

Samkommunemodellen – et effektivt og demokratisk samarbeid?

En casestudie av Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune

—
Turith Christiansen

STV-3900
Masteroppgave i statsvitenskap

Mai 2014

Forord

To år gikk det før oppgaven ble ferdig og mye har skjedd på den tiden, men en ting har jeg bevart gjennom hele prosessen: engasjementet for temaet kommunesamarbeid og samkommunemodellen. Å velge et tema som jeg brenner for har vært helt avgjørende for at jeg i dag sitter med det endelige resultatet. Det er nok bare jeg som ikke er lei samkommunemodellen i dag. Takk til alle som har ville diskutere temaet med meg.

Men det at så mange har ville diskutere temaet med meg, at så mange har noe å si om kommunesamarbeid og kommunen de bor i, viser også at engasjementet rundt temaet er der og det viser oppgavens aktualitet. Vi er opptatt av kommunen vår og vi bryr oss.

Veien fram til målet har vært lang og det er mange å takke. Den viktigste er uten tvil min bedre halvdel Filip Dalmeyer Nilsen. Du har holdt ut med meg i oppturer og nedturer, det er jeg deg evig takknemlig for. Takk til pappa som har satt timevis i telefonen med meg å diskutert samkommunemodellen og motivert meg til å fortsette når ting har vært tungt. Takk til resten av familien er helt fantastiske.

Takk til min veileder Synnøve Jenssen som har hatt trua på prosjektet mitt fra dag en. Og ikke minst takk til Local Democracy Research ved Universitetet i Tromsø som har gitt meg forskningsstipend for å forske på kommunale utfordringer. Takk til mine informanter som alle tok imot meg og delte sin kunnskap med meg. Jeg håper andre også får opp øynene for hva dere har skapt og vist at fungere.

Nå starter endelig livet, studielivet er over og jeg sitter med en mastergrad. Ting tar slutt og andre ting begynner.

Tromsø, 15. mai 2014

Turith Christiansen

Antall ord (inkl. innholdsregister og kilder): 24 879.

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	8
1.1. Innledning	8
1.2. Kommunesammenslåing	8
1.3. Kommunesamarbeid	9
1.4. Effektivitet og demokrati i interkommunale samarbeid	10
1.5. En studie av samkommunemodellen	10
1.6. Problemstilling	11
1.7. Oppgavens struktur	12
2. Samkommunemodellen	14
2.1. Samarbeid i Norge	14
2.2. Hva er en samkommune?	15
2.3. Samkommuneloven	16
3. Teori	18
3.1. Innledning	18
3.2. Governance tankegangen vokser fram	18
3.3. Governance	19
3.3.1. Governance som empirisk fenomen	19
3.3.2. Governance som ideal	19
3.3.3. Governance-prosesser	20
3.4. Local Governance by Local Governments- mitt bidrag	21
3.4.1. Effektivitet	22
3.4.2. Demokrati	25
4. Metode- veien til målet	28
4.1. Innledning	28
4.2. Kvalitativ metode	28
4.3. Kvalitative data	28
4.4. Kvalitetssikring	29
4.5. Et kvalitativt studie av samkommunemodellen	29
4.5.1. Intervju	30
4.5.2. Informantene	30
4.5.3. Samfunnsvitenskapelig datatjeneste	31
4.6. Ute i feltet	32
4.6.1. Eliteintervju	33

4.6.2.	Transkribering	33
4.6.3.	Oppsummering	34
5.	Innherred samkommune	36
5.1.	<i>Innledning</i>	36
5.2.	<i>Landets første samkommune er født</i>	36
5.2.1.	Framveksten	36
5.3.	<i>Organisering av Innherred samkommune</i>	38
5.3.1.	Oppsummering	39
5.4.	<i>Hvorfor samarbeider Levanger og Verdal</i>	39
5.5.	<i>Oppgaveporteføljen</i>	39
5.5.1.	Stordriftsfordeler	40
5.5.2.	Arbeidskraftutfordringer	41
5.5.3.	Samkommunen som velferdstilbyder	41
5.5.4.	Det generelle samarbeidsklimaet	42
5.5.5.	Alternativ til kommunesammenslåing	43
5.5.6.	Oppsummering	44
5.6.	<i>Demokrati</i>	44
5.6.1.	Representasjon	45
5.6.2.	Oppsummering	46
6.	Midtre Namdal samkommune	48
6.1.	<i>Innledning</i>	48
6.2.	<i>Midtre Namdal samkommune vokser fram</i>	48
6.2.1.	Framveksten	48
6.2.2.	Organisering	50
6.2.3.	Oppsummering	51
6.3.	<i>Hvorfor samarbeider Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes</i>	51
6.4.	<i>Oppgaveporteføljen</i>	52
6.4.1.	Det generelle samarbeidsklimaet	53
6.4.2.	Gjensidig avhengighet	54
6.4.3.	Samkommunen som velferdstilbyder	55
6.4.4.	Alternativ til kommunesammenslåing	56
6.4.5.	Oppsummering	57
6.5.	<i>Demokratiske hensyn</i>	57
6.5.1.	Politisk kontroll	58
6.5.2.	Representasjon	59

6.5.3.	Oppsummering	60
7.	Analyse	62
7.1.	<i>Innledning</i>	62
7.2.	<i>Samkommunen som velferdstilbyder</i>	62
7.2.1.	Samkommunen som verktøy	62
7.2.2.	Samkommunens organisering	63
7.2.3.	Fagmiljø og robuste tjenester	65
7.2.4.	Gjensidig avhengighet	66
7.2.5.	Det generelle samarbeidsklimaet	67
7.2.6.	Samkommunen som et alternativ til kommunesammenslåing	68
7.2.7.	Identitet og avhengighet	69
7.2.8.	Oppsummering	70
7.3.	<i>Ansvarliggjøring</i>	70
7.3.1.	Ansaret ovenfor innbyggerne	70
7.3.2.	Representasjon	71
7.3.3.	Demokratiske beslutningsprosesser	72
7.3.4.	Den enkelte deltakerkommunenenes styringsrett	73
7.3.5.	Ulike måter å ivareta representasjon	73
7.3.6.	Oppsummering	74
7.4.	<i>Local Governance by Local Governments</i>	74
8.	Avslutning	76
8.1.	<i>Viktigste funn</i>	76
8.2.	<i>Videre forskning</i>	78
9.	Litteraturliste	81
10.	Vedlegg	85
10.1.	<i>Vedlegg 1</i>	85
10.2.	<i>Vedlegg 2</i>	87

1. Introduksjon

1.1. Innledning

I Norge skal man ha friheten til å kunne bosette seg hvor man vil, uansett om det er i byen eller ute i distriktene (St. meld nr 25, 2008-2009). Samtidig har alle innbyggerne rett på de samme velferdstjenestene uansett hvor de velger å bosette seg, uavhengig av hvem man er og hva man trenger. Kommunene som generalistkommune skal kunne gi det samme gode velferdstilbudet til innbyggerne. For kommunene betyr det at de ”(...) *har det samme brede oppgaveansvaret og skal ivareta funksjonene som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena*” (Kriterier for god kommunestruktur, 2014).

Kommunene er forskjellige, både i areal og innhold, noe som medfører ulike utfordringer for kommunene som generalistkommuner. En utfordring er at særlig de unge flytter fra distriktene til mer sentrale strøk (Statistisk sentralbyrå, 2013). Dette gjør at små distriktskommuner sliter i kampen med de store byene når det gjelder å skaffe kvalifisert arbeidskraft til å fylle de kommunale velferdstjenestene. Små fagmiljø er en annen utfordring. Å ha noen å diskutere og dele faglige problemstillinger med er viktig for å kunne tilby gode tjenester. Komplekse oppgaver trenger flere hoder og hender som sammen kan se fellesskapets beste. Over halvparten av norske kommuner har et innbyggertall under 5.000 og defineres som en “*småkommune*” (Dag Ivar Jacobsen, 2009; *Kriterier for god kommunestruktur*, 2014).

En annen utfordring er størrelse. Mindre kommuner møter utfordringer gjennom smådriftsulemper, de klarer ikke utnytte ressursene sine. Større kommuner har sine utfordringer, særlig nærhet og kunnskap om innbyggerne er sett på som en stordriftsulempe (Jacobsen, 2009). Vi trenger verktøy for å løse disse utfordringene, en mest mulig effektiv måte å utnytte de kommunale ressursene på, som samtidig ivaretar demokratiske verdier. Det finnes gjerne to løsninger på de kommunale utfordringene: kommunesammenslåing eller kommunesamarbeid.

Tema for dette studiet er hvordan samkommunemodellen har vært relevant i møte med disse utfordringene. Jeg stiller spørsmål om samkommunemodellen er effektiv og demokratisk.

1.2. Kommunesammenslåing

Kommunesammenslåing er et betent tema i Norge, og det er lite vilje i befolkningen til å slå sammen hjemkommunen med nabokommunen. Kommunen er sett på som den som best kan

ivareta lokale ønsker og behov, og den viktigste i varetaker av lokaldemokratiet (Meld. St. 12., 2011-2012). Forrige gang en større kommunesammenslåing ble gjennomført i Norge var på 60-tallet. Da ble antallet kommuner nesten halvert fra 744 til 454 (Dag Ivar Jacobsen, 2009). I dag har vi 428 kommuner og Solberg-regjeringen som tiltrådte høsten 2013 ønsker å gjøre noe med kommunestrukturen i nærmeste framtid (*Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*, Sundvollen: 07.10.2013).

Årsaken til at kommunesammenslåing aktualiseres som tema er at større kommuner hevdes å kunne utnytte ressursene sine på en mer effektiv måte (Langørgen, Aaberge, og Åserud, 2002; R. J. Sørensen, Borge, og Hagen, 1999). Større kommuner kan tilby fulle stillinger og fagmiljøer som utnytter sin kompetanse mer effektivt.

1.3. Kommunesamarbeid

Det er kommunesamarbeid dette studiet handler om. Det er en studie av nye måter kommunene kan organisere seg på, for å tilby kommunale velferdstjenester. Omfanget av interkommunale samarbeid her i landet har eksplodert de siste årene (Dag Ivar Jacobsen, 2010; *Kriterier for god kommunestruktur*, 2014; Leknes m.fl., 2013). Norske kommuner har til alle tider samarbeidet, men det som er nytt er at det legges til rette for at kommuner skal kunne samarbeide også om lovpålagte kommunale oppgaver. Kommuner samarbeider med nabokommuner, fylkeskommuner, private aktører og ideelle organisasjoner.

I litteraturen betegnes disse nye samarbeidsformene som Governance. Se for eksempel: (From, 2002; Pierre og Peters, 2000; Rhodes, 1994; Stoker, 1998). Governancelitteraturen beskriver en ny tankegang om offentlig sektor. Tidligere var løsningen å ha en stor offentlig sektor som skulle løse alle folks utfordringer innenfor sin hierarkiske styringskjede. Dette tankesettet endret seg fra 90-tallet. Dagens utfordringer kan ikke nødvendigvis løses kun innenfor den tradisjonelle styringskjeden. Den må åpnes opp og være mer løsningsorientert, heller enn å være opptatt av å løse alt selv (Pierre og Peters, 2000). Samarbeid i form av råd, utvalg, nemder og andre samarbeidskonstellasjoner er derfor blitt mer vanlige (Dag Ivar Jacobsen, 2009).

Oppgaver skal løses på en effektiv måte som skal resultere i gode tjenester til det beste for innbyggerne. For å få ting gjort, må de som er involverte inkluderes, og nye organisasjonsformer vokser dermed fram. De som har kunnskap og kjennskap til området må samles og tas med i beslutninger og i oppgaveutførelsene. Derfor er samarbeid vokst fram som en av løsningene på kommunale utfordringer. Samarbeid mellom kommuner kan

generere stordriftsfordeler, både økonomisk og kvalitetsmessig, gjennom å utnytte ressursene på en mer effektiv måte (*Kriterier for god kommunestruktur*, 2014; E. Sørensen og Torfing, 2009; R. J. Sørensen m.fl., 1999).

1.4. Effektivitet og demokrati i interkommunale samarbeid

Demokrati og effektivitet, sammen med frihet, er viktige faktorer for å ivareta lokalsamfunnet og er derfor vesentlige i et studie av kommunesamarbeid (Keating, 1995; Meld. St. 12., 2011-2012; Sharpe, 1970). Derfor er ivaretagelse av effektiviteten og demokratiet to utfordringer som må hensyn tas når nye organisasjonsformer skal vurderes.

Offentlige velferdstjenester benytter offentlige ressurser og skal være til det beste for innbyggerne. Effektiv ressursbruk ligger ofte til grunn når offentlige velferdstjenester studeres. Kvalitet og effektivitet i offentlige tjenester går ofte hånd i hånd. Derfor vil kvalitet og effektivitet ses under ett i dette studiet. For å ivareta kvaliteten på en velferdstjeneste forutsettes det at effektiviteten må tas hensyn til. Og motsatt, effektiviteten må ikke gå på bekostning av kvaliteten.

Interkommunalt samarbeid har på en del områder skapt demokratiutfordringer for kommunene (Dag Ivar Jacobsen, 2010:10; Leknes m.fl., 2013). Avgjørelser som blir tatt i nettverk og andre samarbeidsmodeller tas gjerne basert på forhandlinger og kompromiss. Samarbeid er ikke direkte kontrollerbart av de folkevalgte i kommunen og det er derfor vanskelig å etterfølge og ansvarlig gjøre politikerne for de valgene de tar. Samtidig er aktørene gjensidig avhengige av hverandre for å få resultatene de ønsker. Den tradisjonelle offentlige makt blir på mange måter uthullet, ved at de nå ikke er alene om avgjørelsene og tjenesteutførelsen (Rhodes, 1996). Fragmentering av ansvar og den politiske organiseringen i offentlig sektor er vokst fram som en konsekvens av at beslutninger i større grad tas i et nettverk av ulike personer som ikke alltid står direkte ansvarlig overfor innbyggerne.

1.5. En studie av samkommunemodellen

Dette studiet er en studie av samkommunemodellen. Modellen er en interkommunal samarbeidsmodell for norske kommuner, hvor de kan samarbeide om lovpålagte kommunale oppgaver. Deltakerkommunene overfører kommunale oppgaver til en samkommune som da overtar ansvaret for beslutninger og utførelsen av disse områdene. Vi har to norske samkommuner i dag og det er derfor naturlig å bruke nettopp disse som case når jeg ønsker å studere samkommunemodellen som fenomen. Innherred samkommune var landets første

samkommune. De startet opp i 2004 og består av kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag. Midtre Namdal samkommune startet opp i 2009 som et samarbeid mellom kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes i Nord-Trøndelag.

Disse kommunene har ulike utfordringer, men felles for dem alle er at de har utfordringer med å tilby pålagte velferdstjenestene på en effektiv måte, og at de trenger et verktøy for å bedre kvaliteten på disse. De ønsket en samarbeidsmodell som skulle ivareta demokratiet på en best mulig måte, samtidig som de ville tilby robuste tjenester på en effektiv måte. I tillegg ønsker de et alternativ til kommunesammenslåing (Brenne, 2013; Lysø, 2004).

Med samkommunemodellen er ansvaret for utførelsen av de kommunale oppgavene overført til samkommunen og det er samkommunestyret som har overtatt ansvaret for beslutningene og prioriteringene som skal tas innenfor de områdene som er overført dem.

Samkommunestyret er valgt av og blant deltakerkommunenes kommunestyrer. Ved å samarbeide om beslutninger og slå sammen tjenester ønsker deltakerkommunene å tilby tjenester med bedre kvalitet på en effektiv måte.

1.6. Problemstilling

På bakgrunn av dette, har jeg derfor en todelt problemstilling:

- 1) Hvilke faktorer er viktige for samkommunen som velferdstilbyder?
 - Kan samkommunal organisering være et alternativ til kommunesammenslåing?
- 2) Hvordan er det demokratiske ansvaret ivaretatt gjennom samkommunemodellen?

I del én av problemstillingen ønsker jeg å studere hva som er viktige faktorer for hvordan velferdstilbudene i samkommunemodellen fungerer. Der vil jeg studere nærmere hvordan effektiviteten på velferdstjenestene er ivaretatt. Jeg vil ikke måle effektivitet direkte, men hvordan informantene opplever denne. Det jeg ønsker å finne ut er hvordan informantene oppfatter effektiviteten i samkommunene og hva de mener modellen har ført til. Jeg vil intervjuere ordførere og rådmenn i deltakerkommunene for å få et overordnet inntrykk av modellen. Samtidig vil jeg finne ut hva intensjonen med modellen er og få vite hvordan de synes den fungerer. Videre spør jeg om interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing, med den forutsetning at samarbeid fører til effekter som løser de samme utfordringene som kommunesammenslåing er tenkt å løse oppnå.

I del to ønsker jeg å studere det demokratiske ansvaret til kommunene i et interkommunalt samarbeid. For å finne ut hvordan det demokratiske ansvaret ivaretas i samkommunen, vil jeg

se på hvordan det tilrettelegges for at ansvarliggjøring skal være mulig og hvordan dette sikres når oppgaver og tjenester utføres.

For å besvare problemstillingen vil jeg først presentere funnene som kom ut av studiet av casene Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune. Jeg vil først legge fram casene hver for seg, i to ulike kapitler, hvor jeg presenterer de funnene jeg har fått gjennom intervjuer og dokumentstudier. I kapittel syv analyseres disse funnene opp mot problemstillingens spørsmål.

1.7. Oppgavens struktur

Kapittel to presenteres samkommunemodellen, sammen med de utfordringene modellen forsøker å svare på. Kapittel tre er teorikapittelet. Her vil det teoretiske rammeverket til oppgaven legges. Governance vil ligge til grunn for å studere samkommunemodellen som ny organisasjonsmodell. Videre vil effektivitet og demokrati presenteres som de verdiene som lokaldemokratiet hviler på, og hvordan disse ivaretas når interkommunalt samarbeid overtar store deler av kommunalt ansvar og oppgaveutførelse. I kapittel fire vil framgangsmåten for studiet legges fram. Det forklarer hvilken metodisk tilnærming som er brukt og hvilke hensyn som er tatt for å sikre troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet i studiet. I kapittel fem og seks vil de ulike casene presenteres og det vises hvordan informantene mener samkommunemodellen påvirker de kommunale velferdstjenestene og hvordan de føler ansvarliggjøring er ivaretatt i samkommunen. I kapittel syv vil funnene analyseres. Her vil det teoretiske rammeverket benyttes for å analysere funnene som er gjort og problemstillingen vil forsøkes bli besvart. Kapittel åtte er avslutningskapittelet. Her vil funnene legges fram, sammen med tanker om hva som burde studeres videre.

2. Samkommunemodellen

2.1. Samarbeid i Norge

De viktigste drivkreftene for å inngå interkommunalt samarbeid er effektive tjenester, bedre utnyttelse av fagkompetansen og bedre rekrutteringsmuligheter (Leknes m.fl., 2013:87).

