må dermed bygges en plattform for framtidig samarbeid hvis man ønsker varige effekter. Dette vil også gjelde de andre målene, effektivitet og kvalitet, siden samstyringen mest sannsynlig vil forvitte etter prosjektslutt.

Under prosjektet derimot kan det likevel hevdes at samstyringen bidro til å samordne arbeidet som tidligere var fragmentert. Samstyring bidro altså til effekter, men årsaken til at ikke alle målene ble nådd er i følge det instrumentelle scenariet at ikke alle sluttet opp om virkemidlet som ble brukt, nemlig samstyring. I de andre perspektivene belyses imidlertid dette annerledes.

7.2 Effekter i et institusjonelt scenario

Ut fra et institusjonelt scenario kan man si at Gratangen, Skånland og Lavangens historie og tradisjon på mange måter legger forholdene til rette for at samarbeid skal få effekter. De har lang tradisjon for samarbeid, og stor deler av kommunene har i tillegg en historisk tilknytning til hverandre.

Alle retningslinjer fra staten og fylket tydet på at samarbeid mellom kommuner er den beste framgangsmåten for å løse et grenseoverskridende problem. Ut fra en passendehetslogikk ville kommuneaktørene i denne situasjonen handle deretter, både siden kommunen må tilpasse seg retningslinjer fra høyere nivå, og for at for mange var samstyring helt naturlig. Prosjektet fikk dermed mange positive effekter, i form av mer positivitet i kommunene, mer fokus på problemet med befolkningsstagnasjon og en fornyet samarbeidsplattform. På

bakgrunn av dette er det forunderlig at enkelte kommunestyrerepresentanter og administrativt ansatte ikke var engasjert eller følte eierskap til prosjektet.

De begrensede effekter av samarbeidet kan likevel forklares i dette perspektivet. Jeg finner flere indikatorer på at kommunekulturen står så sterkt at den vanskelig tilpasses nye styringsformer. Forholdet til samstyring ble dermed begrenset av dette. Den lokale kommunekulturen, med de normene og verdiene som ligger i denne institusjonen, fører aktørene inn i det jeg vil kalle et «kommunemønster». Kommunen er kjent som rigid og lite tilpasningsdyktig, og når de ansatte er indoktrinert i denne kulturen, har de vanskeligheter med å forholde seg til det som kan defineres som «nytt», som 'Blest i havlandet' nettopp var et eksempel på. Kommunene har altså tradisjon for å samarbeide på flere områder, men de har ikke tradisjon for å arbeide utenfor den fastsatte rammen, for eksempel gjennom et prosjekt som krever ekstrainsats. Dette bidrar, i lys av et institusjonelt perspektiv, til å forklare at samstyringen ikke fikk skikkelig fotfeste.

7.3 Effekter i et ny-institusjonelt scenario

Effektene sett i et ny-institusjonelt perspektiv krever også en diskusjon. Legitimitet var et viktig motiv, men effektene av en eventuell økning av legitimitet er problematisk å måle. Det må altså et større forskningsprosjekt til for å se eventuelle endringer av opinionens legitimitet til kommuneinstitusjonen, men det er tenkelig at flere opplevde det som positivt at kommunen gjorde noe nytt. Christensen m.fl hevder at visjoner gir politikere økt legitimitet ved at de virker handlekraftige (2004:97). I tråd med dette vil jeg påstå at 'Blest i havlandet' bidro til å sette kommunen som helhet i et godt lys, siden innbyggernes oppfattelse av en handlekraftig kommune vil bidra til økt legitimitet.

Motivet var altså at med å gjøre noe moderne og framtidsrettet skulle også kommunens legitimitet styrkes, jamfør Jacobsen (2010), Røvik (1998) og Scott (1995). I et ny-institusjonelt scenario spiller innbyggernes oppfatninger den største rollen. De oppfatter samstyring i 'Blest i havlandet' som at kommunen gjør noe nytt, mens hva kommunen faktisk gjør, kommer i andre rekke. Dermed trekkes argumentene inn i en videre diskusjon om et skille mellom idé versus praksis, som i fagtermer kalles dekopling. I 'Blest i havlandet' ble ideen om horisontale samarbeidsløsninger for å få bukt med sentraliseringen frontet utad, men den faktiske styringsformen fikk ikke fotfeste. Ordfører i Lavangen uttrykker det slik: «Tanken, visjonene og ideen va glimrende, men gjennomføringa var mer problematisk». På

den ene siden var selve prosjektet og samarbeidsformene noe nytt, men som vist tidligere klarte ikke prosjektet å utnytte de lokale ressursene i kommunene med å få samarbeide med privat sektor, lag og foreninger til å fungere. De klarte heller ikke skape «blest» i kommunestyrene og administrasjonene i den grad de hadde ønsket. Det oppsto en dekopling.