Interkommunale samarbeid er ikke noe nytt, men blir i dag sett på som en av løsningene på kommunenes utfordringer når det gjelder ”(...) å utøve sine roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, lokalt myndighetsorgan og arena for lokaldemokratiet” (Dag Ivar Jacobsen, 2009). Det legges i dag mer opp til at kommunene skal samarbeide, det ser vi for eksempel gjennom dagens helsereform: Samhandlingsreformen, som startet opp 1. januar 2012. Her legges det i større grad enn tidligere opp til at kommuner må samarbeide for å få tjenester gjennomført.

Omfanget av interkommunale samarbeid her i landet har eksplodert de siste årene (Dag Ivar Jacobsen, 2010; *Kriterier for god kommunestruktur*, 2014; Leknes m.fl., 2013). Leknes m.fl. (2013) har sett nærmere på interkommunalt samarbeid i Norge og funnet ut at norske kommuner i gjennomsnitt deltar i rundt 11 interkommunale samarbeid. ”For å oppnå effektive tjenester, blir bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter de viktigste drivkrefter for å inngå i interkommunalt samarbeid” (Leknes m.fl., 2013:87). Det viser seg at kompetanse, fagmiljø og tjenestekvaliteten blir bedre når kommunene samarbeider. Særlig små og spesialiserte tjenester krever store ressurser. I tillegg skapes det en arena for utforming av politikk, der kommunene kan diskutere tjenester, oppgavegjennomføring og regionale forhold.

Samarbeid gjør kommunene mer robuste og kan være et alternativ til kommunesammenslåing når kommunen sliter med å tilby gode nok velferdstjenester. Dagens kommuneinndeling er ”utdatert og medfører ulemper knyttet til kvalitet, effektivitet, demokratisk styring og oversiktighet i forvaltningen” (NIVI Analyse A/S, 2013:4). Et ekspertutvalg har nylig publisert en rapport som konkluderer med at idealkommunen har et innbyggertall mellom 15 000 og 20 000 (*Kriterier for god kommunestruktur*, 2014). Det er da kommunene kan utnytte sitt potensiale best mulig.

Kommunen har fått rollen som både i varetaker av lokaldemokratiet og som velferdstilbyder. Rollen som velferdstilbyder er en viktig del av det kommunale ansvaret. Da sitter den enkelte

innbygger nærmere beslutningstakerne, og kan lettere påvirke og være med på å avgjøre sin egen hverdag og framtid. Kommunen har kjennskap til lokale forhold som sentrale myndigheter ikke har. (Meld. St. 12., 2011-2012; Pierre og Peters, 2000).

I sin forskning viser Leknes m.fl. (2013:208-209) til at interkommunalt samarbeid kan føre til større avstand mellom kommunestyre og tjenesteutførelse enn dersom kommunene selv hadde gjennomført den. Når mange kommuner er involverte blir det mer komplisert for kommunestyrepolitikerne å styre. De mister fort oversikten og informasjonsflyten svekkes. På sikt kan legitimiteten til kommunestyrene svekkes når det faktisk er andre som utfører kommunale oppgaver og tjenester. Dette støttes også av blant andre Rhodes (1994), som ser faremomenter i at den politiske styringen blir fragmentert gjennom samarbeid og i tillegg mangler åpenhet og oversiktighet, både for politikerne og innbyggerne. Econ Analyse (2004:11) sier i sine studier at dagens samarbeidsformer er preget av svakheter knyttet til lite beslutningseffektivitet, dårlig samhandling og liten felles forståelse mellom aktører på felles arena. Blant annet fordi beslutninger må gjennom mange ulike arenaer.

2.2. Hva er en samkommune?

En samkommune er en frivillig samarbeidsmodell mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke delta i samme samkommune¹. Samarbeidet er nedfelt i en samarbeidsavtale der deltakerkommunene overfører de samme oppgavene og den samme myndigheten over til et felles styringsorgan kalt samkommunestyret. Her nedtegnes det også hvordan kostnads- og ansvarsfordelinger i samkommunen skal være. Samarbeidsavtalen og eventuelle endringer av den skal vedtas av alle deltakerkommunene². Hver deltakerkommune kan selv velge å gå ut av samarbeidet, men da med en oppsigelsestid på ett år.

Samkommunen er en egen juridisk enhet. Det vil si at samkommunen er ansvarlig for de områdene som er overført dit og deltakerkommunene har heller ikke påvirkningsmulighet eller omgjørelsesrett ovenfor samkommunens avgjørelser.

Samkommunen er organisert lik en kommune, med et samkommunestyre og en administrasjon. Eksempler på hvordan en samkommune kan organiseres vil vises når casene for studiet presenteres i kapittel 5 og 6. Samkommunestyret er øverste myndighetsorgan i

¹ Da dette studiet omhandler norske kommuner derfor, vil ikke samarbeid mellom fylkeskommuner bli nevnt i det videre.

² Kommunestyrene i den enkelte kommune tar avgjørelsene på vegne av deltakerkommunene.

samkommunen. Styret skal bestå av minimum tre representanter fra hver deltakerkommune, valgt av og blant kommunestyrerepresentantene i det enkelte kommunestyret.

Samkommunestyreordføreren er øverste leder, valgt av samkommunestyrets medlemmer.

Samkommunens administrative leder er administrasjonssjefen. Samkommunen har arbeidsgiveransvar for administrasjonssjef og øvrige fagpersonell. Administrasjonssjefen har ansvaret for de fagområdene som er overført til samkommunen.

2.3. Samkommuneloven

Samkommunemodellen ble lovfestet 01.06.2012. Den åpner opp for at kommuner også kan samarbeide om lovpålagte kommunale oppgaver. Tidligere er det bare vertskommunemodellen, lovfestet i 2007, som har tillat dette (Prop.49 L, 2011-2012). En vertskommune er en kommune som får delegert ansvaret for utøvelsen av en kommunal oppgave. Det skal opprettes en vertskommuneordning for hvert område som delegeres. Skal avgjørelsesmyndighet overføres må det oppnevnes en felles nemd bestående av representanter fra de involverte kommunene. Ofte sammenlignes samkommunemodellen og vertskommunemodellen når kommunalt samarbeid skal drøftes. Dette fordi det kun er vertskommunemodellen og samkommunemodellen som ved lov kan overta ansvaret for avgjørelsesmyndigheten som kommunene er pålagt.

Med samkommunemodellen opprettes det et nytt politisk organ, ikke over og ikke under, men mellom deltakerkommunene (Econ Analyse, 2004:2). Det er en helhetlig og forpliktende modell som samler sammen samarbeidsområder under en felles paraply. ”*Gode betingelser for politisk og administrativ styring er ofte nevnt blant samkommunenes sterkeste sider*”(Vinsand, 2010:29). Politikere og administrasjonen får bedre oversikt over de områdene kommunene samarbeider om ved at det er mer samlet og formalisert.

En av fordelene med samkommunemodellen er at den er pålagt å følge kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven (Econ Analyse, 2004:3). Det vil si at samkommunen pålegges åpenhet rundt beslutningstakingen og saksbehandlingen, noe som ikke er en selvfølge i andre samarbeid. Samkommunestyremøtene er åpne og protokoll legges ut på nett i etterkant av møtene. Dette gjør avgjørelser tatt i samkommunen etterfølg bare, både for innbyggere og offentlige instanser. Åpenhet rundt offentlige beslutninger er en viktig forutsetning for demokratiet i Norge.

I forslaget til lovvedtak fra Prop.49 L (2011-2012) legges det vekt på at modellen skal ivareta rettstrygghet, politisk kontroll og styring, og at innbyggernes påvirkningsmulighet skal

ivaretas gjennom klare ansvarslinjer mellom innbyggerne og de folkevalgte, og samkommunen og de folkevalgte.

Samkommunemodellen skal sikre en mer helhetlig styring av kommunene. Der samarbeidet samles under et felles politisk styringsorgan, samkommunestyret, der intensjonen er at de skal få en mer helhetlig oversikt og ikke være hemmet av verken sektorinndelinger eller kommunegrenser.

Selv om den daglige driften og det rettslige ansvaret overføres til et annet organ, er det fremdeles kommunestyrene som skal stilles til ansvar, (Prop.49 L, 2011-2012) selv om enkeltkommunen ikke har verken instruksjonsrett eller omgjørelsesmyndighet over beslutninger fattet i samkommunen. Dette kan skape utfordringer for kommunestyrerepresentantene hvis avgjørelser tatt i samarbeid med andre kommuner strider mot enkeltkommunens meninger, men kommunene har selvsagt lov å påvirke sine egne representanter.

Samkommunemodellen er den eneste interkommunale samarbeidsmodellen der alle deltakerkommunene er sikret et minimum av representasjon og det er bare kommunestyrerepresentanter fra deltakerkommunene som kan velges til det styrende organ. Dette sikrer god folkevalgt kontroll over samarbeidsområdene (Prop.49 L, 2011-2012:27).

Kritikken mot samkommunen er at den ikke er direkte valgt av innbyggerne og at den anses å være et nytt forvaltningsnivå (Econ Analyse, 2004:4). Dette avhenger imidlertid av hva man sammenligner med. Kommunene må samarbeide. Utfordringen ligger i å finne gode løsninger til det beste for effektiviteten og demokratiet.

Samkommunemodellen lanseres som et alternativ til kommunesammenslåing (Econ Analyse, 2004; Prop.49 L, 2011-2012). Det krever mindre omstilling, er mindre radikal og mer fleksibel i den forstand at den er tilpasningsdyktig etter behov (Econ Analyse, 2004). Der det er behov for større enheter og mer ressurser kan kommunene samarbeide. De oppgavene som er mest hensiktsmessig å løse i kommunen, blir der. Ved å samarbeide om tjenesteproduksjon og administrasjon kan kommunene oppnå stordriftsfordeler knyttet både til kvalitet og effektivitet (Econ Analyse, 2004:11).

3. Teori

3.1. Innledning

I teorikapittelet skal jeg presentere den teorien som er brukt i dette studiet. Teorien ligger i bunnen når jeg skal analysere samkommunemodellen videre i denne oppgaven. Først skal vi kort se på hvordan det offentlige Norge har endret seg opp gjennom tidene, og tankegangen som ligger til grunn for dette. Dagens samfunn og politiske styresett er ikke noen ny oppfinnelse. Dagens demokrati er et resultat av mange års utvikling.

Jeg vil legge vekt på å presentere endringer i styringsstruktur, tankegang og prosesser. Deretter skal jeg argumentere for at samkommunemodellen er en ny måte å organisere interkommunalt samarbeid på. Jeg vil stille spørsmål om hvordan denne samarbeidsmodellen fungerer, om det er en effektiv måte å organisere samarbeid på og hvordan modellen ivaretar demokratiske hensyn?

3.2. Governance tankegangen vokser fram

På starten av 1900-tallet var statens inngripen i den private sfære meget begrenset. Dette gjaldt både i Norge, så vel som i resten av den vestlige verden. Innbyggerne løste sine egne problemer og forventet ikke hjelp fra det offentlige. Fra 30-tallet begynte det offentlige å ta på seg flere oppgaver som problemløser i samfunnet og tilbudet av offentlige velferdsordninger begynte å øke. Som et resultat av dette startet skatter og avgifter å øke for å dekke de påfølgende utgifter. Tilsvarende gjorde reguleringer og annen styring av samfunnet (Pierre og Peters, 2000). Den tradisjonelle offentlige sektor³ som her vokser fram er hierarkisk organisert, med en stats- og kommuneforvaltning som iverksetter offentlig politikk. Det er klare ansvarlinjer og alt foregår innenfor offentlig organisering.

Det offentlige vokser, og på 70-80-tallet kommer det reaksjoner fra befolkningen. Staten blir ikke lenger sett på som løsningen på alle våre problemer, den er selve problemet! (Pierre og Peters, 2000). Det offentlige må bli mer effektiv og utnytte sine ressurser på en mer hensiktsmessig. Offentlig sektor er for rigid, for byråkratisk og altfor ineffektiv (Pierre og Peters, 2000:4-5). Løsningen er å ligne mer på det private næringsliv og stadig flere oppgaver flyttes derfor fra offentlig organisering og inn i det private. Dette er tanker som også er med inn på 90-tallet.

³ I internasjonal litteratur gjerne kalt Government.

3.3. Governance

Governance er en samlebetegnelse på ulike måter å studere offentlig sektor på, hvordan den videreutvikles og endres i takt med samfunnet. Governance forsøker å beskrive hvordan det politiske systemet virker, hvordan samfunnsutfordringer løses og hvordan demokratiet er ivarettatt under beslutningsprosesser (Røiseland, Jenssen, og Aarsæther, 2008:6).

For å gjøre rede for Governance deler Røiseland m.fl. (2008) Governance tilnærmingen i tre: Governance som empirisk fenomen, Governance som normativt ideal og Governance som metode. Disse vil jeg bruke for å synliggjøre Governance sitt mangfold.

3.3.1. Governance som empirisk fenomen

Governance som empirisk fenomen beskriver endringer i styringsstrukturen i offentlig sektor.

”Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed.”(Rhodes, 1996:653-654)

Governance innebærer at den tradisjonelle styringsstrukturen, basert på kun hierarki og byråkrati er utdatert (Peters og Pierre, 2004). Vi skal ikke bort fra tradisjonell styring, men det offentlige alene kan ikke løse alt innenfor egen organisasjon. Alle ressurser må samles og det offentlige må være fleksibel og tilpasse seg det komplekse samfunnet vi lever i. Vi ser resultater av dette i veksten av ulike samarbeid i offentlig sektor, nettverk av ulike aktører som går sammen for å løse samfunnsutfordringer (Kooimann, 2003; Pierre og Peters, 2000). Her må alle ressurser samles for å nå målene. På kommunalt nivå er eksempler på dette regionråd, interkommunale selskap og samkommunesamarbeid, men også ekspertutvalg og råd, nemder med mer.

3.3.2. Governance som ideal

Governance sett fra en normativ synsvinkel ser etter hva som skal være standard for Governance eller hva som er ”good Governance” (Rhodes, 1996:656). Hvordan kan man organisere offentlig sektor på en effektiv måte, der ressurser utnyttes optimalt samtidig som det demokratiske ansvaret ivaretas. Governance-nettverk er sett på som en effektiv måte å styre offentlig sektor (E. Sørensen og Torfing, 2009:234). Samtidig settes det spørsmålsteget ved hvordan disse nye organisasjonsformene ivaretar demokratiet (Bovens, 2007:449; Héritier

og Lehmkuhl, 2011:137; Rhodes, 1996:662). Når offentlig ansvar fragmenteres og avgjørelser blir tatt i et nettverk av ulike aktører, kan ansvarliggjøring være en utfordring. En kan stille spørsmålet ved hvordan disse nye organisasjonsformene ivaretar demokratiet.

3.3.3. Governance-prosesser

Governance kan også ses på som en metode i seg selv. Man går bort fra å studere organiseringen av offentlig sektor til å se Governance som en prosess i seg selv. Man studerer hvordan Governance-prosesser løser samfunnsutfordringer og hvem som er involvert (Røiseland m.fl., 2008). Governance åpner dermed opp for å samarbeide om både styringsprosesser og gjennomføring av beslutningene. Poenget her er at Governance-prosesser er basert på at de som kjenner saken best, er de som setter standardene og derfor ofte definerer vilkårene for offentlige beslutninger (Weale, 2011:59). Samfunnsutfordringer skal løses ved å involvere de som er berørt, enten det er nabokommunen, privat næringsliv eller ideelle organisasjoner. Slike prosesser er gjerne basert på en gjensidig avhengighet mellom partene, der de er avhengig av hverandres informasjon og ressurser for å finne de beste løsningene (Klijn, 2008:511).

3.3.3.1. Governance by Multilevel Governments

Det Røiseland m.fl. (2008:7) kaller Governance by Multilevel Governments, er kanskje den vanligste Governance-prosessen i Norge. Ulike interkommunale samarbeid er ansett å være løsningen på mange av de kommunale utfordringene. Derfor er de fleste norske kommuner involverte i slike samarbeid (Dag Ivar Jacobsen, 2010; Leknes m.fl., 2013). Kommunene samarbeider gjerne med nabokommunene, fylkeskommunen og statlige aktører med det mål at de ønsker å løse utfordringer innenfor gitte rammer. Oppgaver delegeres til ulike samarbeid, slik som regionråd, vertskommune og andre uformelle samarbeid. Utfordringen med slike samarbeid er at de er med å fragmentere den offentlige styringen. Tjenester som kommunene delegerer til blir spedt utover og man mister fort oversikten over hvem som er ansvarlig for hvem og hva (Rhodes, 1994:147).

Governance-prosesser ønsker å løse kommunale utfordringer der enkeltkommuner sliter med å tilby gode nok tjenester til innbyggerne innenfor de tradisjonelle rammene. Det vil si gjennom byråkratiet og de styringsmekanismene de rår over. ”Kombinasjonen av små kommuner, spredt befolkning og store avstander på den ene siden og kravet om generalistkommunene på den andre, skaper store utfordringer for mange kommuner.” (Dag Ivar Jacobsen, 2010:10) Norske kommuner skal være generalistkommuner og må derfor tilby

en rekke velferdstjenester som skal ha lik kvalitet og effektivitet uansett hvor i landet kommunen ligger. Kommunenes oppgaveportefølje øker og mange kommuner sliter med å tilby god kvalitet på de tjenestene de er pålagt å tilby. Leknes m.fl. (2013:81) hevder at kommunenes viktigste motiv for å inngå interkommunalt samarbeid er bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter. Kommunene løser slike utfordringer med samarbeid samtidig som statlige myndigheter også har tilrettelagt for slik samarbeid, blant annet ved å lovfeste nye samarbeidsmodeller. Governance-nettverk anses som viktig for å kunne effektivisere offentlig styring (E. Sørensen og Torfing, 2009:234). Dagens Solberg-regjering ønsker å gjøre noe med kommunestrukturen i Norge, nettopp fordi kommunene sliter med å tilby gode nok tjenester (*Kriterier for god kommunestruktur*, 2014). Større og mer robuste kommuner skal gjøre kommunen bedre rustet til å ivareta sine pålagte oppgaver, samtidig som det begrenser bruken av interkommunalt samarbeid.

3.3.3.2. Governance by local Government

Det (Røiseland m.fl., 2008) kaller Governance by local government er mye likt den tradisjonelle styringen der kommunen ønsker å beholde styringen innenfor egen organisasjon. Kommunene er sett på som de som kan utnytte ressursene mest mulig effektivt med hensyn til de lokale forhold som ligger til grunn. De kjenner til innbyggernes behov og ønsker og kan ta effektive avgjørelser, både når det gjelder lokale prioriteringer og kostnadsprioriteringer (Keating, 1995; *Kriterier for god kommunestruktur*, 2014; Meld. St. 12., 2011-2012; Rose, 2005; R. J. Sørensen m.fl., 1999). Governance by local government er når kommuner samarbeider innenfor egen organisasjon. Forskjellen er at den tradisjonelle styringskjeden brytes opp og blir mer horisontal enn vertikal. Utfordringer løses innenfor egen organisasjon, med egne ressurser, men de som utfører og beslutter er ikke nødvendigvis direkte underlagt offentlig styring. De fungerer sammen med den formelle styringskjeden i kommunene. Eksempler kan være kommunale prosjekter, utvalg og råd som overtar eller er medansvarlig i å løse kommunale oppgaver. Både i kommunale styringsprosesser og iverksetting av beslutninger åpnes det opp for samarbeid der en ser det hensiktsmessig. Men ansvaret beholdes innenfor egen organisasjon.

3.4. Local Governance by Local Governments- mitt bidrag

Samkommunemodellen, som dette studiet omhandler, er en interkommunal samarbeidsform der deltakerkommunene overfører myndighet til en samkommune. Samkommunemodellen skal effektivisere velferdstjenestene, ved å samle sammen ressursene til kommunene som

deltar. Samkommunen styres av samkommunestyret, som består av folkevalgte representanter. Intensjonen er å samle kommunale samarbeid under ett felles styre, slik at de folkevalgte skal kunne beholde styringen i større grad.

Samkommunemodellen er en interkommunal samarbeidsmodell, men skiller seg ut ved at den har samkommunestyret som skal styrke den enkelte kommunes påvirkningsmulighet, samt samle sammen samarbeidene under egen organisasjon for å styrke den politiske kontrollen. Samtidig kan kommunene samarbeide for å effektivisere velferdstilbudet. Derfor vil jeg argumentere for at samkommunemodellen er en ny Governance-modell, der kommunale utfordringer løses innenfor egen organisasjon, med egne ressurser i samarbeid med andre kommuner. Kall det gjerne Local Governance by Local Governments, som en videreutvikling av Governance by Local Government.

For å studere hvordan samkommunemodellen fungerer som en Governance-prosess trenger vi noen holdepunkter å studere den ut fra. Samkommunemodellen ønsker å være mest mulig lik en kommune og løse utfordringer innenfor egen styringsstruktur og med egne ressurser. Derfor ønsker jeg å vurdere samkommunemodellen ut fra de samme kriteriene som stilles til kommunene. Ut fra en normativ synsvinkel er man opptatt av en optimal og ideell styringsstruktur. Det stilles krav til kommunen om å være en effektiv velferdstilbyder samtidig som den skal ivareta lokaldemokratiet. Jeg vil derfor studere hvordan samkommunemodellen fungerer ut ifra disse to dimensjonene. Hvilke faktorer er viktige for samkommunemodellen som Governance-prosess for å løse kommunale utfordringer ut fra kriteriet om at kommunale tjenester skal være effektive? Hvordan ivaretar modellen demokratiske hensyn? I det videre vil jeg utdype disse to dimensjonene.

3.4.1. Effektivitet

I *Kriterier for god kommunestruktur* 2014) vektlegges kvalitet i tjenesten og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser som viktige når kommunens rolle som tjenesteyter skal vurderes. Disse skal jeg bruke for å vurdere samkommunemodellens rolle som velferdstilbyder. Kvalitet og effektivitet går gjerne hånd i hånd (Dag Ivar Jacobsen, 2010). Den ene må ikke gå på bekostning av den andre og derfor vil jeg anse økt kvalitet som effektiv utnyttelse av ressurser.

Hvilken kvalitet en tjeneste har er avhengig av hvilke krav som stilles til den enkelte tjeneste. Basert på kriterier som KOSTRA stiller til kvaliteten på tjenestene (hentet fra *Kriterier for*

god kommunestruktur 2014) vil jeg se på kriterier om strukturkvalitet og prosesskvalitet og effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

3.4.1.1. Strukturkvalitet

Strukturkvalitet er knyttet til innsatsfaktorene i tjenesteproduksjonen, altså de og den som produserer tjenestene. Fagkompetansen til de ansatte vil her være viktig. Sterke fagmiljøer, der kunnskap og ressurser kombineres optimalt, vil kunne styrke kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet (Klijn, 2008; E. Sørensen og Torfing, 2009:234). Gjennom fagmiljø kan de ansatte lære av hverandre og drøfte faglige spørsmål sammen. Større fagmiljøer gjør også kommunene mer robuste slik at de kan takle endringer og utfordringer bedre. Sykdom og uforutsette oppgaver i små fagmiljøer kan være en utfordring. Er det bare en ansatt på lønningskontoret blir ikke lønnen utbetalt hvis denne personen er syk når lønnen skal utbetales. Ved å skape et større fagmiljø i samkommunen, kan kommune bli mer robuste og dermed takle uforutsette hendelser.

Samkommunemodellen legger til rette for å samle sammen fagkompetanse hos de ansatte. Jeg vil anta at dette vil styrke kvaliteten på de kommunale tjenestene ved at fagkompetansen utnyttes optimalt og at tjenestene blir mer robuste.

3.4.1.2. Prosesskvalitet

Prosesskvaliteten sier noe om hvordan tjenestetilbudet er organisert. Optimal organisering vil utnytte ressursene på en effektiv måte. Stordriftsfordeler kan oppnås ved å samle sammen arbeidskraft, kompetanse og økonomiske ressurser. Samkommunemodellen er organisert slik at deltakerkommunene overføre oppgaver til samkommunen. Her samarbeides det om tjenesteproduksjonen. Ved å samlokalisere de ansatte vil ressurser samles under ett tak, kunne disponeres etter behov og fagkompetansen vil være tilgjengelig for alle deltakerkommunene. Ved å organisere det kommunale samarbeidet etter samkommunemodellen vil tjenestene kunne tilbys på en mer effektiv måte. Jeg antar derfor at kvaliteten vil kunne økes gjennom en mer effektiv organisering gjennom samkommunemodellen.

Ved å slå sammen kommunenes ressurser anses det at stordriftsfordeler genereres ved at de tilgjengelige ressursene kan utnyttes mer optimalt. Kommunene kan få mer ut av hver krone. Kostbare investeringer kan gjøres i samarbeid og arbeidskapasiteten kan utnyttes. Det å være en større kunde kan også generere stordriftsfordeler. Da har kommunene et sterkere forhandlingskort for å forhandle seg til en bedre pris. Samkommunemodellen samler sammen

ressursene til deltakerkommunene og de blir derfor større. Ved gjøre større investeringer i samarbeid kan deltakerkommunene dele på kostnadene. Sammen kan de gjøre arbeidskraften de har disponibel. Jeg antar at samkommunen vil framstå som en større kunde og dermed kunne forhandle seg fram til gode avtaler i fellesskap. Da kan de ansette en person til å jobbe i samkommunen, med oppgaver som tilhører flere kommuner.

Kommunesamarbeid kan være løsningen på kommuners utfordringene med å skaffe tilstrekkelig med kvalifisert arbeidskraft. At kommunene kan tilby attraktive fagmiljøer kan kompensere for arbeidskraftutfordringene som mange kommuner sliter med (Vinsand, Nilsen, og Langset, 2010:13). Ved å skape større fagmiljøer i samkommunen går jeg ut fra at vil kommunene enklere vil kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft.

Samarbeide gjennom samkommunemodellen kan styrke kvaliteten på det kommunale velferdstilbudet. Det er dermed sannsynlig at samkommunemodellen vil være et alternativ til kommunesammenslåing.

3.4.1.3. Effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser

Kommunen ses på som den mest effektive utøver av politikk. Den er effektiv på to måter, prioriteringseffektiv og kostnadseffektiv (*Kriterier for god kommunestruktur*, 2014; Meld. St. 12., 2011-2012:13). Kommunen sitter med en nærhet og en kunnskap om kommunale forhold som er unik. Ingen kommuner er like og de har derfor svært ulike behov og ønsker. På bakgrunn av dette hevdes kommunene å være den som mest effektivt kan prioritere innenfor for kommunenes grenser. De vet best hva som skal gjøres først og hva som må nedprioriteres. Samkommunemodellen legger til rette for at deltakerkommunene skal kunne ha kontroll over de oppgavene som er overført til samkommunen. Samkommunestyret bestående av kommunestyrerepresentanter skal gi kommunene styrket kontroll over de tjenestene som det samarbeides om. Det er dermed grunn til å tro at samkommunemodellen styrker den kommunale kontrollen over tjenester de samarbeider om.

På den andre siden anses kommunene å være de som best kan forvalte de økonomiske midlene mest effektivt. Nærheten og kunnskapen som sitter i kommunen kan hindre sløsing og hver krone kan brukes på en mest mulig effektiv måte. Samkommunemodellen skal beholde de kommunale tjenestene innenfor kommunens kontroll. Samkommunestyret legger til rette for at deltakerkommunene skal kunne ha kontroll over de kommunale tjenestene selv om de er overført til samkommunen. Samtidig kan de samarbeide om tjenesteproduksjonen

for å utnytte ressursene optimalt. Jeg vil anta at samkommunemodellen ivaretar kostnadseffektiviteten på de kommunale tjenestene som er delegert til samkommune.

3.4.2. Demokrati

Politisk ansvar (Accountability) handler om at de folkevalgte har fått et ansvar fra innbyggerne til å styre på vegne av dem (Weale, 2011:64). Ansvarliggjøring er blitt en idealmodell, og ses på som den riktige måten å styre på og strekke seg etter. ”*Accountability means, in general, that someone is responsible to render an account about something to someone*” (Ezzamel, Hyndman, Johnsen, Lapsley, og Pallot, 2004:148). For å ta legitime avgjørelser må kommunene ha støtte i befolkningen. Det skal være åpenhet rundt beslutningene slik at det er klart hvem som gjør hva og hvem som er ansvarlig ovenfor hvem og hva (Rhodes, 1994:147). Kommuner må kunne forklare og begrunne hvorfor de gjør som de gjør (Bovens, 2007:449-450). Det må være klare ansvarslinjer slik at de ansvarlige kan ansvarlig gjøres for avgjørelsene de tar. Dersom ikke innbyggerne er fornøyde med jobben som er blitt gjort, kan de folkevalgte forvente seg sanksjoner, som i verste fall betyr at de ikke blir gjenvalgt (Weale, 2011:64).

Med Governance-nettverk gjøres ansvarslinjene uklare og det politiske ansvaret fragmenteres (Rhodes, 1996:662). Ansvarsoppgaver delegeres til et nettverk av aktører som ikke står direkte ansvarlig overfor offentlige myndigheter. Råd, utvalg og samarbeid, overtar ansvaret for enkeltområder på vegne av offentlige myndigheter. De folkevalgte blir fortsatt stilt til ansvar av innbyggerne. Rhodes (1994) er bekymret for det han kaller ”*The Hollowing out of the state*” der politikerne minster sin styringsevne over områder som er delegert bort. Utfordringen er når kontroll og ansvar splittes (Pierre og Peters, 2000:20).

3.4.2.1. Hvordan ivareta demokratisk ansvar?

Det er flere måter å ivareta demokratisk ansvar i samarbeidsmodeller på. Héritier og Lehmkuhl (2011) mener et aller beste måten å sikre demokratiske ansvarliggjøring i samarbeid er gjennom parlamentarisk representasjon. Det demokratiske ansvaret til politiske aktører i samarbeid kan ivaretas gjennom demokratisk valgte representanter og deres kontroll av styringsfunksjoner. I tillegg kan demokratisk ansvar ivaretas gjennom en representativ representasjon av de involverte partene.

Jeg vil anta at den parlamentariske representasjonen i samkommunemodellen ligger i at den samkommunestyret. Her er alle kommunene representert med representanter valgt av og blant

kommunestyrets representanter. Hver kommune er sikret minimum tre representanter i samkommunestyret. Det er interessant å stille seg spørsmålet hvordan den enkelte kommune vurderer sin representasjon i samkommunestyret. Hvordan sikre et representativt utvalg av kommune. Samler kommunene seg som en kommune i samkommunen eller har partitilhørighet noe å si. I tillegg vil størrelsesforskjellene være vesentlig å stille spørsmål om i dette tilfellet, hvordan både de små kommunene skal kunne ha reel påvirkningsmulighet samtidig som de største kommunenes flertall skal ivaretas.

Samkommunemodellen er organisert lik en kommune, med et samkommunestyre og en administrasjon. Alle deltakerkommunene må overføre de samme ansvarsområdene til samkommunen. Ingen oppgaver blir overført før alle deltakerkommunene er enige. Dette skaper trolig et klarere ansvarsforhold og en følelse av kontroll for deltakerkommunene. Samtidig vil jeg anta at deltakerkommunene er tilbakeholden med å overføre oppgaver til samkommunen, i frykt for å miste den direkte styringen over oppgavene.

Samkommunestyret er ansvarlig for de områdene som er overført til samkommunen og deltakerkommunene har ingen omgjørelsesrett eller direkte påvirkningsmulighet overfor avgjørelser tatt i samkommunen. Samkommunestyret består av kommunestyrerepresentanter fra hver av deltakerkommune, valgt av og blant disse. Men hvordan skal disse være et representativt utvalg av kommunen? Er det partirepresentasjon som er mest demokratisk eller er det territoriumsrepresentasjon viktigst. Dette er nok en problemstilling i kommunene.

4. Metode- veien til målet

4.1. Innledning

Metode betyr ”*veien til målet*” (Kvale og Brinkmann, 2009) og det er denne veien jeg i dette kapitlet skal presentere. Her vil prosessen fra jeg valgte metode, til innsamling av data presenteres. Jeg vil argumentere for mitt valg av metode i henhold til problemstillingen, samt vise til de vurderinger jeg har gjort med hensyn til kvalitetssikring av data, i forkant og i etterkant.

4.2. Kvalitativ metode

Min problemstilling la på mange måter føring for hvilken metode som var riktig å benytte. Et kvalitativt studie har som hensikt å gi informasjon om få enheter for å forstå virkeligheten (Kvale og Brinkmann, 2009:16). Formålet er ikke å utvikle en teori, men å anvende teoretisk kunnskap for å få en sterkere forståelse for et begrenset område. Det er dette jeg ønsker å gjøre i dette studiet. Jeg ønsker å anvende teori til å få en dypere forståelse av samkommunemodellen slik den er i dag.

Kvalitativ metode er gjerne preget av direkte kontakt mellom forsker og dem som studeres, noe som kan medføre en rekke metodiske og etiske utfordringer. Derfor er det viktig for forskningens troverdighet og overførbarhet at det redegjøres for dens framgangsmåte (Thagaard, 2002:11).

4.3. Kvalitative data

For å få inngående kunnskap om samkommunemodellen har jeg benyttet de to samkommunene vi har i Norge i dag, Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune, som case. Kvalitative casestudier kjennetegnes ved å være et studie av få enheter eller case, der intensjonen er å få mest mulig informasjon ut av disse (Thagaard, 2002:47).

Kvalitative data er informasjon fra observasjoner og forskningsintervju som tolkes ut fra den konteksten den har oppstått i (Halfdan Aase og Fossåskaret, 2007:11). Jeg har benyttet forskningsintervju for å innhente slik data. Forskningsintervjuet er en ”*kunnskapsproduserende aktivitet*” og har en verdi i seg selv (Kvale og Brinkmann, 2009:66). Gjennom intervju kan forsker innhente data om enkeltpersoners opplevelse og refleksjoner

over egen situasjon. I intervjuene jeg har gjennomført har jeg fått inngående kunnskap om informantenes førstehåndskunnskap om samkommunemodellen.

Forskningsintervjuet er lik en dagligdags samtale, der intervjuer bestemmer innhold, når intervjuet skal avslutte og hva som skal følges opp. Intervjuer har fortolkningsmonopol over informasjonen som informanten kommer med (Kvale og Brinkmann, 2009:52-53).

4.4. Kvalitetssikring

Thagaard (2002:169) har oversatt de kvantitative begrepene reliabilitet, validitet og generalisering til troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Begreper som jeg har valgt å bruke i dette studiet. Jeg vil først gjøre rede for begrepene for så å vise hvordan jeg har sørget for kvalitetssikringen i praksis.

Troverdighet omhandler vurderinger av kvaliteten på data og om studiet er gjennomført på en tillitsvekkende måte (Thagaard, 2002:178). For at studiet skal være pålitelig må framgangsmåten i studiet komme klart fram. Ved å tilstrebe tydelighet kan leserne selv vurdere studiets troverdighet. Sitater vil i denne sammenhengen være viktig, da disse viser tydelig hva som er fortolkninger og hva som er direkte informasjon.

Bekreftbarhet handler om kvaliteten på forskers tolkning av resultatene (Thagaard, 2002:179). Etterprøvbareheten i resultatene vil begrenses ved at det er informantenes oppfatninger og mine tolkninger. Den informasjonen jeg fikk i intervjuene kan ikke bekreftes i ettertid, kun gjennom den skriftlige transkriberingen. Mye hviler på forskers integritet- dens kunnskap, erfaringer, ærlighet og rettferdighet (Kvale og Brinkmann, 2009:92). Det er forsker som står for den vitenskapelige kvaliteten i studiet. Den skal sørge for at funn blir offentliggjort på en nøyaktig og representativ måte.

Overførbarhet avhenger av fortolkningen og dens relevans (Thagaard, 2002:184). Dette studiet er basert på fortolkninger av informantenes informasjon og litteratur jeg har lest. Det er min forståelse av fenomenet samkommunemodellen studiet handler om. Studiet gir en dypere forståelse av et enkeltfenomen, samkommunemodellen. Det kan ikke overføres til andre interkommunale samarbeidsformer, men det synliggjør et av verktøyene kommunene har disponibelt for å samarbeide om kommunale oppgaver.

4.5. Et kvalitativt studie av samkommunemodellen

Jeg startet dette studiet med å gjennomgå informasjonen som finnes om interkommunalt samarbeid generelt og samkommunemodellen spesielt. Sentral informasjon fant jeg i

rapporter og evalueringer av de to samkommunene som eksisterer i dag, Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune. Informasjon fant jeg også i to høringsutkast laget i forbindelse med at modellen ble lovfestet. For å sette meg inn i temaet har jeg lest disse grundig og problemstillingen springer ut fra at jeg så det ikke har vært gjort konkret forskning på samkommunemodellens rolle som velferdstilbyder samt hvordan det demokratiske ansvaret er ivaretatt.

Jeg kan bruke Governance som teorigrunnlag som en retningsgiver i min studie. Den gir meg noen begreper og holdepunkter som vil være nyttige verktøy i analysen av samkommunemodellen. Basert på det teoretiske grunnlaget vil jeg danne meg noen antakelser som vil være med meg videre inn i analysen av modellen. Teorigrunnlaget ønsker å forklare endringer vi ser i offentlig sektor i dag og jeg vil se samkommunemodellen som et resultat av disse endringene. Disse skriftlige kildene er gjort med ulike utgangspunkt, noe som vil føre til at konklusjoner er trukket på ulike grunnlag. Jeg må ha en kritisk tilnærming til bruk av data fra andres verk, samtidig som de er en rik kilde til data som kan bygge opp under mitt studie.