7.3.1 Dekopling

Samstyringen skulle implementeres i kommunene, men det viste seg å være vanskelig. Oppskriften på den moderne organisasjonsformen er en immateriell idé og kan metaforisk ses på som et halvfabrikat som må ferdigstilles i kommunen (Christensen m.fl 2004:72). I spenningsfeltet mellom effektivitet og legitimitet oppsto det problemer siden hensynet til effektivitet tilsier at man bør holde fast på de innarbeidede løsningene, mens legitimiteten i det ny-institusjonelle perspektivet er avhengig av å tilpasse seg forventninger fra omgivelsene. Dilemmaet ble taklet med en dekopling hvor kommunene, for å oppnå begge disse målene, frontet 'Blest i havlandet' som en horisontal og inkluderende styringsform utad, mens innad i kommunene ble den tradisjonelle styringsformen mer eller mindre bevart. Gratangen, Skånland og Lavangen klarte altså ikke å «ferdigstille produktet». Prosjektet er dermed et eksempel på en dekopling mellom ytre og indre struktur og kan refereres til det Brunsson kaller «organisatorisk hykleri» (1989).

Det er tegn på at styringsgruppen håndterte problemene de møtte under adopsjonen med aktiv dekopling. Ordfører i Lavangen uttrykker sitt manglende eierskap som et resultat av manglende informasjon om hva som skjedde i prosjektet: «Æ følte vi ikkje hadde oversikt over ka som skjedde. Æ kunne lese i lokalavisa om nåkka æ aldri hadde hørt om. [...]. Orienteringen va også vage, i forhold til ka som skjedde». Dette utsagnet kan tolkes dit hen at dekoplingen var bevisst. Hvis det var en bevisst dekopling, har styringsgruppen aktivt og med overlegg skilt mellom idé og praksis for å unngå tap av legitimitet (Røvik 2009:299). Brunsson, på den andre siden, trekker fram at dette hykleriet ikke nødvendigvis må tolkes negativt. Organisasjoner befinner seg i omgivelser der de blir utsatt for sterkt press for å opprettholde legitimiteten. Dekopling er dermed måten å forholde seg til stadig skiftene omgivelser.

I 'Blest i havlandet' er det imidlertid flere indikasjoner på at dekoplingen ikke var en planmessig strategi. Ut fra datamaterialet virker det som om styringsgruppen forsøkte å få dette til å fungere, mens mangelen på samsvar mellom intensjonene og praksisen er et resultat

av andre forhold. Næringskonsulentene i Gratangens utsagn underbygger dette: «Vi prøvde virkelig å forankre det». Arbeidet med å kople den nye organisasjonsoppskriften til sine kommuner ble likevel for vanskelig.

Årsaken til at samstyring ikke fikk fotfeste i 'Blest i havlandet' kan i lys av dette scenariet tolkes som mangel på samsvar mellom den moderne styringsformen og kommunens nåværende organisering. Både den formelle strukturen og den uformelle kulturen virker til å styre aktørene til å handle mot andre kommunale mål.

7.4 Samstyring for samfunnsutvikling

Samstyringen hadde både negative og positive effekter. 'Blest i havlandet' som prosjekt ble likevel av de fleste ansett som vellykket, i den forstand at det bidro til en rekke indirekte effekter. Den viktigste effekten som blir trukket fram er prosjektets evne til å sette fokus på sentraliseringsproblematikken. Hvis sentraliseringen skal fortsette i samme tempo, må de handle nå. 'Blest i havlandet' bidro i så måte til å sette dette arbeidet i gang. Som vi ser har Gratangen, Skånland og Lavangen tatt opp kampen mot sentraliseringen med å sette fokus på næringsutvikling, landbrukseiendommer og boliger, skolepolitikk og bolyst.

Positive utfall som ble trukket fram av informantene, var økt informasjon om problemet og om eventuelle løsninger. Prosjektet bidro med nettverksbygging, nye kontakter, effektivitet og kvalitet over arbeidet som ble gjort. Flere påpekte at kommunene etter prosjektslutt fortsatt kan benytte seg av kompetansen i de andre kommunene: «Det blir enklare å ta opp telefon kommunan i mellom, og opp til fylke. Nu har æ jo utvikla gode nettverk opp mot fylkesmannen blant anna – nettverk e viktig», sa tidligere ordfører i Skånland. Prosjektet har med andre ord skapt en plattform for framtidig samarbeid.

Den største effekten som trekkes fram er at de gjennom prosjektet har klart å sette samfunnsutvikling på dagsorden. De har satt kommunene på kartet, både hos fylkeskommunen, fylkesmannen, Distriktssenteret, Sametinget og en rekke andre aktører. I tillegg har de vist innbyggerne at det skjer noe positivt der. Rådmann i Skånland reflekterer rundt effektene av prosjektet: «Blest oppfattes som positivt, når syns jo det e bare tull, men når oppleve det som positiv at kommunen bryr sæ. Reklameeffekten, altså omdømme, e nok større enn den konkrete effekten». Deretter trekker hun fram begreper som positivitet og omtanke, og påpeker at «denne effekten er bra». Tidligere ordfører i Lavangen trekker også

fram dette: «Vi har på nån måta skapt en prosess. Prosessen e den viktigste. [...]. Et fokus va å snu tankegangen. I konferansan va det fokus på disse typan kommuna, fraflytting, og detta område». De fleste informantene er dermed fornøyde med de indirekte effektene.

Alle informantene sa at de syntes prosjektet og samarbeidet har ført med seg gode indirekte effekter, men de var mer skeptisk til de direkte. Skånland har hatt en positiv befolkningsutvikling fra 1.januar 2009 til 2011 (SSB 2012c), mens Lavangen og Gratangen har økt befolkningen i fra 2011 (SSB 2012d,e). Informantene er imidlertid usikker på kausalforholdet her. Ordfører i Lavangen svarer at «slike ting e vanskelig å si, men at det spilte en rolle...nåkka effekt må 'Blest i havlandet' ha hatt?!». Tidligere ordfører i Skånland tørr heller ikke si noe om forholdet mellom prosjektet og befolkningsveksten. Likevel er han overbevist om at prosjektet har bidratt til å skape positivitet og framtidstro. Ordfører i Skånland derimot er mer sikker: «Ingen tilflytning skyldes Blest».