4.5.1. Intervju

Jeg har valgt delvis strukturert intervju som fremgangsform, den mest brukte fremgangsmåten innen kvalitative forskningsintervju (Thagaard, 2002:5). Jeg laget en intervjuguide med de temaene jeg skulle stille spørsmål om. Denne brukte jeg som et strukturerende verktøy som sikrer at intervjuet kommer gjennom alle de temaene jeg ønsker. Samtalen går friere og blir mer fleksibel, samt åpner opp for at informanten kan ta opp tema som intervjuer ikke hadde tenkt på forhånd (Thagaard, 2002:5). Det er dataene jeg får i intervjuer med mine informanter som er mine primærdata. Sammen med skriftlige kilder utgjør disse mitt datagrunnlag for studiet.

4.5.2. Informantene

Når tema var på plass måtte jeg finne noen som sitter med førstehåndskompetanse om temaet. Da temaet er nye organisasjonsformer og samkommunen som fenomen, valgte jeg ordførere og rådmenn fra alle deltakerkommunene som informanter. I et av intervjuene ble jeg oppfordret til å snakke med den assisterende rådmannen i Midtre Namdal samkommune, som i dag er fast ansatt som rådmann i samkommunen. Jeg fikk kontaktinformasjon til personen og kontaktet han på e-post og fikk i stand et intervju. Til sammen ble det 13 informanter, seks rådmenn, seks ordførere og én assisterende samkommunerådmann.

Tabell 1: Informantene i studiet

Informant 1: Ordfører i Verdal kommune
Informant 2: Rådmann i Verdal kommune
Informant 3: Ordfører i Levanger kommune
Informant 4: Rådmann i Levanger kommune
Informant 5: Ordfører i Namdalseid kommune
Informant 6: Rådmann i Namdalseid kommune
Informant 7: Ordfører i Overhalla kommune
Informant 8: Rådmann i Overhalla kommune
Informant 9: Ordfører i Fosnes kommune
Informant 10: Rådmann i Fosnes kommune
Informant 11: Ordfører i Namsos kommune
Informant 12: Rådmann i Namsos kommune
Informant 13: Assisterende administrasjonssjef i Midtre Namdal samkommune/administrasjonssjef fra 01.04.2014

Alle deltakerkommunene er representert i studiet, noe som gir meg et godt representativt utvalg fra det politiske og administrative nivå. Tid og ressurser er styrende for antallet informanter jeg kan velge ut (Kvale og Brinkmann, 2009:129). Ved å snakke kun snakke med ordfører og rådmann samkommunen får jeg ikke informasjon fra de som jobber med dette til daglig. Jeg får heller ikke et brukerperspektiv på fenomenet, men jeg får informasjon fra de som styrer og kontrollerer samkommunene og de som har ansvaret i den enkelte deltakerkommune. Ut fra problemstillingen og oppgavens omfang mener jeg mitt utvalg av informanter vil kunne gi en god oversikt over det generelle ved modellen og vil kunne gi et bilde av modellen sett fra et overordnet perspektiv.

Jeg kontaktet informantene per e-post. Alle informantene fikk en likelydende e-post der det ble opplyst om tema for intervjuet. Som vedlegg sendte jeg samtykkeerklæringen som jeg også skrev ut og tok med meg til intervjuene. I samtykkeerklæringen opplyses informantene om deres personvernrettigheter i forbindelse med intervjuet og studiet generelt. Det heter seg at informantene skal ha informert samtykke, noe som innebærer at informanten opplyses om studiets hovedformål og eventuelle risikoer ved å delta. Informanten skal vite at den kan trekke seg når som helst fram til innleveringsdato. Forsker skal sikre seg at informanten deltar frivillig (Kvale og Brinkmann, 2009:88).

Alle informantene jeg kontaktet var villig til å gjennomføre intervju. Tid og sted ble avtalt per e-post. Intervjuene foregikk i perioden 5. til 13. februar 2013 i den enkelte rådmanns eller ordførers kontor.

4.5.3. Samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Når jeg hadde funnet informanter og intervjuguiden var ferdigstilt, sendte jeg dette inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) for godkjenning. Alle som skal lagre

sensitiv informasjon må rapportere inn sitt forskningsprosjekt. NSD skal sikre at forskning innenfor feltet foregår på en forsvarlig måte. Jeg som forsker forplikter meg til å ivareta informantenes integritet i henhold til NSDs retningslinjer. Det er min jobb som forsker å ivareta konfidensialiteten, med andre ord forsikre at ikke personidentifiserbare data kommer på avveie. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker. Denne informasjonen vil bli oppbevart forsvarlig, innelåst i skap og slettes når studiet er over. Dette i henhold til NSDs retningslinjer.

Informantene er anonymisert i studiet ved at de ikke gjengis gjennom direkte personidentifiserende opplysninger. Dette har jeg gjort fordi enkelte av informantene ønsket det. Verken navn eller kjønn brukes, men det henvises til hvilken samkommune informanten er fra og om informanten har en politisk eller administrativ rolle. Jeg kategoriserer nåværende administrasjonssjef i Midtre Namdal samkommune som ”*rådmann fra Midtre Namdal samkommune*” når jeg refererer til personen. Dette for at personen ikke skal kunne direkte identifiseres i datamaterialet. Dette studiet har fulgt retningslinjene til NSD og er godkjent av dem.

4.6. Ute i feltet

Intervjuene varte i alt fra 40 minutter til 90 minutter og ble alle tatt opp på lydbånd. Jeg valgte å ta de opp for at jeg under intervjuet skulle være helt til stede og fokusert på dialogen mellom meg og informanten. Gjennom og ikke å skrive notater var jeg helt med i samtalen og alt som ble sagt under intervjuet har jeg på lydbånd. I ettertid ser jeg det ville vært fordelaktig å skrive små notater underveis. Likevel opplevde jeg ikke at dette var informasjon som ville hatt betydning for oppgavens resultater og konklusjon.

Under hvert intervju startet jeg med å fortelle hvorfor jeg studerer dette temaet. Gjennom fag på Universitetet i Tromsø om demokratiske beslutningsformer fikk jeg interesse for kommunesammenslåing og samkommunemodellen som fenomen. At jeg nevner både demokrati og kommunesammenslåing i min introduksjon til intervjuet kan ha lagt noen føringer på intervjuene, noe som var et bevisst valg. Føringene fører diskusjonen inn i de baner som studiet mitt omhandler. Å nevne kommunesammenslåing i introduksjonen var også et bevisst valg, på bakgrunn av mine antakelser om at samkommunemodellen brukes som et alternativ til kommunesammenslåing. Det samme gjelder demokratispørsmålet. Videre ønsket jeg en samtale om demokratiske utfordringer og fordeler med samkommunemodellen.

Samtidig kan en slik føring legge begrensninger på hva jeg får av informasjon, dersom informantene fører seg bundet til å la samtalen omhandle disse temaene.

Først stilte jeg et introduksjonsspørsmål, et generelt og åpent spørsmål om hvorfor kommunen hadde valgt samkommunemodellen. Når samtalen først var i gang brukte jeg spesifiserende spørsmål for å forsikre meg om at jeg forsto hva informanten mente, der jeg fikk informanten til å utype eller forklare ytterligere hva han/hun mente med svaret sitt (Kvale og Brinkmann, 2009:148). Jeg var opptatt av at intervjuene skulle foregå som en samtale om temaene jeg ønsket. Derfor var det viktig med inngående kunnskap om intervjutemaet slik at en kan stille de rette oppfølgingsspørsmålene (Kvale og Brinkmann, 2009:99). Jeg opplevde underveis i intervjuene at informantene besvarte flere av spørsmålene på samme gang. Jeg hadde ti spørsmål i intervjuguiden min. Når samtalen stoppet opp stilte jeg et nytt spørsmål. De kunne selv vektlegge hva de mente var det mest vesentlige å framheve når det gjaldt organisering og styring med samkommunemodellen. Jeg ble sittende med mye interessant informasjon som jeg ikke direkte kan bruke i min studie.

Jeg avsluttet hvert intervju med å spørre om informanten hadde noe å tilføye eller om det var noe som var viktig å få med i denne sammenhengen. Til slutt tok jeg fram samtykkeerklæringen som vi begge skrev under på. Samtidig refererte jeg kort til innholdet i dokumentet.

4.6.1. Eliteintervju

Intervjuene kan defineres som eliteintervju, med ledere og eksperter på sitt område, personer som sitter med stor makt. Da disse er vant til å bli spurt om sine tanker og meninger, er slike personer gjerne interessante samtalepartnere. Ved å ha kunnskap om temaet og mestre fagspråket innenfor temaet kan det asymmetriske forholdet mellom student og ordfører/rådmann balanseres, og jeg som intervjuer vil kunne sette meg i respekt (Kvale og Brinkmann, 2009:158-159). Jeg hadde forberedt meg grundig i forkant av intervjuene slik at det var tydelig for informanten at jeg hadde god kunnskap om det jeg spurte om. Dette kompenserte delvis for at jeg aldri har gjennomført forskningsintervjuer tidligere.

4.6.2. Transkribering

”Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen” (Kvale og Brinkmann, 2009:187). Intervjuene genererer muntlig kunnskap. Transkriberingen gjør denne om til skriftlig data. Alle mine intervju ble transkribert i sin helhet, noe som resulterte i mye data for

min studie. I den grad det var mulig, gjennomførte jeg transkriberingen så tett opp mot det gjennomførte intervjuet. Denne dataen er ikke-tolket informasjon som jeg ordrett kan sitere fra og benytte under hele studiet. Hadde jeg skrevet notater kunne jeg notert ned stemninger, følelser og tolkning av kroppsspråk som jeg oppfattet underveis.

4.6.3. Oppsummering

I dette kapitlet er studiets forskningsmetode gjort rede for. Mye er blitt til på veien ved at jeg har lest og samlet inn informasjon. Innsamling av data og analyse pågår gjennom hele studiet. Problemstilling, innsamling av data, analyse og tolkning påvirker hverandre gjensidig (Thagaard, 2002:27). Det er ikke før all informasjon ligger på bordet at jeg har full oversikt over fenomenet og kan trekke konklusjoner. Ved å redegjøre for framgangsmåten for dette studiet kan studiets troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet lettere å vurderes.

5. Innherred samkommune

5.1. Innledning

I dette empirikapittelet vil Innherred samkommune presenteres. Her vil funn fra rapporter og evalueringer av samarbeidet presenteres, samt informantenes tanker om hvordan samkommunemodellen virker. Basert på problemstillingen stiller jeg spørsmål om tjenestene blitt mer effektive med samkommunemodellen og hvordan ivaretar modellen det demokratiske ansvaret?

5.2. Landets første samkommune er født

Innherred samkommune består av kommunene Levanger og Verdal, som er to jevnstore kommuner i Nord-Trøndelag. Levanger har pr 01.01.2013 19 078 innbyggere, mens Verdal har 14 539 (Innherred samkommune, 2012). Dette er to relativt store kommuner i norsk sammenheng, med tanke på at over halvparten av norske kommuner har mindre enn 5 000 innbyggere. Det er 102 km mellom ytterpunktene og det tar om lag 15 minutter å kjøre mellom rådhusene.

” Det er to kommuner som har vært preget av mye rivalisering og det er to kommuner som har så ulik bakgrunn, ulik næringsstruktur, ulik sosiologi, ulike tradisjoner og identitet.” (ordfører fra Innherred samkommune) I Verdal er hovednæringen industri, mens i Levanger er sykehus, høyskolemiljø og industri hovednæringene. *”Verdal har ca. 70 % privat næringsliv og 30 % offentlig. I Levanger er det motsatt”* (ordfører fra Innherred samkommune). Dette er med andre ord to svært ulike kommuner, som likevel har fått til et tett samarbeid sammen, på tross av ulikhetene seg imellom.

5.2.1. Framveksten

Våren 2001 startet arbeidet med å utvikle et tettere samarbeid mellom kommunene Levanger, Verdal og Frosta. De ønsket å samarbeide for å klare seg i en vanskelig økonomisk tid. De fant områder de ønsket å samarbeide på, for så å lete etter en samarbeidsmodell som passet. En rådmann fra Innherred samkommune forteller at det var fra administrativ side de samlet seg for å finne ut hva de eventuelt kunne samarbeide om. De fant mellom 60 og 70 potensielle tjenester som de kunne samarbeide om, som så ble fremmet til politisk behandling. Deretter startet prosessen med å plukke ut de rette tjenestene.

Intensjonen var å finne en måte å samarbeide på som bevarte den politiske styringen, uten å bygge opp en egen administrasjon. ”I stede for å etablere noe utenfor oss, så laget vi noe mellom oss, tok en del oppgaver fra begge kommunene, men de er fortsatt kommunale oppgaver. Etablert av kommunene, for kommunene og med folk fra kommunene” (rådmann fra Innherred samkommune).

Tabell 2: Organisasjonsmodell Innherred samkommune



(modell basert på tegning under intervju med rådmann fra Innherred samkommune)

Innherred samkommune sin visjon er: ”Livskvalitet og Vekst” og har som formål:

”Innherred samkommune skal bidra til å gi innbyggerne bedre tjenester, effektiv offentlig ressursbruk som skal gi redusert driftsutgifter på sikt, grunnlag for helhetlig politisk styring over regionale oppgaver og styrkende fagmiljø” (Innherred samkommune, 2013).

Gjennom å rasjonalisere driften var intensjonen å oppnå kostnadsbesparelser, i tillegg til at de så for seg at samarbeid ville føre til sterkere fagmiljø, som sannsynligvis ville bedre kvaliteten på tjenestene. De ønsket også å stå sterkere som region ved å samle seg (Sand, 2006).

Når oppgaveporteføljen var på plass kom jobben med å finne den riktige samarbeidsformen. Eksterne konsulenter ble innleid og konkluderte med at et tettere samarbeid mellom kommunene kunne gi gode muligheter for å oppnå bedre kompetanse, bedre samfunnsutvikling, bedre tjenesteproduksjon, bedre utnytting av stordriftsfordeler, større brukertilfredshet, fleksibilitet og omstillingsevne (Sand, Aasetre, og Lysø, 2007).

Begrepet «samkommune» dukket opp som idé høsten 2002 og det ble vedtatt i et felles formannskap at en ønsket å utrede et felles politisk organ til styring av aktuelle fellesområder og fellesoppgaver (Lysø, 2004). Ideen kommer fra Finland og Sverige, som begge har samarbeid som ligner på samkommunemodellen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012). Januar 2003 ble det fattet et likelydende vedtak i alle tre kommunestyre om å søke om

å starte Innherred samkommune, som et forsøk etter forsøksloven.⁴ 10.09.2003 søkte de tre kommunene Kommunal- og regionaldepartementet om å få gjennomføre samkommuneforsøk.

16.september 2004 valgte Frosta å trekke seg fra samarbeidet. Frosta var den største pådriveren i starten av prosjektet, men valgte å trekke seg ut når konkretiseringen av samarbeidet startet. Hva som var årsaken til at de trakk seg er det ingen entydig forklaring på og vil derfor ikke blir utdypet i denne sammenhengen. Levanger og Verdal valgte å fortsette det prosjektet som kommunene hadde satt i gang, men nå uten Frosta.

1.februar 2004 ble Innherred samkommune etablert. Samkommunen ble drevet som et forsøk fram til modellen ble lovfestet 1. juni 2012 og Innherred samkommune ble en permanent løsning.

5.3. Organisering av Innherred samkommune

Tabell 3: Organisering av Innherred samkommune. Kilde (Innherred samkommune, 2012)



Samkommunestyret ledes av samkommuneordføreren og består av 18 representanter, ni fra hver deltakerkommune. Disse velges ut fra deltakerkommunenes kommunestyre, av kommunestyrerepresentantene. Administrasjonssjefen er øverste leder for enhetene i samkommunen og jobben går i en turnus på to år mellom rådmennene i deltakerkommunene

⁴ Forsøksloven tillater kommunen å prøve blant annet nye organiseringsmetoder. Forsøk kan godkjennes for fire år, med mulighet til forlengelse ytterligere to år. (hentet fra lovdata.no)

5.3.1. Oppsummering

Innherred samkommune var Norges første samkommune og har på mange måter satt standarden for hvordan en samkommune kan drives. Intensjonen var et mer formalisert samarbeid, som de håpet å få gevinst av i form av bedre kvalitet og mer effektive tjenester. I tillegg er Innherred samkommune organisert lik andre kommuner og intensjonen er at den skal ivareta demokratiet på en bedre måte enn andre samarbeidsmodeller. I det videre vil informantenes meninger om Innherred samkommune presenteres.

5.4. Hvorfor samarbeider Levanger og Verdal

En ordfører fra Innherred samkommune skisserer hvilken situasjon kommunene er i: *”Å skal vi da klare å holde på folk, at de føler at det er meningsfylt og trygt å bo her så må vi ha et offentlig tjenestetilbud som matcher forventningene. Da er svaret mer samarbeid. Vi vil ikke klare oss hver for oss”*.

I norsk kommunesammenheng er kommunene Levanger og Verdal relativt store kommuner, men de ser at de trenger verktøy for å samarbeide for å gi bedre tjenester. Kommunene hadde nedbemannet og trengte verktøy fordi fagmiljøene var blitt for små, forteller en rådmann fra Innherred samkommune. Det var tenkt som et sparetiltak, men en ordfører fra Innherred samkommune forteller at de er litt overrasket over hvor lite penger de sparer på samarbeidet. Alle informantene fra Innherred samkommune er derimot enige om at tjenestene har blitt bedre.

Levanger og Verdals intensjon med å inngå samarbeid etter samkommunemodellen beskrives slik av en informant: *”Så robuste fagmiljø, effektiv drift og kvalitet i drift og så er det å ha et tydelig alternativ til å slå sammen kommuner. Vise at det går an å samarbeide uten at det skal ende opp i sammenslåing”* (rådmann fra Innherred samkommune).

Sand m.fl. (2007) mener samkommuneforsøket i mellom kommunene Levanger og Verdal må kunne defineres som en suksess, da de har oppnådd store effektiviseringsgevinster gjennom både bedre velferdstjenester og ressursbesparelser.

5.5. Oppgaveporteføljen

En rådmann fra Innherred samkommune mener at: *”Vi kunne vært mye mer politisk verktøy, men det blir veldig fort et administrativt verktøy”*. Det har noe med oppgaveporteføljen å gjøre. *”Vi så vesentlig mye gevinster på interne tjenester, altså økonomi, lønn, regnskap. Slike ting som ikke har noe mye politikk i det, men mye å hente administrativt”*(rådmann fra

Innherred samkommune). Det er blitt et mer administrativt verktøy. Det blir mindre diskusjon og mer delegeres til administrasjonen fordi: ”Det er svært få politiske saker med sprengstoff” (ordfører fra Innherred samkommune).

Som en ordfører fra Innherred samkommune poengterer: ”Vi har for eksempel lagt lønn og personal i samkommune. Det kan vi ikke ha ute vet du. (...) Vi har lagt plan og byggesak, vi kan ikke ha dette utenom kommune. Det er helt sentralt ... for oss. (...)Og den type oppgaver er sentral for oss å ha kontroll på selv”. Samkommunemodellen åpner for at kommunene kan samarbeide om tjenester de ellers ikke ville samarbeidet om, tjenester de selv vil ha kontroll over. ”(...) kall det en datterbedrift der du overfører noen oppgaver. Men det er våre egne folk som sitter i styr og stell. Det er våre egne folk som sitter og administrerer” (ordfører fra Innherred samkommune).

Tjenester som ikke berører innbyggerne i stor grad er informantene åpen for å legge inn i samkommunen.

”Det gjør at jeg har en veldig forsiktig tilnærming til hvilke type oppgaver vi kan legge til samkommune. Vi kan ikke legge inn tunge folkevalgte velferdsoppgaver. Det blir helt galt i et demokrati, i et legitimitetsperspektiv. (...)Men en del baktjenester, interntjenester, IKT, det kan vi godt legge inn” (ordfører fra Innherred samkommune).

Tjenester som skole, helse og omsorg er informantene fra Levanger og Verdal begge skeptiske til å samarbeide om. ”Så blir jo diskusjonen på å legge inn de store produksjonsapparatene. Hadde vi lagt inn pleie og omsorg hadde vi lagt inn flere hundre millioner. Og flere hundre ansatte”(rådmann fra Innherred samkommune).

Når tjenestene først er overført samkommunen er det lite uenighet om disse. Tjenestene har vært gjennom grundig behandling, både i kommunestyrene og i samkommunestyret, før det til slutt blir gjort et vedtak. ”Det som er bestemt er såpass ryddig og det er gjort avtaler og delegasjonsbestemmelser. Det fungerer greit. De store diskusjonene kommer mer på hva videre nå? Skal vi inn med mer?” (rådmann fra Innherred samkommune). Veien videre derimot er det mer diskusjon rundt. Hva kan man overføre til samkommune, hvor mye kan man overføre samkommunen og hvordan dette kan gjennomføres, er spørsmål informantene stiller seg.

5.5.1. Stordriftsfordeler

Fordelen med å slå sammen ressursene til to kommuner er at de samlet sett står sterkere. ”Da stiller vi med 35 000 i stede for 20 000, det er noen ganger at kjøttvekten har betydning”

(rådmann fra Innherred samkommune). En informant forteller at de samarbeider om å lease biler. Til sammen leaser de to kommunene 73 biler. *”73 biler gir en helt annen markedsmakt, i forhold til bilforhandlere når du skal ta en offentlig anskaffelse”* (ordfører fra Innherred samkommune). Som større kjøper har de et sterkere forhandlingskort.

En rådmann fra Innherred samkommune poengterer at en av fordelene med samkommunemodellen er at kommunene kan samarbeide om utgiftene og drive mer lønnsomt, men fremdeles få de samme tilskuddene fra staten som om de er selvstendige kommuner. Dette er en av fordelene som hadde ville blitt borte ved en eventuell sammenslåing.

5.5.2. Arbeidskraftutfordringer

En ordfører fra Innherred samkommune gjør seg følgende refleksjoner:

”Å kampen om arbeidskraften og kompetansen blir bare sterkere og sterkere. Det må en ta inn over seg. Og når en tar det inn over seg så må en skjønne at en må skape større fagmiljø for å klarer å rekruttere de dyktige folkene, de rette folkene som gjør at folk synes det er trivelig å bo å arbeide i de enkelte kommunene. Så det er rett og slett at det der med større fagmiljø som jeg tror vil tro vil være nøkkelen, som jeg tror vil være det viktigste. Det viktigste er at folk er fornøyd der de bor. Da blir dem, da kommer de tilbake”.

I Innherred samkommune la de merke til at de var blitt mer attraktive når de søkte etter kommuneadvokat. *”Veldig bra søkere. Og mange av dem framhevet det at det var spennende med forsøket”* sier en rådmann fra Innherred samkommune. For Innherred samkommune er det konkurransen med de store byene rundt som er utfordringen, da særlig Steinkjer og Trondheim. Her er da samkommunen i seg selv et konkret lokkemiddel for å skaffe kompetent arbeidskraft.

5.5.3. Samkommunen som velferdstilbyder

Kommunene selv ønsker kvalitet og effektivitet i tjenestene.

”Jeg tror at samkommunene er et bra virkemiddel for det som går på effektiviteten og soliditeten i en del av oppgaveløsningen. For eksempel innen økonomienheten, at vi har felles IKT-plattform, felles IKT-drift, en del av de tingene som vi ellers måtte ha gjort parallelt. Det tror jeg vi har gevinster på, økonomiske gevinster og rasjonelt å drive ilag. Det er nok en del av suksessen”(rådmann fra Innherred samkommune)-

De mener samkommunemodellen vil kunne gi dem dette gjennom å være et verktøy som kommunene kan bruke for å tilby de tjenestene de selv ikke klarer å tilby på en god måte. ”*Et verktøy for effektiv drift, spesielt på det som går på interntjenester. Der er det mer effektivt*” (rådmann fra Innherred samkommune).

En ordfører fra Innherred samkommune ser store fordeler ved å samlokalisere tjenesten. ”I stedet for to landbrukskontor med fire ansatte, så har du ett med åtte. Det må gi muligheter for sterkere spesialisering. Og dermed sterkere kvalitet på tjenestene til brukerne.” Det er tross alt ”*samme lovverk, samme alt. Så vi kan ha noe å hente på å produsere noe ilag*”, sier en rådmann fra Innherred samkommune.

5.5.4. Det generelle samarbeidsklimaet

Samarbeidsklimaet er viktig for informantene. ”*Så er det slik at vi har tatt ut de største gevinstene på at det generelle samarbeidsklimaet er blitt bedre*” (ordfører fra Innherred samkommune). Kommunene er kommet nærmere hverandre og de er ikke rivaler på samme måte som de var tidligere. De kan samarbeide og dele tjenestene seg imellom. ”Tradisjonelt så sitter kommunene og tenker at det beste som kan skje er at den bedriften etablerer seg i min kommune, det nest beste som kan skje er at den hvert fall ikke etablerer seg i nabokommunen.” (ordfører fra Innherred samkommune) Kommunene samarbeider om oppgaver som også ligger utenfor samkommunen. ”*For eksempel på utvikling på skolesiden kan vi spleise på én prosjektleder, i stedet for hver for oss*”(ordfører fra Innherred samkommune).

De spør hverandre i større grad om råd og utnytter de ressursene som er der. Terskelen for å samarbeide er blitt lavere hevder en rådmann fra Innherred samkommune. De har felles forumer der de samarbeider. Rådmennene og kommunalsjefene har også en felles ledergruppe hvor de tar opp temaer som ligger både innenfor og utenfor samkommunen (rådmann fra Innherred samkommune). Slik kan de utnytte hverandres kompetanse og skape et sterkere fagmiljø blant ledelsen.

Samkommunen kommer også i tillegg til andre samarbeid. ”*Vi er en 40-50 kommuner som samarbeider om et felles arkiv i Trondheim for eksempel. (...) Vi har et revisjonsselskap med 23 eiere, et IKS. Legevaktselskapet har fire eiere. (...) et havnesamarbeid med ni kommuner*” (ordfører fra Innherred samkommune). Det er et mangfold av samarbeidsordninger den enkelte kommune er en del av. Samkommunen kommer i tillegg til de oppgavene som

kommunene utfører selv og den kommer i tillegg til de andre samarbeidsløsningene kommunene har.

5.5.5. Alternativ til kommunesammenslåing

Verdal har ikke endret sine kommunegrenser, noe som trolig er årsaken til den sterke tilhørigheten og identiteten som verdaling (Sand, 2006). *”Verdal kommune er altså Norges eldste administrative enhet med uforandret geografiske grenser. (...)Alle kommuner rundt oss inkludert Levanger er konstruksjoner som er skapt i kommunereformen i begynnelsen av 1960-tallet”* (ordfører fra Innherred samkommune). En ordfører fra Innherred samkommune sier det slik: *”Identiteten er sterk i verdalssamfunnet. Svært sterk”*. Derfor er motstanden stor mot en kommunesammenslåing i Verdal kommune.

Kommunesammenslåing er ikke målet i Levanger kommune, forteller ordfører fra Innherred samkommune, men det er ikke urealistisk at det skjer en gang i framtiden. *”I Levanger så er ikke, jevnt verken innbygger eller politikeren redd hvis det skulle skje en kommunesammenslåing en gang i framtiden. For Levanger har vært gjennom det før, på 60-tallet så ble Levanger til, det var fem kommuner som gikk sammen til Levanger kommune”*.

En rådmann fra Innherred samkommune mener samkommunen er *”et tydelig alternativ til å slå sammen kommuner. Vise at det går an å samarbeide uten at det skal ende opp i sammenslåing”*. Fordelen med samkommunemodellen er at kommunen fremdeles kan ta sitt demokratiske ansvar for de kommunale oppgavene selv om de alene ikke kan tilby pålagte kommunale oppgavene på en tilfredsstillende måte. *”Så her er det fortsatt slik at samkommunen er et virkemiddel for og ikke slå sammen kommuner”* (rådmann fra Innherred samkommune). Kommunene kan tilby gode nok velferdstjenester, sammen, uten å trenge å gå til det drastiske skrittet å slå seg sammen. Deltakerkommunene ser på samkommuneorganiseringen som et alternativ til sammenslåing, som ikke skaper støy blant innbyggerne. *”En kommunesammenslåing i min kommune, er jeg overbevist om, ville ha provosert så mye”* (ordfører fra Innherred samkommune).

En rådmann fra Innherred samkommune sier at: *”(...) det kan også være en veldig god forberedelse for sammenslåing. Så det gir framtidige kommunestyre veldig store valgfriheter”*. Et politisk styre er etablert, kommunale oppgaver er slått sammen og gode relasjoner mellom kommunen er etablert. Kommunene er vant til å samarbeide nå. En rådmann fra Innherred samkommune hevder at kommunen hadde kunne slått seg sammen omtrent over natten om det var ønskelig.

5.5.6. Oppsummering

Samkommunen er blitt mer et administrativt verktøy, enn et politisk verktøy, for å tilby gode velferdstjenester. Interne tjenester er velegnede samarbeidsfelt i samkommunen. De store produksjonsapparatene og mer tunge nærliggende velferdstjenestene er kommunen mer tilbakeholden med å samarbeide om. Ved å slå sammen ressursene i begge deltakerkommunene får de større fagmiljøer, noe som gjør de mer attraktive i konkurranse om arbeidskraft. De oppnår stordriftsfordeler ved å samle seg som én stemme utad. Tjenestene blir bedre når de kan samkjøre sin kompetanse og sine ressurser. I tillegg har samarbeidet ført til at de ikke ser på hverandre som rivaler, men som samarbeidspartnere, også utenfor samkommunesamarbeidet.

5.6. Demokrati

En ordfører fra Innherred samkommune ser samkommunemodellen som den mest demokratiske samarbeidsordningen.

”Samkommunemodellen er den beste for da ivaretar du det demokratiske siden gjennom at du har et samkommunestyre som får delegert myndighet fra morkommunen og da har du folkevalgte og du har den åpenheten og du har den ryddigheten som etter hvert blir mer og mer etterspurt i samfunnet”⁵.

Fordelen med samkommunemodellen er at kommunene ”(...)beholder ansvaret innenfor det politiske styringssystemet” (rådmann fra Innherred samkommune). Det er jo ”(...) tross alt folkevalgte fra kommunestyrene som sitter i styret for samkommunen og er utpekt på demokratisk vis og stiller til valg om enn indirekte (...)” (rådmann fra Innherred samkommune).

En rådmann fra Innherred samkommune ser det som ”(...) et ganske viktig prinsipp at det er kommunestyret som er ansvarlig for det som skjer”. Det er innbyggernes vilje og ønsker kommunestyrene skal representere. Derfor har de også valgt som bevist mediestrategi å ikke involvere innbyggerne når samkommunen ble etablert. ”Da vi etablerte samkommunen så hadde vi en profileringsprofil der innbyggerne ikke skulle merke noen ting til at vi gjorde noen omorganiseringer i baklandet. For at innbyggerne skal forholde seg til kommunen sin som vanlig” (ordfører fra Innherred samkommune).

⁵ Morkommune var et begrep som ble brukt i starten, i dag brukes deltakerkommune, om de kommunene som er deltaker i en samkommune (informant ISK).

Samarbeid har også en demokratikostnad som informantene er opptatt av. Når områder delegeres til samkommunen er det samkommunesyret, bestående av politikere fra begge kommunene som er beslutningstakerne.

”Det er veldig krevende på Verdal at ordføreren på Levanger og politikere verdalsbefolkningen ikke kan stille til ansvar, er med på å bestemme over en del ting. Og omvendt. Det gjør at jeg har veldig forsiktig tilnærming til hvilke type oppgaver vi kan legge til samkommunen. Vi kan ikke legge inn tunge folkevalgte velferdsoppgaver. Det blir helt galt i et demokrati, i et legitimitetsperspektiv” (ordfører fra Innherred samkommune).

Kommunestyret har ikke alene kontroll over de kommunale velferdstjenestene, noe informantene ønsker å trekke fram. Derfor poengterer informantene at enkelte tjenester, slik som grunnskole, helse og mer, er krevende å overføre til samkommunen.

Sand m.fl. (2007) hevder at lokaldemokratiet i Innherred samkommune er i ferd med å bli styrket som følge av samkommuneforsøket. Ressurser er frigjorte og lokalpolitikere har en hånd på rattet når det gjelder oppgavefordeling mellom morkommunene og samkommunen, lokalisering av tjenester og mer generelle spørsmål i samkommunen.

5.6.1. Representasjon

Selv om Levanger har flere innbyggere enn Verdal dyrker de fram en 50/50 fordeling av arbeidsplasser og representasjon. *”Den likeverdigheten er en nøkkel til at vi har fått det til”* (ordførere fra Innherred samkommune). Begge kommunene har vetorett når det gjelder overføring av oppgaver til samkommunen. Er det en kommune som ikke ønsker samarbeidet, blir det heller ingen overføring. *”Så er det som at du skal gifte deg og han du spør sier nei så blir det ikke noe bryllup”* (ordfører fra Innherred samkommune).

I Innherred samkommune har de fra starten av sittet partivis i samkommunestyresalen.

”Nå er det mer symbolsk. Partiene fungerer på tvers av kommunene hos oss. Å det la vi for så vidt opp til også da, litt bevist. På første møtet så var vi opptatt av at de sitter ikke i samkommunen som representanter for sin kommune, de sitter der som representanter for velgerne som har valgt dem fra sine partier på tvers” (rådmann fra Innherred samkommune).

De har felles gruppemøter i forkant av samkommunestyremøtene der partiene diskuterer sin holdning til sakene. I Innherred samkommune er partitilhørighet viktig og representantene i

samkommunestyret kommer som representanter for sitt parti og for sin kommune. Det gjør at enkeltpartier kan samles, på tvers av kommunegrensene for en sak.

Men hvor interessert innbyggerne er, stiller informantene spørsmål ved. ”*Det folk er opptatt av på slike ting er kvaliteten og tilgjengeligheten vi har på tjenester. Så er det mer det omkringliggende som i forhold til identitet, så er det ganske mange som bryr seg*” (rådmann fra Innherred samkommune). Dette er en antakelse som går igjen hos alle informantene. De er opptatt av å tilby gode tjenester til innbyggerne. Hvordan tilbudet er organisert, er ikke innbyggerne så opptatte av.

5.6.2. Oppsummering

I Levanger og Verdal er de opptatte av at det er kommunestyrene som skal ansvarlig gjøres for det kommunale velferdstilbudet, også de som er overført til samkommunen. Derfor er de litt tilbakeholden med hvilke tjenester som kan overføres til samkommunen. Beslutninger tatt i samkommunestyret er tatt i fellesskap, av representanter som kommer fra begge kommunene. Samtidig stilles det spørsmål om hvor interessert innbyggerne egentlig er i hvem som tar beslutningene, så lenge de får tjenestene de har krav på.

6. Midtre Namdal samkommune

6.1. Innledning

Dette er empirikapittel to. Innledningsvis vil Midtre Namdal samkommune presenteres, dens framvekst og hvordan den er organisert. Kapittelet er basert på funn fra informantene i Midtre Namdal samkommune, samt funn fra rapporter og evalueringer.

6.2. Midtre Namdal samkommune vokser fram

Midtre Namdal samkommune består av én stor kommune, Namsos med 12 906 innbyggere, og tre mindre kommuner, Overhalla med 3 636 innbyggere, Namdalseid med 1 707 innbyggere og Fosnes kommune med 530 innbyggere (Tall hentet fra Brenne (2013:6)). Kommunene er typiske distriktskommuner, sterke på landbruk og skogbruk. Namsos er handelshovedstaden i Namdalen. I området rundt ligger det et betydelig antall småkommuner, om man ser bort fra storkommunen Steinkjer i øst (Brenne, 2011:9). Namsos ligger i midten, *”Veldig gunstig plassering i tillegg til at den er størst. Så du har et felles arbeidsmarked”*(rådmann fra Midtre Namdal samkommune). Det er pendleravstand fra Overhalla, Namdalseid og Fosnes, inn til Namsos, noe som gjorde det naturlig å legge de fleste oppgavene i samkommunen til nettopp Namsos. (Rådmann fra Midtre Namdal samkommune) Miljø- og landbrukskontoret er lokalisert i Overhalla (med et underkontor i Namdalseid) og sentralbord drives fra Namdalseid. Ellers driftes enhetene som er lagt til samkommunen fra Namsos.

6.2.1. Framveksten

Kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid, Fosnes og Flatanger startet i 2002 opp et regionråd der de samarbeidet om en rekke oppgaver. Regionrådet besto av en ordfører og en opposisjonspolitiker fra hver av deltakerkommunene, til sammen ti stykker (NIVI Analyse A/S, 2008).

I 2008 kom det et ønske om å formalisere samarbeidet ytterligere og resultatet ble et samkommuneforsøk. De hadde behov for et mer åpent og synlig samarbeid, både internt og eksternt. Den politiske styringen i regionrådet ble for fragmentert mellom kommunestyret, regionrådet og frittstående politiske styrever, noe som gjorde ansvarsforholdet for uavklart (Brenne, 2011:27).

De tjenestene som lå i regionrådet ble flyttet over til samkommunen.

”Jeg tror det har vært nødvendig for vår del at vi kom fram til samkommune. Jeg tror ikke vi kunne startet i 2008 og bestemt oss for at fra høsten 2009, så er det samkommune som er svaret. Vi har vært avhengig av å bygge den tilliten og relasjonene oss imellom i løpet av en del år” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Midtre Namdal samkommune ble etablert 09.09.2009 mellom kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes. Flatanger valgte å stå utenfor samkommunen, men har vertskommunesamarbeid med samkommunen på en rekke områder. 1. januar 2014 ble Midtre Namdal samkommune offisielt en samkommune etter kommuneloven.