Det ble påpekt av flere informanter at effektene først ville komme hvis prosjektet videreføres. Samtlige informanter syntes prosjektet var for bredt, og flere uttrykker et ønske om «'Blest i havlandet', fase II», hvor virkemidlene skal tilspisses. En anbefaling av videreføring av prosjektet ble faktisk enstemmig vedtatt på siste felles kommunestyremøte (Protokoll, Kommunestyremøte 2011). Tidligere ordfører i Skånland er spesielt innstilt på at kommunene skal videreføre prosjektet. Han bruker en hoppbakkemetafor for å evaluere effektene: «Vi har hoppa! Vi kan ikkje stoppe nu, da lander vi øverst i bakken. Vi har mulighet nu til å få til et skikkelig nedslag». En fase II vil ifølge den tidligere ordføreren føre med seg ytterligere effekter: «Det vil være bedre med en oppfølging enn å presentere noe helt nytt...da vil folk bli oppgitt: 'ingenting nytter'», sier han. Her kommer også legitimiteten inn. Kommunen må vise seg som handlekraftige. Hvis innbyggerne ser at prosjektets effekter falt i grus, vil de betvile kommunens handlekraft. De fleste informantene hevder at det fortsatt er behov for en felles front mot sentraliseringen, og at prosjektet må videreføres for å beholde legitimiteten hos innbyggerne. I etterkant av intervjuene mine viser det seg imidlertid at kommunenes nye ordførere ikke har samme fokus som de forrige, selv om de alle stemte for fase II (Protokoll, Kommunestyremøte 2011).

En Harstad Tidene-artikkel med overskrift «Løber interesse for 'Blest i havlandet'» viser til at formannskapet i Skånland ikke vil videreføre prosjektet. Årsaken skal være argumentert for på følgende måte: «Prosjektet kan ikke vise til gode nok resultater» (Harstad Tidene 2012).

Dette kan også bidra til å underbygge argumentene presentert i kapittel 6.4.2 siden det også her kommer fram at Skånland har slitt med interessen for prosjektet.

Kommunene har gjennom 'Blest i havlandet' tatt opp kampen mot det flere anser som et stadig påtrengende fokus på kommunesammenslåing. Gjennom samstyring på flere områder viser de seg handlekraftige selv som små kommuner. Næringskonsulent i Gratangen trekker fram at innsatsen mot interkommunale samarbeid og samarbeid med andre samfunnsaktører bidrar til å styrke deres posisjon som småkommune: «Vi kan bestå som små, så lenge vi samarbeide».

7.5 Governance og en teoretisk diskusjon

Gjennom analysen har vi sett at samstyring både kan være et eksempel på en nødvendig tilpasning til de nye postmoderne forhold og et normativt ideal. Governance-litteraturen trakk opp dette spørsmålet, mens organisasjonsscenariene bidro til å besvare dem. De instrumentelle motivene som effektivitet, kvalitet og styring ble av flere vektlagt som høyst nødvendig i arbeidet om samfunnsutvikling, og samarbeid virket på mange måter som en forutsetning for å oppnå disse. Dagens distriktspolitikk er lagt til rette for at kommuner må samarbeide, siden kommunens rolle som samfunnsutvikler er av svært kompleks art. Analysen viser at én kommune med rundt 1000 innbyggere har problemer med å mobilisere tilstrekkelig kompetanse eller midler til å gjennomføre et slikt arbeid. Ordfører i Lavangen trekker fram dette,

«Det e lite ressursa i kommunen. Det e vanskelig å konsentrere sæ om samfunnsutvikling når staten trer reforma over oss, som vi må gjennomføre...Avgjørelsa tatt i Oslo som de ikke ser konsekvensan av».

Han understreker at dette er en stor utfordring, særlig for små kommuner. «Det e ikkje nok midla til [samhandlingsreformen] en gang, i hvert fall ikkje midla til nåkka anna. Derfor må vi samarbeide». Slik kan man si at samstyring ble ansett som en nødvendig tilpasning til de nye forholdene. Jeg antar imidlertid at ordføreren her sikter til samarbeid med de andre kommunene, siden samstyring med de lokale aktørene ikke ble vellykket. Samstyringens effekter i lys av de instrumentelle motivene var vellykket, og derfor vil jeg hevde at samarbeid med private aktører ikke kan ses på som nødvendig i denne sammenheng.

I det ny-institusjonelle perspektivet ble det trukket opp at kommuner må forholde seg til trender og myter for å bevare legitimiteten. I dagens moderne samfunn skifter forestillingen

om «det moderne» svært fort, og kommuner må, som andre organisasjoner, forholde seg til disse. På den ene siden kan samstyring også her ses på som en nødvendig tilpasning siden både politikere og administrasjonen er avhengige av legitimitet. Men ettersom jeg har vist hvordan samstyring i dette tilfellet ikke befestet seg, virker det naturlig å se på fenomenet som et normativt ideal. Kommunene oppfatter i slike tilfeller samstyring som et ideal. De etterstreber idealet for å virke moderne og framtidsrettet. Når de ikke handler deretter, selv om de fronter det utad, tyder det på at samstyringen ikke er nødvendig. Jeg fant flere indikatorer på at kommunene ønsket å følge trender, uten at de klarte å implementere samstyringen i den grad de ønsket.