I 2009 ble følgende formål og hovedmål for samkommunen formulert (Brenne, 2013:3).

Formålet med samarbeidet er todelt:

1. Sikre god kvalitet, effektiv ressursbruk og utviklingskraft til beste for innbyggere og brukere i Midtre Namdal.
2. Prøve ut en helhetlig og forpliktende styringsmodell for interkommunalt samarbeid.

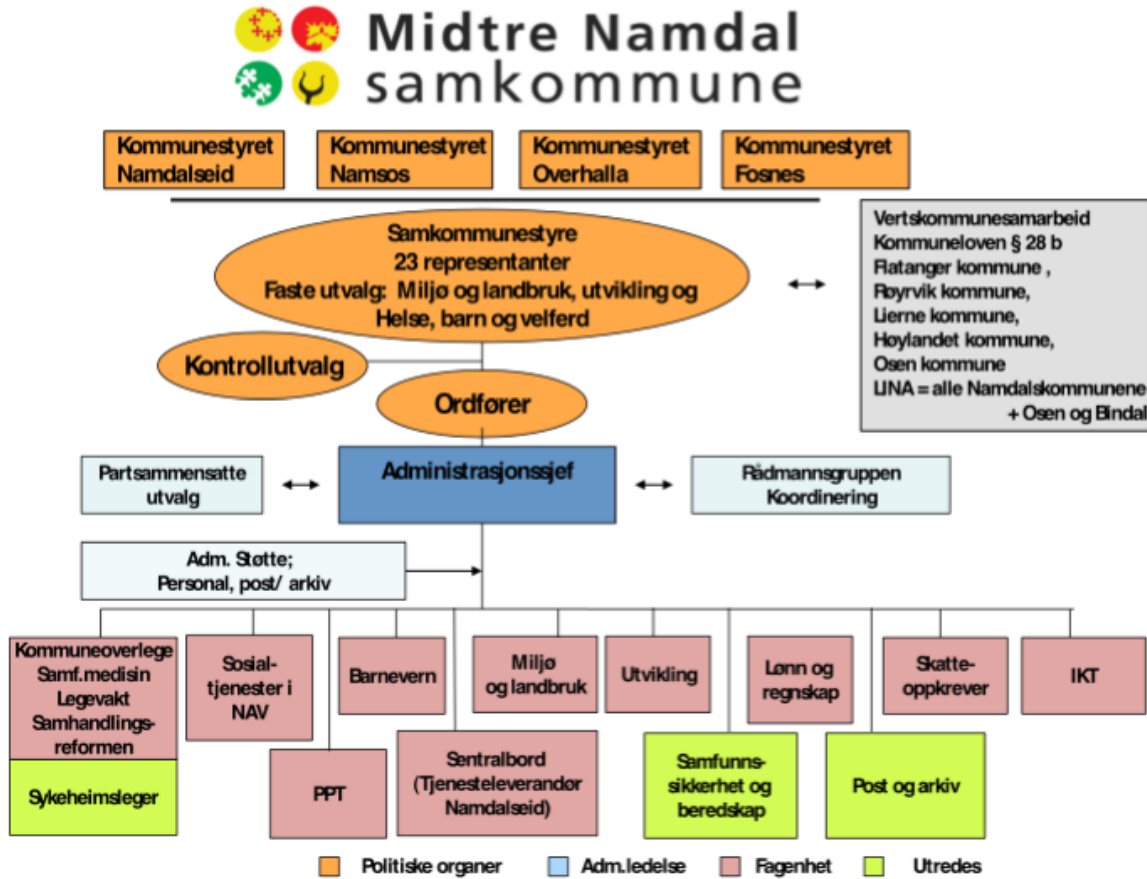
Hovedmålene til Midtre Namdal samkommune er:

- Bedre kvalitet på service til innbyggerne gjennom videreføring og videreutvikling av dagens MNR- samarbeid
- Bedre ressursbruk og uttak av økonomiske stordriftsfordeler
- Bedre organisering av regionens politiske, administrative og faglige kompetanseressurser
- Bedre forutsetninger for forpliktende regional samhandling og aktiv mobilisering mot andre kommuner, fylkeskommunen og staten
- Etablering av et mottaksapparat og en beredskap for ivaretagelse av nye oppgaver og virkemidler
- Bedre forutsetninger for å kunne påta seg nye oppgaver
- Økt påvirkningskraft i forhold til fylkeskommunen, staten og andre aktører

6.2.2. Organisering

Midtre Namdal samkommune består av ni enheter og en administrativ- organisering som ser slik ut:

Tabell 4: Organisasjonskart Midtre Namdal samkommune



Samkommuneordføreren er øverste politiske leder og leder av samkommunestyret i Midtre Namdal samkommune. Denne rollen går på rundgang mellom ordførerne i deltakerkommunene, ett år av gangen. Når ikke Namsos sitter i ordførerrollen har de varaordførerrollen.

Samkommunestyret består av 23 representanter, der elleve kommer fra Namsos, Overhalla har fem, Namdalseid har fire og Fosnes har tre representanter. Som innstillende organ til samkommunestyret sitter et partssammensatt utvalg bestående av syv representanter, tre fra Namsos, to fra Overhalla og en fra hver av kommunene Fosnes og Namdalseid (Brenne, 2013).

Det faglige ansvaret for enhetene ligger hos enhetslederne, mens enhetenes øverste leder er administrasjonssjefen i samkommunen. Fra 01.01.2014 ble administrasjonssjefsstillingen en

fast stilling. Tidligere gikk dette vervet på rundgang mellom rådmennene i deltakerkommunene. Da var det ansatt en assisterende administrasjonssjef i 100 % stilling som tok seg av den daglige driften.

6.2.3. Oppsummering

Midtre Namdal samkommune ble etablert 09.09.09 som et samarbeid som bygget videre på regionrådet som deltakerkommunene hadde etablert sammen i 2002. Intensjonen med samkommuneforsøket var å prøve ut en er helhetlig og forpliktende samarbeidsmodell, samt å forbedre velferdstjenestene til innbyggerne. I det videre vil informantens meninger presenteres, hvorfor de trenger samkommunen og hvordan samkommunen ivaretar sin rolle som velferdsprodusent, samt hvordan informantene mener det demokratiske ansvaret er ivaretatt i samkommunen.

6.3. Hvorfor samarbeider Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune forteller hvorfor de samarbeider. *”Man hadde for mange eksempler på at man ikke klarte å levere rett kvalitet på tjenesten. Det gikk på at det var for lite”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

”Nei altså grunnen til at vi får det til, som jeg sier, at de små kommunene har behov for å drive denne type samarbeid for i det hele tatt klare de kravene som kommer fra de sentrale myndighetene. (...) Og da må man løse det gjennom denne type samarbeid” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Ved å samarbeide om tjenestene er målet å tilby bedre tjenester. *”Vi skal ha minst like god, helst bedre kvalitet på det, enn hvis vi hadde gjort det hver for oss. Men selvsagt til en mindre penge. Det er det som må være toneangivende i alt vi skal gjøre”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

Fordelen med samkommunemodellen er at den samler sammen de tjenestene som deltakerkommunen samarbeider om under ledelse av samkommunestyret.

”Ja altså, det å ha flere, å ha samlet, det er jo det som er hoved. Det er det som er mest bra med samkommunen. Tenker jeg. At det er en felles paraply, overbygging, med et styre for alle de tjenestene som vi har inn der” (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

Samarbeidsformen skaper en mer oversiktlig styringsstruktur. *”Og slik som samkommunen er bygget opp er det en mer oversiktlig måte å samarbeide på fordi politikerne og*

administrasjonen har mye mer oversikt over tjenestene og innholdet i tjenestene” (ordfører fra Midtre Namdal samkommune). En ordfører fra Midtre Namdal samkommune oppsummerer tankene om samkommunesamarbeid slik:

”For jeg tenker som så, hvis vi skulle ha sittet med ansvaret for alt det som vi nå samarbeider om i samkommunen, hatt det selv, så tror jeg for det første at vi ikke hadde hatt det tjenestenivået, ikke den ressursbruken heller. Og jeg tror at vi ville hatt store utfordringer med å opprettholde tjenestenivået og det tilbudet på de områdene som i dag ligger innenfor samkommunen”.

6.4. Oppgaveporteføljen

De tjenestene som ikke er ”nærhetskritiske”, som en ordfører fra Midtre Namdal samkommune kaller det, er godt egnet til å legge inn i samkommunen. *”Hva er det som blir bedre av å få nært. Det er ting som skole, barnehage, helse, omsorg, altså sykehjem/aldershjem, og kultur. Er sånn type tjenester som folk er opptatt av kommer fra sin kommune eller ikke”* (ordfører Midtre Namdal samkommune). Slike tjenester er informantene mer tilbakeholden med å samarbeide om. *”Jeg mener ikke noe annet enn at i et demokratisk sett, må vi politikere være i nærheten av den sfæren vi skal være med på å bistå og utvikle. Men det faglige, spisskompetanse, kompetansemessig trenger vi ikke nødvendigvis å ha innom oss. Det kan vi ha med flere ”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

De sakene som egner seg til å legge inn i samkommunen er saker som ikke ligger for nært innbyggernes hjerte, saker som det er lite politisk debatt rundt. *”Regnskapsføring, BackOffice funksjoner (...), arkivering, telefoni, regnskap, noe vi alle må ha. Det er ikke nærhetskritisk for innbyggeren. Nei, det kunne vært gjort i Kuala Lumpur. Hvor som helst. For det er ikke nærhetskritisk”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

Landbrukskontoret i Midtre Namdal samkommune er samlokalisert i Overhalla, med et underkontor i Namdalseid. En ordfører fra Midtre Namdal samkommune forteller at de har samlet sammen de ressursene som kommunene har. *”Der har vi suksesshistorie nummer én i Midtre Namdal samkommune”* (Ordfører fra Midtre Namdal samkommune). Der har de ansatte kunne spesialisere seg slik at de som nå jobber der, har kompetanse på ulike områder. De har også samlokalisert seg med flere andre private aktører, der de til sammen utgjør Landbrukets fagsenter.

Informantene fra Midtre Namdal samkommune er opptatt av å skape et eierforhold også til de tjenestene som legges inn i samkommunen. En fra administrasjon i Midtre Namdal

samkommune sier: ”Altså landbrukskontoret, selv om det er samkommunalt, så er det også vårt landbrukskontor”. De kommer ut til en hvis man trenger ett møte. Og skal en bonde investere millioner i et nytt fjøs så betyr det ingenting om han eller hun må kjøre noen mil for å komme til et kontor fullt av kompetanse. Og bare kan gå fra kontor til kontor å få svar på alt fra økonomiske spørsmål til spørsmål om jordsmonn, forteller en ordfører fra Midtre Namdal samkommune. ”(...) de ser jo at det virker, for eksempel bøndene er veldig fornøyd med at det ble en samkommunal løsning. De oppfatter det som sitt landbrukskontor” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

6.4.1. Det generelle samarbeidsklimaet

Det generelle samarbeidsklimaet i Midtre Namdal samkommune er viktig.

”Det er tydeligere og tydeligere for min del i alle fall, så er det det at det å ha et slikt samarbeid handler ikke bare om logiske valg. Det handler veldig mye om hva slags kultur i fellesskap en klarer å skape. Og dette tillitsskapende arbeidet, skape en felles kultur, det er veldig mye som ligger der i forhold til å få god framdrift og løse oppgaver i fellesskap på en god måte. Det er ikke bare formaliteter eller økonomi eller organisering det dreier seg om. Det er rett og slett det som er ikke-formelt på en måte. Å legge stor vekt på det tror jeg erfaringene våre viser at er kjempeviktig”(rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Det gode samarbeidet trekkes fram av alle som en av hovedårsakene til at samkommunesamarbeidene fungerer så bra som de gjør i dag. *”Felles kultur og tillit mellom personene rett og slett, er det som jeg vesentlig vil trekke fram”*(rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune forteller om da en sak angående flyplassen i Namsos skulle behandles og ordføreren var syk.

”Hvem var det da som gikk inn i hans sted og tok over den rollen og jobbet politisk med den flyplassen. Det var ikke varaordføreren i Namsos, men ordføreren i Overhalla. Det fordi man oppfatter ikke at flyplassen er Namsos sin, den er Midtre Namdal sin. Så da var det ordføreren i Overhalla som tok den saken. Det ble de fort enig om. Det er også et slikt fellesskap” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Et annet eksempel gjelder en diskusjon rundt fødestuen i Namsos. *”Da samsnakket de seg om hvem det var som skulle fronte denne saken. Jo det var den kvinnelige ordføreren fra Fosnes for hun hadde jo født fire barn der, hun hadde jo et veldig godt argument”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Det generelle samarbeidsklimaet er blitt bedre noe som har ført til at både politikere og ansatte lettere tar opp telefonen for å ringe og spørre andre om råd. En rådmann fra Midtre Namdal samkommune forteller at å ha et slikt samarbeid, å ha noen å ringe og spørre om råd, er luksus for en rådmann som ellers er veldig alene om sitt arbeid og rundt sitt verv.

6.4.2. Gjensidig avhengighet

Midtre Namdal samkommune er bygget opp basert på en gjensidig avhengighet mellom kommunene. Et å gi og ta-forhold der Namsos står fram som den rause storebror i midten, Fosnes som lillesøsteren og Namdalseid og Overhalla som de to mellomstore. De er alle avhengige av hverandre, men av ulik årsak. Kommunene har erkjent at de må samarbeide. *”Det er nå vel Namsos som kunne ha klart seg, kanskje, men de er jo også avhengige på andre områder av å ha goodwill og samhandling med omlandet”* (ordfører fra Midtre Namdal).

Informantene fra Midtre Namdal samkommune benevner Namsos som den rause, den som tar hånd om kommunene rundt. *”Så jeg vil påstå at det at vi som den største kommunen har vært veldig raus her. Samtidig er vi opptatte av at vi er avhengige av omlandet og vi er en handelsby og er avhengige av at folk kommer hit og handler”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune). Det blir et gjensidig avhengighetsforhold mellom kommunene. *”For hvis Namsos skal ha suksess, så må vi også ha litt suksesshistorier rundt Namsos”*(ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

For en av kommunene har konsekvensene med samkommunesamarbeidet vært større enn andre. *”Som sagt så har vi ingen arbeidsplasser igjen her. Vi har en som har kontor, og noen har kontorplassen en dag. (...) Men arbeidsplassene er flyttet inn til Namsos. (...) Det er jo ikke det at det bare er Namsos som er romslig. Det er gitt avkall på noe. Det er det gjort i alle kommuner. (...) Så det er kanskje, hvis en er veldig snever, det som er prisen. Men jeg mener at gevinsten er større enn kostnaden”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune ser slik på det:

”Jeg tenker det at selv om du bor i en liten kommune. Eller langt ut på landet, eller samme hvor du bor. Du har, krav på å skal ha samme kvalitet på tjenesten sant, det skal du ha i hele landet uansett hvor du er. Da må vi tenke hvordan skal vi få til det. Og det får vi ikke til. Når vi er så liten som vi er, så får vi det ikke til alene”.

6.4.3. Samkommunen som velferdstilbyder

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune ser det slik:

”Hvis vi ikke klarer å levere den kvaliteten det stilles krav om på en tjeneste, så vil det være slik at vi må finne løsninger som kanskje koster oss mer, men som gir riktig kvalitet på den tjenesten vi leverer. Slik vil det jo være. Og så er det en del tjenester som det slår andre veien, hvor kvaliteten slik sett blir bedre, hvis en kan bruke et slikt begrep om kvalitet, hvor det også er økonomisk mer effektivt å drive sammen med andre”.

”Hovedhensikten er kvalitet”. Svarer en rådmann fra Midtre Namdal samkommune, når jeg spør om hva som er årsaken til at kommunen samarbeider.

Gjennom samkommunesamarbeidet klarer deltakerkommunen å skape et større fagmiljø. *”Ja, vi klarer å ha mer fagmiljø og mer kompetanse ilag, mer robuste fagmiljøer. Rent praktisk så har vi IT-løsningen som vi har i fellesskap, i stedet for at hver kommune skal sitte å ha alt hver for seg. Det tjener alle kommunene på. Både Namsos og vi småkommunene”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Skatteoppkreveren er et godt eksempel på en tjeneste som fungerer bra i samkommunen.

”Man kan bruke skatteoppkrever, det er jo stjerneeksemplet på hva vi har lyktes med. Ingen av de her fire kommunene var i stand til å løse denne tjenesten selv før” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune). Dette er også en spesialisert tjeneste som kreves spesiell kompetanse for å tilby den. Det er en tjeneste som er lite politisk styrt siden det er klare regelverk for skatterett. *”Å dem gir oss veldig gode tilbakemeldinger. Vi klarer å nå alle kvalitetskrav, alle effektivitetskrav som dem vil”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune mener det nå er lettere å rekruttere til samkommunen på grunn av større fagmiljø. *”For oss som er så liten så ville vi hatt én stilling, kanskje bare 20 prosent stilling innen enkelte fagområder. Og det blir du ikke god på, når du skal drive og behandle saker etter det. Nå er det fagmiljø og det blir lettere å rekruttere. Ikke minst det. Når man slipper å sitte alene”.* På lønn og regnskap hadde en av deltakerkommune en person ansatt i 50 prosent stilling før tjenesten ble overført til samkommunen. *”Den personen kan i utgangspunktet ikke være syk når vi skal kjøre lønn og kan ikke ha ferie”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Ved å overføre tjenester til samkommunen kan kommunen samle kompetansen de har. *”Ta landbrukskontoret, slik på slutten når vi hadde det selv. Da hadde vi en mann som var ansatt*

på landbrukskontoret. Det er klart at med alle de områdene som er innenfor landbruk så kunne ikke en mann inneha den kompetansen eller ivareta alle de områdene. Det sa seg selv” (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

6.4.4. Alternativ til kommunesammenslåing

En rådmann sier dette om viktigheten av å beholde den kommunale identiteten: ”Identitet er kanskje viktig. Spørsmålet er om man har råd å beholde identitet på den måten som en har i dag da”.

En ordfører fra Midtre Namdal reflekterer rundt hvor lenge en kommune kan bestå som selvstendig kommune.

”Og da vil det være noen punkt som slår inn. Altså at det å være egen kommune ikke lenger er det beste for lokalsamfunnet. Det kan gå på økonomi, som vi ikke styrer så godt, altså statens rammeoverføring. (...)Et annet punkt er kompetanse. Klarer ikke vi å få tak i kvalifiserte folk til de oppgavene vi har ansvar for slik at vi har dårligere tjenester enn omverden, så er det også en slik milepæl tenker jeg. Da er det ikke verd det” (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

Samarbeid gjennom samkommunemodellen er et alternativ til kommunesammenslåing forteller en ordfører fra Midtre Namdal samkommune ”Det er et verktøy for oss for å videreføre det å være egen kommune. For vi ser på det som et alternativ”. En rådmann fra Midtre Namdal samkommune sier det slik: ”Men jeg tenker at man kanskje er redd for at dette er veien inn i kommunesammenslåing. Og jeg tenker at det er veien der det ikke blir kommunesammenslåing”.

Det er ikke alt kommunene kan legge over i samkommunen. En rådmann fra Midtre Namdal samkommune sier det slik: ”Det jeg tenker, er at det du ikke kan, du kan ikke flytte over skole og helse. Slutt å jåss, slå deg sammen”. Hvis kommunene er nødt til å samarbeide også om slike tjenester for å beholde god nok kvalitet på tjenestene, er dommen fra en rådmann i Midtre Namdal samkommune klar: ”Da tenker jeg at da har ikke kommunen livets rett, tenker jeg” (rådmann fra Midtre Namdal).

Samkommunen er et redskap for å bestå som egen kommune. ”Spesielt for de minste så var det helt sikkert det. Og muligheten deres for fortsatt å ha påvirkning på alle disse oppgavene som er lagt inn i samkommunen”(Rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Eller som en rådmann fra Midtre Namdal sier: ”Ja, slik sett kan samkommunen oppfattes som et treningsarena for en sammenslåing”. Kommunene trener på samhandling, de slår flere og

flere av sine oppgaver og formell styring sammen. At kommunene samkjører seg politisk er en fordel for en eventuell framtidig sammenslåing av kommunene. ”Så hører vi at det er bare et forarbeid til en kommunesammenslåing. Da tenker jeg at hvis så er så, er jo ikke det så dumt. Da har vi jobbet oss ilag, vi kjenner hverandre og tjenestene er på en måte lik, altså de tjenestene vi har” (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

6.4.5. Oppsummering

Deltakerkommunene i Midtre Namdal samkommune så for mange eksempler på at de ikke hadde god nok kvalitet på de kommunale tjenestene. De ønsket å formalisere samarbeidet og lage et styrende organ for de ulike samarbeidene de hadde sammen. Nærhetskritiske tjenester er de tilbakeholden med å samarbeide om og det er viktig for informantene at samkommunen skal fungerer som en del av det kommunale tjenesteapparatet. Samarbeidet er basert på en gjensidig avhengighet, der alle kommunene må gi litt, men også får litt. Administrasjonen samarbeider tett og forsøker å samkjøre seg der det er mulig. Ved å samle sammen tjenestene, samler de ressursene slik at de får større fagmiljø samtidig som rekruttering blir lettere. Men hovedhensikten er å forbedre kvaliteten på tjenestene. Midtre Namdal samkommune er etablert som et alternativ til kommunesammenslåing, spesielt for de små kommunene. Identitet skal ikke gå på bekostning av kvaliteten på tjenestene.

6.5. Demokratiske hensyn

En ordfører fra Midtre Namdal samkommune sier det slik: ” Men altså det var vi veldig enig om, ordførerne i dag, at den absolutt mest demokratiske og beste politiske løsning er samkommune. Det er da vi kjenner at vi har hånden på rattet når det gjelder regionalt samarbeid”. En rådmann fra Midtre Namdal samkommune bekrefter dette: ”Du får være mer med å ha meninger og styre i felleskap i stedet for å bare sitte og ta imot det noen bestemmer”.

En ordfører fra Midtre Namdal samkommune mener samkommunesamarbeid gir politikerne mer oversikt over samarbeidene.

”Politikerne har fått en helt annen oversikt. For tidligere var det jo vertskommuneløsninger og vi hadde egne styrer som håndterte dette. Da kom ikke politikerne til bordet. Da var det styrene som tok avgjørelsene. Kommunestyrene hadde mer med budsjett og slike ting”.

Tanken med samkommunen er å samle sammen alle de frittstående samarbeidene som kommunen hadde. En rådmann fra Midtre Namdal samkommune kan fortelle at det kan være utfordrende for politikerne når det er så mange ulike samarbeid å delta i.

”Vi har samkommunestyre nå med 23 medlemmer og tre politiske komiteer og noen av politikerne er med både i egen kommune i formannskap og i kommunestyre, kanskje til og med utvalg. Og så skal de i tillegg være med både i komite i samkommunen og i samkommunestyret. Siste periode ble det sagt at en del syntes det ble for mye. Det ble mange politiske arenaer å delta på. Det ble litt sånn slitasje ut av det. Mens andre synes det er spennende å få delta i dette, så det er fra begge ender” (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune påpeker at *”(...) det er en problemstilling det, hvordan klarer vi å opprettholde informasjon, medvirkning, innsyn i de politiske miljøene i egen kommune”*. Informasjonsflyten skal ivaretas både overfor egne innbyggere og overfor de folkevalgte som ikke sitter i samkommunestyret. *”De som ikke sitter i samkommunestyret er mer skeptisk til dette enn de som sitter der, nettopp fordi de føler at det er et eller annet som foregår der som vedrører min kommune som en ikke har hånden på rattet på”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

Alle informantene mener at innbyggerne ikke er opptatt av hvem som tilbyr tjenestene så lenge de får de tjenesten de har krav på. Som en ordfører fra Midtre Namdal sier:

”(...)innbyggerne de bryr seg katta, bare de får tjenesten”. Derfor er de ikke så opptatte av å inkludere innbyggerne i samkommunesamarbeidet.

6.5.1. Politisk kontroll

Representantene i samkommunestyret er ikke valgt av befolkningen. De er indirekte valgt av og blant kommunestyrerepresentantene. En ordfører fra Midtre Namdal samkommune mener at: *”For interkommunalt samarbeid, uansett type, medfører det noe som er spørsmålstegnene i forhold til demokrati, i forhold til overføring av myndighet, indirekte valg, alt dette her. Men som sagt, av alternativene anså vi at samkommunemodellen hvert fall var den beste av de valgene vi hadde”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune).

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune mener også at det er mer demokratisk med samkommunesamarbeid.

”Og jeg sa at det er mye bedre å ha fire stemmer i et samkommunestyre enn om vi skulle sitte oppe i Namsos i en storkommune og på en måte å kjempe for, ja det å være

en stemme ute i et grendelag i en storkommune ser jeg på som, ja vi oppnår lite. Da er det bedre å være med å kunne påvirke i et samkommunestyre altså”.

Det kan være utfordrende at andre enn kommunestyret skal være med å bestemme over lokale forhold, noe en ordfører fra Midtre Namdal samkommune er opptatt av.

”Det handler om at her søkes det om å få kjøre skuter fra en parkeringsplass og inn til en hytte. Det skal bestemmes av samkommunen, ikke av det lokale kommunestyret. Det er for mange en utfordring. Politisk sett. (...)Men da er det litt av kostnaden for å være med i en samhandling”.

Dispensasjon til snøskuterkjøring utenfor oppmerkede løyper er et tema som ofte dukker opp til behandling i samkommunestyret i Midtre Namdal.

”Jeg tror samkommunestyret er mer opptatt av at en skal følge loven enn man kan se at enkelte kommunestyre rundt omkring er. Det har vært et tema i Nord-Trøndelag. Fylkesmannen har tatt dette opp med enkelte kommuner at dere sier ja over en lav sko, langt ut over det som er lovens intensjon. Mens samkommunen blir mer prinsipiell i inngangen til det, virker det som. I praksis i samkommunestyret så ser vi at politikerne gjerne hører på de politikerne fra den kommunen som den saken gjelder, i stor grad” (Rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

I samkommunestyret følger regelverket mer konsekvent og det er mindre rom for skjønn enn det var når de tok avgjørelsene i eget kommunestyre. Nå følges regelverket mer konsekvent, men man lytter til argumentene fra den berørte kommunen og tar dette med når de tar avgjørelsene.

6.5.2. Representasjon

I Midtre Namdal samkommune er det fire kommuner, en stor og tre mindre. *”Selv om Namsos i realiteten er desidert størst, med 2/3 av samkommune innbyggertallet, så har de ikke flertall i samkommunestyret, det er en raushet i det da”.* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune) Ingen av kommunene har flertall, men Namsos som er størst, har flest representanter. *”Så teknisk sett at Namsos kommune blir stående alene og de andre tre ilag, så har de andre tre overvekt. Men det går på saker som omhandler felles tjenesteområder. Men i forhold til nye ting som skal inn så er den enkelte kommune selvstendig i valg på det”.* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune) Alle kommunene har vetorett i nye saker som vurderes lagt inn i samkommunen. Ingenting blir lagt inn før alle kommunene er enige. Derfor kan prosessen fram til en overføring være lang. Lønn- og regnskap ble overført til samkommunen i 2013, da hadde saken vært oppe i samkommunestyret tre ganger før de klarte å bli enige rundt overføringen, kan en rådmann fra Midtre Namdal samkommune fortelle.

I Midtre Namdal samkommune har de gjort en utregning og funnet ut hvor mange innbyggere det er bak hver representant i samkommunestyret. *”Det her er utfordrende når det er 218 bak hver representant fra Fosnes og 1173 bak hver representant fra Namsos”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune) De små kommunene får en betydelig stemme og de føler likeverd på kroppen. *”Men det er fortsatt ikke demokratisk i forhold til innbyggertall”* (rådmann fra Midtre Namdal samkommune).

I Midtre Namdal samkommune samles representantene på tvers av partitilhørighet om saker som omhandler sin kommune. Her legges partitilhørigheten igjen i hjemkommunen når de samles i samkommunestyresalen, forteller en ordfører fra Midtre Namdal samkommune. *”Når vi representerer fem stykker fra kommunen inn i en samkommune, da påstår jeg at partitilhørigheten legger vi igjen i Overhalla. Da er vi fem Overhallinger”* (ordfører fra Midtre Namdal samkommune). I samkommunestyresalen representerer de kommunen og kommunens representanter opptre samlet under møtene.

6.5.3. Oppsummering

Samkommunesamarbeid er sett på som mer demokratisk enn alternativene, der deltakerkommunene i større grad føler at de er med og bestemmer. Samkommunen kommer i tillegg til andre samarbeid og fører på mange måter til merarbeid for de involverte. Informantene mener at innbyggerne ikke er så opptatt av hvordan de kommunale tjenestene er organisert, så lenge de får de tjenestene de har krav på. Indirekte valgt til samkommunen kan være utfordrende, i tillegg til at andre kommuner er med og tar avgjørelser i lokalpolitiske saker. Samtidig kan samarbeidet føre til mer likhet for loven da lovverket i større grad følges og skjønnsutøvelse i mindre grad er mulig. I samkommunestyret er Namsos størst, uten å ha flertall, noe som kan være utfordrende med tanke på representativitet. Samtidig sitter hver enkelt deltakerkommune på en vetorett over hvilke områder de ønsker å samarbeide om. I Midtre Namdal samkommune er kommunetilhørigheten viktig og deltakerkommunene deltar som representanter for sin kommune når de møter i samkommunestyret.

7. Analyse

7.1. Innledning

I dette kapittelet skal de de empiriske funnene analyseres opp mot det teoretiske grunnlaget. Jeg ønsker her å finne svar på hvilke faktorer som er viktige for samkommunen som velferdstilbyder og hvordan samkommunemodellen ivaretar det demokratiske ansvaret. Til slutt vil jeg vurdere om samkommunemodellen kan beskrives som Local Governance by Local Governance- modell.

7.2. Samkommunen som velferdstilbyder

Her vil jeg først skissere hva jeg anser som de viktigste faktorene for samkommunen som velferdstilbyder.

7.2.1. Samkommunen som verktøy

Deltakerkommunene ønsker bedre kvalitet på de kommunale tjenestene og ser samkommunemodellen som et verktøy for å nå dette målet. Kvaliteten blir bedre fordi de kan slå sammen enkeltkommunenes ressurser i samkommunen og i fellesskap tilby disse tjenester basert på ressursene til alle deltakerkommunene. Her er samkommunen et verktøy for å tilby gode nok tjenester på en effektiv måte. Leknes m.fl. (2013) poengterer at samlokalisering gir gevinst i styrkede fagmiljøer og muligheter for spesialisering.

Samkommunemodellen er et administrativt verktøy, som en ordfører fra Innherred samkommune kaller det, for å tilby gode nok tjenester på en effektiv måte. De fleste av sakene som er lagt inn i samkommunene i dag er interne, administrative og spesialiserte tjenester. De ser at de kan oppnå innsparinger samtidig som tjenestetilbudet blir ivarettatt på en god måte. I begge samkommunene jeg har tatt for meg, har alle deltakerne overført lønn og regnskap, IKT og servicekontor/sentralbord til samkommunen. Dette er interne tjenester som kommunene ikke kan delegere bort, men der de gjennom samkommunemodellen kan samarbeide om slike tjenester fordi de beholdes innenfor politisk kontroll samtidig som deltakerkommunene er med å styre disse.

Spesialiserte tjenester, som skatteoppkrever/kemner, er et annet godt egnet område å samarbeide om i samkommunen. Skatteoppkrevdere er en av samkommunens suksessområder, hevder en rådmann fra Midtre Namdal samkommune. Her er samkommunen et verktøy

kommunene bruker for å tilby tjenestene de er pålagte å ha, men som enkeltkommunen ikke klarer å tilby på en god måte. Spesialiserte tjenester som skatteoppkreveren krever spesiell kompetanse og lite politisk styring. Enkeltkommunen trenger ikke nødvendigvis en fulltidsansatt for å ivareta kommunens behov for tjenesten. I Midtre Namdal samkommune selger de i dag skatteoppkrevertjenester til andre kommuner. Tjenesten gir altså så gode resultater at de kan selge den videre. Ved å samlokalisere slike tjenester kan de utnytte hverandres kompetanse til det optimale. I tillegg oppnår stordriftsfordeler samtidig som innbyggerne får det de har krav på.

Deltakerkommunene kan stå sammen med sine ressurser for å bli en større kjøper. Et av eksemplene en rådmann fra Innherred samkommune trekker fram er leasing av biler. De kan gå sammen å lease biler til begge kommunene i fellesskap. De kan oppnå stordriftsfordeler ved å være større kunder utad og kan forhandle seg til bedre avtaler. De kan dele på bilene og disponere disse etter behov. Da kan de utnytte ressursene rent kostnadsmessig ved at de kan kjøpe og leie sammen.

En rådmann fra Innherred mener samkommunen i større grad kunne vært et politisk verktøy, dersom kommunene hadde overført tjenester som er mer nærhetskritiske. Tjenester som skole, helse og omsorg innebærer store økonomier og mange politiske beslutninger. Disse tjenestene er deltakerkommunene mer tilbakeholdne med å samarbeide om. Dette er tjenester kommunene vil beholde styringen over og ikke ønsker å overføre til samkommunen. Her kan det diskuteres om kommunen velger bort effektivitet og potensielle kostnadsbesparelser, til fordel for politisk styring.

Slik jeg ser det har samkommunen en funksjon som velferdstilbyder ved å øke kvaliteten. Interne oppgaver og spesialiserte tjenester kan drives på en mer effektiv måte gjennom samkommunen. Deltakerkommunene kan samle sammen sine ressurser og utnytte disse mer optimalt. Samkommunen er ikke i samme grad egnet til å samarbeide om de mer politiske sakene som deltakerkommunen ønsker å beholde for seg selv.

7.2.2. Samkommunens organisering

Samkommunen skal være en del av kommunens organisasjon, og ikke et nytt forvaltningsnivå over eller under kommunene. Tjenestene overføres til samkommunen og samles sammen. Dette er et viktig poeng som flere informanter framhever. Samkommunens tjenester blir

integrrert i enkeltkommunens tjenestetilbud og derfor ser deltakerkommunene de samkommunale tjenestene som sine tjenester. Samkommunen bevarer den politiske styringen uten at det etableres en ny administrasjon. Både på politisk og administrativt nivå er det deltakerkommunenes representanter som er ansvarlige for tjenesteområdene som overføres samkommunen.

Samlokalisering er en viktig forutsetning for at interkommunale samarbeid skal fungere (Leknes m.fl., 2013). Å samle kompetansen betyr ikke nødvendigvis at tjenesten trenger å flyttes under samme tak, men at det samarbeides om å utføre tjenestene. Produksjonen går ikke parallelt i hver kommune, men det deles på oppgaver og kompetansen som kommunene besitter utnyttes. I Midtre Namdal samkommune er de aller fleste tjenesteområdene samlokalisert til Namsos og lagt under Namsos' allerede eksisterende organisasjon. Unntaket er landbruksavdelingen som de har samlokalisert i Overhalla og sentralbordtjenesten som samkommunen kjøper fra Namdalseid kommune. Informantene fra Midtre Namdal samkommune hevder de ser på tjenesteområdene som er lagt til samkommunen, som sine tjenester, uavhengig av hvor de er lokalisert. Det er blant annet lagt opp til kontordager og at enkelte tjenesteområder kommer ut til den enkelte kommune etter ønske. Innherred samkommune har fordelt tjenesteområdene omtrent 50/50 mellom seg og samkjører ressursene de har disponibel.

Økt fragmentering av offentlige kontroll er en av svakhetene med Governance-nettverk (Rhodes, 1994). Nettverkssamarbeid kan generelt føre til en fragmentert ansvarsfordeling og skape uoversiktlige styringskjeder. Kartlegging tyder på at styringsutfordringer er blant de største problemene ved interkommunalt samarbeid (Vinsand, 2010:5).

Samkommunemodellen samler sammen de samarbeidene som deltakerkommunene har overført til samkommune under ett. Beslutningsansvaret samles under samkommunestyret og iverksettelsesansvaret samles under administrasjonssjefen i samkommunen. Dette gjør at samkommunen skaper en mer oversiktlig situasjon for de folkevalgte og for administrasjonen. Deltakerkommunene får bedre oversikt over tjenesteområdene og innholdet i dem. Det er kommunens egne folk som står for arbeidet, noe som gir de større kontroll over områdene de samarbeider om. Alle representantene, liten som stor, har mulighet til å påvirke og er med å styre fellesskapet. Samkommunemodellen samler sammen tjenester og er derfor en effektiv måte å organisere kommunalt samarbeid.

Utfordringer som flere informanter peker på er at samkommunen kommer på toppen av andre samarbeid som kommunen er involvert i på andre områder. På den måten er samkommunen et tillegg og bidrar til å fragmentere den politiske kontrollen ytterligere. Slik jeg ser det må samkommunesamarbeidet være av et slikt omfang at det bidrar til å begrense andre samarbeidsordninger. For ikke å bli en arbeidsbelastning for både det politiske og det administrative nivå, bør samkommunens oppgaveportefølje være av en slik omfattende karakter at den erstatter andre samarbeidsordninger. Hvis ikke vil samkommunen være med å fragmentere den kommunale kontrollen, heller enn å styrke den.

Her er samkommunens funksjon som velferdstilbyder å skape oversikt og kontroll over de tjenesteområdene det samarbeides om. Samlokalisering er en viktig forutsetning for å skape denne oversikten og begrense fragmentering av den kommunale kontrollen.