De institusjonelle scenariene forholder seg som kjent til det som er passende atferd. Det passende kan imidlertid være å handle instrumentelt. Det virker imidlertid som at normene og verdiene utviklet i disse kommunene ikke klarte å engasjere alle i like stor grad, og at kommunekulturen legger rammer for beslutninger som verken forholdt seg til samstyring som normativt ideal eller som en nødvendig forutsetning. Det passende ble imidlertid å gjøre det som de alltid har gjort, nemlig å samarbeide gjennom tradisjonelle nettverk, men ellers bare gjøre den jobben de er pålagt.

Informantenes motiver, sett i det instrumentelle og det ny-institusjonelle perspektivet, bar preg av en oppfatning om at samstyring var nødvendig. Etter å ha analysert kommunenes inkludering av andre samfunnsaktører, politisk og administrativt engasjement og eierforhold og deretter sett på effektene, tyder mine funn på at samstyring var mer et ideal.

7.6 Avslutning

I dette avsluttende analysekapitlet har jeg sett på effektene samstyring førte med seg belyst av de tre teoretiske perspektivene. Samstyringen bidro til stordriftsfordeler, samt en generell bedring av kvalitet og effektivitet i samfunnsutviklingsarbeidet. Samtidig blir det klart at den lokale kulturen synes å stå sterkere enn de globale mytene. Prosjektarbeidet og samstyring virker som ukjente arbeidsmetoder som ikke lett kunne kombineres med kommunenes tradisjonelle styringsstrategi.

Prosjektet 'Blest i havlandet' førte imidlertid med seg en rekke positive utfall. Av disse virket de indirekte effektene å være de mest framtrædende. Økt fokus på problematikken, positivitet blant innbyggerne som ser at kommunen viser seg handlekraftig, samt styrket utgangspunkt

for videre samarbeid ble trukket fram som de viktigste. I tillegg har vi sett at alle tre kommunene har hatt en befolkningsvekst, men det er vanskelig å si om dette er en direkte effekt av prosjektet.

8 Avsluttende refleksjoner

8.1 Viktigste funn

Samarbeid mellom kommuner blir fra statlig hold ansett som en god strategi for at kommunene skal kunne oppfylle sine ulike roller. Gjennom samfunnsutviklingsprosjektet 'Blest i havlandet' har jeg vist hvordan samarbeid i en lokal kontekst kan ta form, og hvilke utfordringer og effekter et samarbeid mellom småkommuner kan føre med seg. Jeg har studert sentrale deltakeres erfaringer med 'Blest i havlandet', og funnet at kommunenes motiver for samstyring varierte, i likhet med engasjement, eierforhold og effekter. I forkant hadde jeg forventet at tre ulike teoretiske scenarier hadde utspilt seg. Scenariene kan forenklet summeres i en mål-middel-rasjonalitet, en passendehetslogikk og et ønske om legitimitet. I løpet av analysen av datamaterialet utkrystalliserte det seg noen tendenser som passer med scenariene.

Flere argumenterte med at samstyring var det beste midlet for å oppnå kommunens mål om effektivitet, kvalitet og god styring, samt å være en lokal utvikler. For at kommunene skulle klare å fylle de ulike roller de var forventet å ta, ble samstyring sett på som en nødvendig tilpasning. Det ble også trukket fram at samstyring var naturlig, blant annet på grunn av kommunenes tradisjoner for samarbeid, og en generell historisk nærhet. Samstyring virket også til å ha status som en moderne arbeidsform som kommunene måtte tilpasse seg for å opparbeide legitimitet i omgivelsene. Her var også samstyring sett på som en nødvendig tilpasning. Det viste seg imidlertid at samarbeidet ikke tok den formen som var ønsket, og at kommunene hovedsakelig holdt på den tradisjonelle styringen. Slik blir samstyring også sett på som et ideal kommunene ønsket å fronte utad for å virke moderne.

En annen viktig tendens i datamaterialet var informantenes fokus på kommunesammenslåing. Noen aktører trakk fram at samstyring var et middel for å unngå ny kommunestruktur, mens andre vektla kommunens unike identitet som et motiv for å unngå sammenslåing. Tidligere erfaringer med kommunesammenslåing, samt nærhet mellom innbyggerne og kommuneinstitusjonene, gjorde at kommunene hadde et sterkt ønske om å bestå som selvstendige kommuner.

I praksis viste det seg dessuten at inkludering av privat sektor og lag og foreninger var vanskelig. Blant lag og foreninger var det allerede flere samarbeid, mens privat sektor, ifølge informantene, ikke delte de samme behovene for samstyring som kommunene. Engasjement og følelsen av eierforhold varierte også. I Skånland kommune var dette spesielt framtreddende,

siden kommunens geografiske oppdeling fører til en splittelse i identiteten, interesser og behov. På bakgrunn av nord/sør-spenningen i kommunen var det ulike oppfatninger om 'Blest i havlandet', hvor flere kommunestyrerepresentanter og administrativt ansatte verken så behovet for samstyring, eller følte tilknytning til Gratangen og Lavangen.

Styringsgruppen, som besto av rådmenn og ordførere i de tre kommunene, derimot viste gjennom arbeidet et sterkt engasjement. De var drevet av å oppnå målene de hadde satt seg, hovedsakelig for å bidra til samfunnsutvikling i kommunene, men også for å opprettholde legitimiteten. Spesielt for politikerne var dette viktig. De var avhengig av gjenvalg. Styringsgruppen frontet altså 'Blest i havlandet' som et bredt forankret prosjekt for å opparbeide legitimitet, men denne studien viser også at kommunene i stor grad arbeidet som før.

På den ene siden førte samstyringen til effekter. Gevinster som stordriftsfordeler, kvalitet og god styring under prosjektet ble oppnådd, men det er mer uklart om effektene vil vedvare etter prosjektslutt. På den andre siden ble ikke alle målene prosjektet hadde satt seg nådd. På grunn av en sterk kommunekultur hadde enkelte kommunestyremedlemmer og administrativt ansatte manglende eierforhold til prosjektet. Styring av samfunnsutvikling på den tradisjonelle måten virket for mange som den enkleste løsningen. Det var med andre ord hos enkelte deltakere en manglende evne til å handle utenfor kommunekulturens rammer. Likevel virker det som at kommunene gjennom 'Blest i havlandet' opparbeidet seg legitimitet i befolkningen, siden de framsto moderne og framtidsrettet. Dette til tross for at samarbeidsprosjektet i praksis ikke tok formen man hadde sett for seg. Kommunene hadde implementeringsproblemer og fikk vansker med å følge opp det de frontet utad, i det de faktisk gjorde. Prosjektet skulle gjennomføres parallelt med normaldriften og tidsprioriteringer ble slik en utfordring. Ifølge informantene ble samarbeidet komplisert av mangel på ressurser, både i form av økonomiske midler og spesialisert arbeidskraft.

8.2 Kommunen og den nasjonale distriktspolitikken

Kommunen som samfunnsutvikler er et ledd i et stort distriktspolitisk bilde. Kommunen skal bistå statens arbeid med det overordnede distriktspolitiske målet; å opprettholde bosetningsmønsteret og tjenestetilbudet vi har i dag, og slik skape en reell frihet til bosetning. Sentraliseringens virkninger og den nasjonale distriktspolitikken for å møte denne utfordringen bidrar til kommuner som sliter med å finne sin rolle. Alle kommuner jobber med

utvikling for å være attraktiv for egne innbyggere og eventuelle tilflyttere. Kommuner i distriktet er spesielt avhengig av å framstå som attraktive for å unngå fraflytting, og det florerer av ulike typer prosjekter som jobber for slike mål. Distriktskommuner både ønsker og må fokusere på dette, både for å bistå staten i å nå distriktpolitiske mål, og for å sikre egen overlevelse. Staten legger opp til at kommunene selv skal ta ansvaret for lokal utvikling, og argumenterer med samarbeid som det beste virkemidlet. På bakgrunn av dette har det oppstått en debatt om kommuners midler og ressurser er tilstrekkelige. Min studie tyder på at småkommuner er svært villige til å ta på seg dette utviklingsarbeidet, og å inngå i samarbeidsrelasjoner med andre kommuner for å få det til. Prosjekter som 'Blest i havlandet' synes å gi fordeler i form stordrift, kvalitet og legitimitet. Det synes imidlertid vanskelig å få involvert næringslivet og den frivillige sektoren, og vanskelig å få omsatt alle de mål man setter seg til praksis.

8.3 Videre forskning

I et større forskningsprosjekt ville jeg ha gått nærmere inn i hvordan kommunene balanserer lovpålagte oppgaver med oppgaver som samfunnsutvikling. Jeg ville diskutert om de demokratiske verdiene som kommunen skal ivareta blir utfordret når kommuner samarbeider og skal inkludere uformelle nettverk og ikke-offentlige aktører i sine beslutningsprosesser. Gjennom min analyse av 'Blest i havlandet' har jeg vist at det kan være vanskelig for kommunene Gratangen, Skånland og Lavangen å balansere ulike roller. Det ville vært spennende å gå nærmere inn i dette.

I en større oppgave ville jeg også tatt med i hvilken grad samstyring er et godt middel for å sikre tilflytting generelt. En kvantitativ analyse av mange utviklingsprosjekter kunne vist hvilke faktorer kommunen bør ta inn i prosjektet for å oppnå best gevinst. En slik studie kunne fungert som et godt supplement til den kvantitative analysen.

Denne masteroppgaven har vist at samstyring som en styringsstrategi for samfunnsutvikling er utfordrende for småkommunene i Sør-Troms. Tidligere ordfører i Lavangen summerer dette godt, og jeg velger derfor å gi han oppgavens siste ord:

«Det e'kje enkelt det herre, distriktpolitikk i små kommuna».

9 Litteratur

- Aftenposten (2011a), nettutgave. «Utålmodig Sp». <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Utalmodig-Sp-6678286.html#.T7fDyMUQN7A>. [Lesedato 19.05.2012].
- Aftenposten (2011b), nettutgave. «Kvinner og unge flykter fra bygda». <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article4216380.ece#.T6kTdcUQN7A>. [Lesedato 01.02.2012].
- Amdam, Jørgen (2003). «Om å planlegge og gjennomføre regional utvikling gjennom partnerskap og governance». *Høgskulen i Volda og Møreforskning*. Utkast 2003-10-10 fo kommentar.
- Andersen, Ole Johan (2010). «'Sammen er vi sterke, men det kan også gå til tverke': Regional samstyring som mulighet og problem». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Nr.01:5-25.
- Aure, Marit, Heidi Nilsen, Eva Josefsen og Torill Ringholm (2011). «Med håp og engasjement. En kunnskapsstatus om utfordringer og strategier i rekruttering av arbeidskraft til distriktskommuner». *Norut Tromsø*. Rapport nr.6/2011.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization og Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*. Malmø: Liber Ekonomi.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Ronnes og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cruickshank, Jørn (2005). «Hvorfor distriktpolitikk?» *Aftenposten*. <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1122427.ece>. [Lesedato: 12.09.2011]. Debattinnlegg.
- Cruickshank, Jørn m.fl. (2009). «Hyttemobilitet som samfunnsrim – et innspill til norsk distriktpolitikk». *Utmark – Tidsskrift for utmarksforskning*. Nr.1.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1994). *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: TANO A/S,
- Flyvbjerg, Bent (2009). *Samfundsvidenskab som virker*. København: Akademisk Forlag.
- From, Johan (2002). «Hva er governance?». *Plan*. Nr.6:22-25.
- Gratangen Kommune (2012). «Gratangen – et sted å bli glad i». <http://www.gratangen.kommune.no/>. [Lesedato 13.03.2012].
- Harstad Tidene (2012). «Liber interesse for 'Blest i havlandet'». På trykk 25.01.2012.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis. A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holm, Frank Egil og Marianne Villa (2010). «Små samfunns tar sats. Sluttrapport fra følgeevalueringen av Regjeringens Småsamfunnsatsing». *Norsk senter for bygdeforskning*. Rapport nummer 5/10.

Jacobsen, Dag Ingvar (2009). *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2010). «Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kommunalnytt/Rapport_par27.pdf. [Lesedato: 25.10.2011].

Jacobsen, Dag Ingvar og Charlotte Kiland (2011). «Vellykkede interkommunale samarbeid om barnevern». http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDQQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.spa.gu.se%2FdigitalAssets%2F1350%2F1350578_suksess-med-bismak-charlotte-kiland-di-jacobsen.doc&ei=-9FxT4KwEKbb4QSGioWFDw&usg=AFQjCNHrMwbq3PUVzmo3ccaesXTPUb9Ssg. [Lesedato 25.04.2012].

Kaupang (2004). «Ekteskap - eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – en eller to kommuner? En vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing». http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2003/0207/ddd/pdfv/179257-frei-kristiansund_endelig_rapport.pdf. [Lesedato 28.04.2012].

Kjellstadli, Kjell (1997). «Å analysere skriftlige kilder», i Fossåskaret, Erik, Otto Laurits Fuglestad og Tor Halfdan Aase, red. *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Kvåle, Gro og Arild Wæraas (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Langøren, Audun (2007). «Sentralisering – årsaker, virkninger og politikk». *Samfunnsspeilet*. 2:26-29.

Lavangen Kommune (2012). «Lavangen kommune». <http://www.lavangen.kommune.no/>. [Lesedato 13.03.2012].

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis og Politics*. New York, NY: The Free Press. A division of Macmillian Inc.

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*. 83(2):340-363.

Navarsete, Liv Signe (2011). «Ei suksesshistorie». *Aftenposten, nettutgave*. Kronikk. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Ei-suksesshistorie-6684111.html#.T7fE1cUQN7A> . [Lesedato 19.05.2012].

NOU nr.2 (2004). *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillian Press Ltd.

- Powell, Walter W. og Paul J. DiMaggio, red. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Protokoll, Kommunestyremøte (2010). «Felles kommunestyremøte 19.04.2010». Fra møteprotokoll, arkivsaksnummer Skånland: 08/697.
- Protokoll, Kommunestyremøte (2011). «Felles kommunestyremøte 01.09.2011.». Fra møteprotokoll, arkivnummer Lavangen: 11/364-3119/11, arkivsaksnummer Gratangen: 08/677, arkivsaksnummer Skånland: 08/697.
- ProUt AS (2012). <http://prout.mamutweb.com/default.htm>. [Lesedato 07.04.2012].
- Rapport (2011). «Blest i havlandet. No vil vi ha lys i alle hus! Sluttrapport».
- Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, Toril, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard og Per Selle (2009). «Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling». *Norut Tromsø*. Rapport nr.8/2009.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender I organisasjonstenkningen ved tusenårsskifte*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2009). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. [2007].
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.
- Selznick, Phillip (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Silverman, David (2006): *Interpreting qualitative data*. London: SAGE Publications Ltd. 3.utgave.
- Skånland Kommune (2012). «Om Skånland». <http://www.skanland.kommune.no/om-kommunen/fakta-og-tall>. [Lesedato 14.03.2012].
- SNL (2012a), nettutgave. «Gratangen – kommune i Troms». *Store Norske Leksikon*. http://snl.no/Gratangen/kommune_i_Troms. [Lesedato 14.02.2012].
- SNL (2012b), nettutgave. «Lavangen – kommune i Troms». *Store Norske Leksikon*. <http://snl.no/Lavangen/kommune%20i%20Troms>. [Lesedato 14.02.2012].
- Solbakken, Marianne (2011). «Tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner». *Distriktssenteret*. <http://www.distriktssenteret.no/nyheter/2011/05/tilflyttingsarbeid-i-norske-distriktskommuner>. [Lesedato 29.11.2011].
- Soria Moria-erklæringen (2005). «Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. 2005-09».

http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf.
[Lesedato 28.01.2012].

SSB (2007). "Befolkningsutvikling I Norge. Fortsatt sentralisering».
<http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/20/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>. [Lesedato 20.01.2012].

SSB (2012a). "Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene. 1951-2012. Harstad. *Statistisk sentralbyrå*.
<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1901.html>. [Lesedato 20.05.2012].

SSB (2012b). "Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene. 1951-2012. Narvik. *Statistisk sentralbyrå*.
<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1805.html>. [Lesedato: 20.05.2012].

SSB (2012c). "Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene. 1951-2012. Skånland» *Statistisk sentralbyrå*.
<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1913.html>. [Lesedato 13.05.2012].

SSB (2012d). "Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene. 1951-2012. Lavangen» *Statistisk sentralbyrå*.
<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1920.html>. [Lesedato 01.04.2012].

SSB (2012e). "Befolkningsstatistikk. Befolkningsendringer i kommunene. 1951-2012. Gratangen» *Statistisk sentralbyrå*.
<http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhist/tabeller/tab/1919.html>. [Lesedato 01.04.2012].

Stoker, Gerry (1998). «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal*. 50(155):17-28.

St.meld.nr. 21 (2005-2006). *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St. meld.nr. 25 (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Thagaard, Tove (2008). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 2.utgave.

Vabo, Signy Irene og Asbjørn Røiseland (2008). «Kommunalt selvstyre eller samstyring». *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Nr.3:409-419.

Weigård, Jarle (1991). *Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 1991:22.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen ([1997] 2004). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1:

Intervjuguide, ordfører

- Kjønn, alder, stilling, politisk parti

Har du kjennskap til:

- Utkantsatsingen
- Småsamfunnssatsingen
- LUK-satsningen
- Blest-programmet

Tema 1 – Arbeid med samfunnsutvikling i en småkommune

- Hva legger du i begrepet samfunnsutvikling?
- Spm1: Hvordan jobber dere med samfunnsutvikling nå?
- Spm2: Hvordan ser du på deres rolle som småkommune i det store distriktpolitiske bildet? *(Hvilke virkemidler kjenner du til, hvilke har dere benyttet dere av? Hvordan har dere forholdt dere til andre forvaltningsnivå?)*
- Spm3: Hvilke virkemidler bruker dere for å fremme samfunnsutvikling? *(Hvem er involverte? Hvor søker dere støtte? Hvordan fremmer dere kommunen ellers?)*
- Spm4: Har du god kontakt/forhold til staten og fylkeskommunen? Fungere de som gode støttespillere i en distriktpolitisk setting? *(Er det mulig å finne oversiktlig informasjon om lokal samfunnsutvikling? Hvordan fungerer fylkeskommunen som regional utviklingsaktør?)*

Tema 2 – Blest i Havlandet – sett utenifra

- Spm1: Hvordan vil *du* evaluere prosjektet Blest i havlandet?
- Spm2: Hvordan så du på prosessen utenifra og hva ville du gjort annerledes? (*Var du kritisk til noe?*)
- Spm3: Ønsker du selv, som ordfører, å jobbe videre med samfunnsutvikling på denne måten? (*Var prosjektet verdt strevet? Er prosjektet en buffer for samfunnsutvikling? Er du med på videreføringen av prosjektet?*)

Tema 3 – Interkommunalt samarbeid og samarbeid med privat sektor og sivilsamfunnet

- Spm1: Hvilken betydning tror du horisontale samarbeidsløsninger har på politikken og samfunnsutvikling i distriktet? (*Har dere benyttet frivillige og ildsjeler på en god måte? Føler du på noen måte at det konkurreres mellom kommunene? Effektivitet, kvalitet, styring?*)
- Spm2: Tror du samarbeidet har ført til bedre måloppnåelse?

Vedlegg 2:

Intervjuguide, rådmann/næringskonsulent

Kjønn, alder, stilling

Kjenner du til:

- Utkantsatsingen?
- Småsamfunnsatsingen?
- LUK-satsingen?
- Blest-programmet?

Tema 1 – arbeid med samfunnsutvikling i en småkommune

- Hva legger du i begrepet samfunnsutvikling?
- Hvordan har det blitt jobbet, og hvordan jobbes det med, samfunnsutvikling i din kommune? *(Hvorfor valgte dere en ny strategi med dette prosjektet? Hvilke virkemidler bruker dere? Hvor søker dere støtte? Hvem er involvert?)*
- Hvordan ser du på deres rolle som småkommune i det store distriktpolitiske bildet? *(Hvordan er forholdet til fylkeskommunen og staten? Hvilke virkemidler kjenner dere til og hvilke har dere valgt å benytte dere av?)*
- Hvordan forholder det administrative arbeidet og det politiske arbeidet meg samfunnsutvikling seg til hverandre? *(Rollefordeling)*

Tema 2 – Blest i havlandet – mål, strategi, effekter

- Hva var motivasjonen bak prosjektet og hvordan utformet dere målene? *(Hvem var med?)*

- Hvordan var prosessen? (*Hvordan ble det jobbet for å nå målene?*)
- Ble målene nådd? Hvordan vurderer du effektene?

Tema 3 – Interkommunalt samarbeid og samarbeid med privat sektor og sivilsamfunnet

- Hvorfor valgte dere en interkommunal modell for prosjektet? (*Effektivitet, kvalitet, styring?*)
- Hvilken betydning tror du horisontale samarbeidsløsninger har på politikken og samfunnsutviklingen i distriktet?
- Tror du samarbeidet har ført til bedre måloppnåelse? (*Har dere inkludert frivillige og ildsjeler på en god måte? Private aktører?*)
- Har samarbeidet i Blest i havlandet gått smertefritt? Var noen skeptiske? Konkurreres det må noen måte mellom kommunene?

Vedlegg 3:

Intervjuguide, tidligere ordfører

Kjønn, alder, stilling, politisk parti

Kjennskap til:

- Utkantsatsingen
- Småsamfunnssatsingen
- LUK-satsningen
- Blest-programmet

Tema 1: Arbeid med samfunnsutvikling i en småkommune

- Når dere valgte å kalle det et samfunnsutviklingsprosjekt - hva la/legger dere i det?
- Spm1: Hvordan har dere jobbet tidligere med samfunnsutvikling og hvorfor valgte dere en ny strategi nå?
- Spm2: Hvordan ser du på en småkommunes rolle i det store distriktpolitiske bildet? (*Hvordan har kommunen forholdt seg til andre forvaltningsnivåer? Synes du det er greit å finne oversiktlig informasjon om kommunens rolle i lokal samfunnsutvikling?*)
- Spm3: Synes du støtten fra staten og fylkeskommunen og andre relevante aktører (DS, Innovasjon Norge) var god?

Tema 2: Blest i havlandet – mål, strategi, effekter

- Spm1: Hva var motivasjonen bak prosjektet og hvordan utformet dere målene?
- Spm2: Hvordan var prosessen – del gjerne din opplevelse av denne? (*Hvem var med, og hvorfor? Hvordan fungerte samarbeidet, hvordan jobbet dere for å nå målene?*)
- Spm3: Ble målene nådd? (*Tror du dette prosjektet er en buffer for samfunnsutvikling? Hva tror du om videreføringen?*)

Tema 3: Interkommunalt samarbeid og samarbeid med privat sektor og sivilsamfunnet?

- Spm1: Hvorfor valgte dere en interkommunal modell for prosjektet? (*Effektivitet, kvalitet, styring?*)
- Spm2: Hvilken betydning tror du horisontale samarbeidsløsninger har på politikken og samfunnsutviklingen i distriktet?
- SPM3: Tror du samarbeidet har ført til bedre måloppnåelse? (*Har dere inkludert frivillige og ildsjeler på en god måte? Private aktører?*)
- Spm4: Har samarbeidet i Blest i havlandet gått smertefritt? Var noen skeptiske? Konkurreres det på noen måte mellom kommunene? (*Var det i noen perioder spenninger i samarbeidet?*)

Vedlegg 4:

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er i mitt andre og siste år som masterstudent ved Universitetet i Tromsø og holder for tiden på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er distriktspolitikk, nærmere bestemt småkommuners arbeid med samfunnsutvikling. Jeg er interessert i å finne ut hvordan småkommuner jobber med en slik omfattende oppgave, hvordan de samarbeider og hvem de samarbeider med, og hvilke effekter slike prosjekter kan ha for det gjeldende distrikt.

Jeg har valgt «Blest i Havlandet» som min case og ønsker dermed å komme i kontakt med sentrale personer innenfor dette prosjektet i kommunene Lavangen, Gratangen og Skånland i Sør-Troms. Spørsmålene i intervjuet vil gå på motivet bak prosjektet, prosessen underveis der ulike samarbeidsformer vil bli vektlagt og effektene av et slikt prosjekt.

Det er selvfølgelig frivillig å være med, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten begrunnelse. Dersom dette skulle skje, vil innsamlede data om deg ikke bli brukt. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S (NSD). Forskeren er underlagt taushetsplikt og opplysningene vil bli behandlet konfidensielt. Informantens navn vil ikke på noen tidspunkt komme fram i oppgaven, men indirekte identifisering i form av tittel, yrkestilhørighet eller engasjement vil kunne bli brukt. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen høsten 2012.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet er det fint om du skriver under på samtykkeerklæringen som ligger vedlagt og sender den til meg.

Hvis det er noe du lurer på, kan du ringe meg på tlf. 98 82 17 37, eller sende en e-post til as.lockert@gmail.com. Du kan også kontakte min veileder Hilde Bjørnå ved institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging (ISS) på tlf. 77 64 43 38.

Med vennlig hilsen

Åshild Skjegstad Lockert,

Bodenhoffs veg 20, 9009 Tromsø

Informert samtykkeerklæring

Jeg bekrefter å ha mottatt skriftlig informasjon om studiet til Åshild Skjegstad Lockert og er på bakgrunn av dette villig til å delta i hennes studie. Jeg bekrefter også å ha mottatt en kopi av denne samtykkeerklæringen.

Sted og dato

Deltakerens underskrift

Forskerens underskrift

**UNIVERSITETET
I TROMSØ UiT**