7.2.3. Fagmiljø og robuste tjenester

Kvalitet og robusthet er de to argumentene som oftest trekkes fram som hovedårsaken til å inngå samarbeid om produksjon (Dag Ivar Jacobsen, 2010). Informantene fra begge samkommunene forteller at de stadig opplevde at de var for små til å tilby tjenestene de er pålagte å gi. Ressursene ble for knappe, både økonomisk og kompetansemessig. Tidligere var det gjerne én ansatt som jobbet alene på et fagfelt og verken hadde noen å rådføre seg med eller samarbeide med når omfattende oppgaver skulle gjøres. Denne utfordringen skal samkommunemodellen løse ved å samlokalisere kompetansen slik at de ansatte kan dele på sin kompetanse og bruke hverandre som samtalepartnere og rådgivere. En rådmann i Midtre Namdal kaller dette et kompetansesamarbeid. I Innherred samkommune hadde de hatt store nedskjæringer for å spare penger i tiden før samkommunen ble etablert., noe som førte til for små fagmiljøer på enkelte områder. Det var derfor de satte i gang samkommunesamarbeidet, forteller en rådmann.

Ved å samle arbeidskraften kan de styrke tjenesten gjennom å ansette personer med ulik kompetanse innenfor samme fagfelt. Dette har de gjort med Miljø- og landbruksavdelingen i Midtre Namdal samkommune. Her har de samlokalisert de ansatte og skapt en kompetansearbeidsplass, der de ansatte har kunnskap på ulike felt. Sammen kan de tilby gode tjenestetilbud til brukerne. Brukerne kan oppsøke avdelingen og få hjelp på ulike felt innen samme område. På denne måten har Midtre Namdal samkommune kunnet øke kvaliteten på tjenesten ved å organisere den mer effektivt.

Flere av informantene fra Midtre Namdal samkommune forteller om lønnsarbeideren som ikke kan ta ferie når lønnen skal utbetales, og dersom vedkommende er syk når lønnen skal kjøres, er det ingen der til å overta. Å slå sammen deltakerkommunenes ressurser samler kompetansen som finnes, til et samlet fagmiljø. Tjenestene blir mer robuste ved at de blir mindre sårbare for uforutsette ting, som sykdom og endring i arbeidsmengde.

Gjennom større fagmiljøer kan kommunene bli mer attraktive som arbeidsplass og det kan bli lettere å få tak i kompetente ansatte i konkurransen med større og mer sentrale kommuner. Begge samkommunene har opplevd at det er enklere å rekruttere arbeidskraft etter at de etablerte samkommunen. Her er samkommunen i seg selv et konkret lokkemiddel for å skaffe kompetent arbeidskraft.

Samkommunens funksjon som velferdstilbyder er her å skape sterke fagmiljøer og mer robuste tjenester. Samlokalisering og spesialisering av kompetansen til de ansatte er virkemidlene for lettere å rekruttere og skaffe kompetent arbeidskraft.

7.2.4. Gjensidig avhengighet

Den økte gjensidig avhengigheten mellom offentlige aktører trekkes fram som en av årsakene til at kommuner i dag inngår interkommunale samarbeid (Klijn, 2008). Innherred samkommune består av to tilnærmet like kommuner, mens Midtre Namdal samkommune består av en stor og tre mindre. I Innherred samkommune kan de som likeverdige parter samarbeide og utnytte hverandres styrker. Levanger har blant annet sykehus og høyskole, mens Verdal har et stort privat næringsliv. I stedet for å slåss om arbeidsplassene, kan de se regionen under ett og sammen styrke hverandre heller enn å være rivaler. Begge kommunene er har over 5 000 innbyggere og er derfor ikke å definere som små kommuner, de er heller relativt store. Levanger med har 19 078 innbyggere og Verdal 14 539, men begge kommunene er klare på at de trenger å samarbeide for å kunne tilby gode nok tjenester til innbyggerne. Levanger og Verdal samarbeider for å få bedre tjenester, ikke fordi de må. De kan begge tilby tjenestene selv, men informantene hevder at kvaliteten blir bedre ved samarbeide. Slik jeg ser det er den underliggende holdningen hos deltakerkommunene i Innherred samkommune at begge kan klare seg alene. De vil være autonome aktører i samarbeidet og oppgavene kan trekkes tilbake om de ønsker det.

Samkommunemodellen er også en samarbeidsmodell for samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse, slik Midtre Namdal samkommune er. Her flyttes de fleste kommunale tjenestene ut av de små kommunene og inn i samkommunen, men de mister ikke den politiske styringen over tjenestene. Alle informantene i Midtre Namdal samkommune nevner Namsos som den rause parten, den som tar hånd om kommunene rundt. Namsos kunne klart å tilby tjenestene selv, men mener tjenestene blir bedre gjennom samarbeid. Samtidig er Namsos avhengig av at det kommer folk til kommunen for å kunne bestå som handelssentrum. Denne gjensidig avhengigheten resulterer i at det har vært naturlig å se Namsos som sentrum og legge de samlokaliserte tjenestene inn i Namsos' organisasjon. Derfor er det lite lokaliseringdebatter i Midtre Namdal samkommune. Overhalla, Namdalseid og Fosnes er i større grad avhengige av å samarbeide for å kunne tilby velferdstjenestene de er pålagt å gi. Fosnes har mistet alle sine arbeidsplasser innenfor områdene som er lagt inn i samkommunen. Dette er en pris de må betale for å få bedre velferdstjenester. Det viktigste er at kommunene får bestå og at tjenestene til innbyggerne er gode. Kvaliteten på tjenestene blir bedre når de overføres samkommunen, det har alle fire kommunene nytte av.

Både store og små kommuner er gjensidig avhengige av hverandre på ulike måter. Samkommunenes funksjon som velferdstilbyder legger til rette for at kommunene som likeverdige parter kan ivareta den enkelte kommunes behov.

7.2.5. Det generelle samarbeidsklimaet

En forutsetning for at samarbeid skal fungere er et godt samarbeidsklima. Det gode samarbeidet trekkes fram av alle deltakerkommunene som en av hovedårsakene til at samkommunesamarbeidene fungerer så bra som de gjør i dag. Et slikt omfattende samarbeid er avhengig av et godt samarbeidsklima i bunnen. (ordfører Midtre Namdal) De kjenner hverandre, er vant til å samarbeide og rivaliseringen er borte. Kommunene i Midtre Namdal samkommune hadde et omfattende samarbeid også før de etablerte samkommunen. Dette trekker informanter fram som vesentlig for det gode samarbeidet de har i dag. De kjente hverandre fra tidligere og var vant til å samarbeide. Kommunene kunne starte samkommunesamarbeidet med et godt samarbeidsklima i bunnen. Rausheten og tilliten de deler med hverandre styrker samkommunen som velferdstilbydere ved at de kan stole på hverandre og benytte seg av hverandres kompetanse og ressurser uten forbehold.

Politikere og ansatte i samkommunen tar lettere opp telefonen og ringer hverandre for å få råd. Det er skapt et faglig fellesskap der de kan utnytte hverandres kunnskaper. Etter at

kommunene etablerte samkommunene fremhever informantene at samarbeidene også utenfor samkommunen øker. De ser hverandre som samarbeidspartnere og ikke som rivaler.

Av denne grunn vil jeg si at samkommunens funksjon som velferdstilbyder her også er med å skape et sterkt samarbeidsklima. Samarbeidet forbedrer kvaliteten på tjenestene ved at de utnytter hverandres kapasitet mer effektivt.

7.2.6. Samkommunen som et alternativ til kommunesammenslåing

Samkommunen lanseres som et alternativ til kommunesammenslåing, der kommunene samler tjenestene uten å slå sammen kommunene (Econ Analyse, 2004). Å slå sammen tjenester til større enheter kan på mange måter gi de samme effektene som en kommunesammenslåing gjør. Du kan slå sammen tjenestene, men samtidig beholde kontrollen i egen kommune. Kommunene bevarer sin identitet gjennom samkommunemodellen. De kan samarbeide om områdene som de selv ikke kan tilby og på den måten sikre gode tjenester til innbyggerne. Kommunen kan fremdeles ta sitt demokratiske ansvar for de kommunale oppgavene selv om de alene ikke kan tilby pålagte kommunale oppgaver på en tilfredsstillende måte. De kan oppnå bedre kvalitet på tjenestene samtidig som de beholder tjenesten under egen kontroll.

Flere av informantene trekker fram at samkommunen kan ses som en sklie rett inn i kommunesammenslåing. Dette fordi samarbeidet er så omfattende. Deltakerkommunene er så sammenvevd i hverandres organisasjon at de kunne vært slått sammen over natten. (rådmann Innherred samkommune) Derfor kan samkommunen ses som en forberedelse til sammenslåing.

En ordfører fra Innherred samkommune er usikker på hvor mye man kan samarbeide før man slår føttene under sin egen kommune. Dette er noe flere av informantene spør seg selv. Samarbeider kommunene om for mye kan kommunen risikere å miste sitt eksistensgrunnlag. Når blir samarbeidet så omfattende at det i realiteten er en kommunesammenslåing? Hvis man ikke klarer å skape god nok kvalitet på tjenester som skole, helse og omsorg, kan man like gjerne slå seg sammen, hevder en rådmann fra Midtre Namdal. Dette er store politiske områder, der deltakerkommunene ønsker å gjøre sine egne politiske prioriteringer. Derfor er deltakerkommunene både i Midtre Namdal samkommune og Innherred samkommune svært tilbakeholden med å samarbeide på slike områder. ”*Det er mye kvalitet i nærhet.*” sier en rådmann fra Midtre Namdal. På disse områdene kommer prioriteringseffektiviteten fram i lyset. Det at kommunen er den beste til å se hva som er til det beste for sine innbyggere.

Samkommunenes funksjon som velferdstilbyder er her å være et alternativ til kommunesammenslåing. Her kan deltakerkommunene oppnå mange av de samme fordelene som store kommuner kan oppnå, samtidig som de beholder sin egen identitet som kommune. Dette gjennom en samarbeidsmåte som i stor grad bevarer kontrollen hos de folkevalgte. På den andre siden kan det hevdes å være en forberedelse til kommunesammenslåing på bakgrunn av det omfattende samarbeidet.

7.2.7. Identitet og avhengighet

I Innherred samkommune er det svært opptatte av at identiteten til enkeltkommunene og at identitet kan tolkes på ulike måter. En ordfører fra Innherred samkommune poengterer at identiteten i kommunen er svært sterk og at den ikke må røkkes ved. Derfor må ikke samkommunen bli for stor, da dette kan gå ut over identitetsfølelsen til enkeltkommunen. Samkommunen kan være ett av flere verktøy for å tilby kommunale oppgaver uten å rukke ved identiteten og eksistensen til kommunen. Samkommunen kan ses som en av flere samarbeidsmåter og på den måten kan kommunene beholde en fleksibilitet, der løsningen ikke alltid er samkommunesamarbeid. På den andre siden kan samkommunen være nettopp den organiseringen som ivaretar identiteten til kommunen. Samkommunemodellen kan ses på som en løsning på de kommunale utfordringene der alternativet er kommunesammenslåing.

I Midtre Namdal samkommune er den overordnede holdningen at samkommunen er den beste løsningen for å tilby kommunale oppgaver, og den mest demokratiske måten der det kommunale ansvaret beholdes i den enkelte kommune (ordfører Midte Namdal samkommune). Kommunen får bestå og kan samarbeide om de oppgavene de selv ikke kan tilby på en tilfredsstillende måte. Informantene beskriver et avhengighetsforhold mellom kommunene, der Namsos er den rause og de andre kommunene er avhengige av godviljen til Namsos. Alternativet til samkommunen, er annet samarbeid og da særlig vertskommunesamarbeid med Namsos som vertskommune. Å ta oppgavene tilbake under egen organisasjon er ikke et alternativ. Namsos dyrkes fram som hovedsenteret, der de aller fleste kommunale arbeidsplassene ligger og plasseres. De andre kommunene består mer som boplass, velferdstilbyder og forsøker på ingen måte å ta fra Namsos rollen som handelshovedstaden i regionen. Identiteten til kommunene ligger her i at de får bestå som den gode kommunen for innbyggerne, den som tilbyr de gode kommunale tjenestene. Om de samarbeider om dette tilbudet er de ikke så opptatte av og redd for at dette skal true identiteten til kommunene.

Samkommunens funksjon som velferdstilbyder er her å ivareta enkeltkommunens identitet. Her kan kommunen samarbeide, men beholde kommunens identitet.

7.2.8. Oppsummering

Oppsummert er samkommunen et verktøy for økt kvalitet. Den skaper oversikt og kontroll over tjenesteområdene. Den skal også skape sterkere fagmiljøer og mer robuste tjenester, samt at den opprettholder de enkelte kommunene som gjensidig avhengige parter. Samkommunen som velferdstilbyder er også et alternativ til kommunesammenslåing.

7.3. Ansvarliggjøring

I denne delen skal det demokratiske ansvaret vurderes. Her vil jeg beskrive og forklare hvordan samkommunemodellen legger til rette for å ivareta det demokratiske ansvaret.

7.3.1. Ansvaret ovenfor innbyggerne

Informantene er opptatte av at det er de folkevalgte som skal ansvarlig gjøres for beslutningene som tas i kommunen, og avgjørelser tatt i samkommunen. De folkevalgte er pålagt et ansvar av velgerne, og da må de ha oversikt over hva som skjer i kommunen og hvilke avgjørelser som blir tatt. Det er til syvende og sist de som blir stilt til ansvar. Når kommunen velger å samarbeide om kommunale tjenester er det deres ansvar å sørge for at kommunens interesser blir ivaretatt. Derfor er verken Innherred samkommune eller Midtre Namdal samkommune veldig opptatte av å involvere innbyggerne i samkommunen.

Innbyggerne bryr seg mest om at de får tjenestene de har krav på, hevder blant annet en ordfører fra Innherred samkommune. Men blir det samarbeid om de mer nærhetskritiske områdene antar informantene at innbyggerne vil være mer kritiske til at disse blir lagt til et samarbeid. En ordfører fra Innherred samkommune poengterer at de er påpasselig med hvilke tjenesteområder som de overfører til samkommunen. De mer nærhetskritiske tjenestene må kommunestyrene ha ansvaret for alene. Samkommunemodellen er en omfattende samarbeidsmodell der kommunene kan samarbeide på en måte som gir deltakerkommunen en følelse av å ha reell påvirkningskraft. Det er derimot ikke tilstrekkelig til at også nærhetskritiske tjenesteområder kan overføres.

Slik jeg vurderer det er det politiske ansvaret her ivaretatt av kommunen selv. Det er de som skal stilles til ansvar, ikke samkommunen. Nærhetskritiske tjenester ønsker ikke innbyggerne å overføre til samkommunen, fordi det politiske ansvaret ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

7.3.2. Representasjon

I Innherred samkommune er det to kommuner og de har derfor valgt å fordele representantene likt seg mellom. Det er størrelsesforskjell på kommunene, men dette har de valgt å ikke ta hensyn til i fordeling av representanter og fordeler derfor representantene til samkommunestyret likt. Den største må være raus for å få noe tilbake gjennom samkommunesamarbeidet. Hadde den ene kommunen i tilfellet med Innherred samkommune hatt flere representanter enn den andre, ville den med flest i praksis bestemt alt. Dette er et samarbeid der alle partene skal føle likeverd og ha reell påvirkningskraft. Samkommunemodellen er en måte å inkludere alle i samarbeidet ved at alle får en sterk og likestilt stemme.

I Midtre Namdal samkommune er det fire kommuner, en stor og tre mindre. Samkommunestyret består av 23 representanter. Namsos har elleve representanter og dermed flest representanter totalt sett. Fosnes har tre, Overhalla har fem og Namdalseid har fire. Til sammen har de tre småkommunene flere representanter enn Namsos. Selv om Namsos er størst kan ikke Namsos sitte med flertallet alene, for da hadde de i praksis bestemt alt. Det er en forutsetning for samarbeidet og en demokratikostnad Namsos må betale for å være med i samkommunen. De har fremdeles mer enn dobbelt så mange representanter som Overhalla og trenger bare én stemme fra de andre kommunene for å være i flertall. I Midtre Namdal samkommune føler alle kommunene likeverd, men da med en aksept om at Namsos er den rause, den som gir mye, men også får.

Representasjonen i samkommunen er vesentlig for samarbeidet. De kommunene som er størst, som Namsos og Levanger, er underrepresentert i samkommunestyret. Utfordringen her er at kommunene sitter med et mandat fra innbyggerne og et flertall som de gir bort. Representantene fra de største kommunene har flere personer bak seg per representant enn de mindre har. De minste bestemmer mest i et slikt samarbeid, da det er færre personer bak deres representanter. Dette kan ses som en svekkelse for det demokratiske ansvaret den enkelte kommune er tillagt ved at de gir fra seg et flertall som de har. På den andre siden er samarbeidet nettopp basert på et gi og ta- forhold, der kommunen må gi på noen områder, men til gjengjeld får på andre områder. Det er en demokratikostnad som kommunen må betale til fordel for bedre tjenester til innbyggerne. Hadde de største kommunene hatt flertall, ville de praktisk talt bestemt alt. Da hadde det ikke vært det samme likeverdige samarbeidet som

de har i dag, der alle kommunene er med og bestemmer på lik linje. Hver stemme teller like mye og det er flertallet som bestemmer.

7.3.3. Demokratiske beslutningsprosesser

Samkommunemodellen er den mest demokratiske samarbeidsløsningen, fordi alle deltakerkommunene er med og styrer som likeverdige parter, mener flere av informantene. Her er deltakerkommunene med og tar de politiske avgjørelsene, i tillegg til de økonomiske. Alle kommunene er også med og avgjør de politiske forholdene rundt samarbeidet. I stedet for at områder er delegert til ulike utvalg og nemnder, er store deler av kommunens samarbeid samlet under ett. Samarbeidsoppgavene er nå samlet under et felles styre og er den eneste interkommunale samarbeidsmodellen der kun kommunestyrerepresentanter sitter. Dette styrker det demokratiske ansvaret.

En rådmann fra Midtre Namdal samkommune påpeker at det er viktig å opprettholde informasjonsflyten mellom kommunestyrene i deltakerkommunene og samkommunestyret, slik at den politiske kontrollen for disse representantene ikke svekkes. Det er tross alt kommunestyrene som er ansvarlige for den kommunale oppgaveporteføljen. De kommunestyrerepresentantene som ikke sitter i samkommunestyret har ikke oversikt over de områdene som ligger i samkommunen. Dette er en av utfordringene ved å ha et utvalg til å styre på vegne av kommunestyret. Det politiske ansvaret ligger hos kommunestyrene, men det er kun et utvalg av representantene som sitter der. Kommunestyrerepresentantene som ikke sitter i samkommunen er heller ikke med å bestemme direkte over de områdene som er lagt til samkommunen. Samtidig blir de ansvarliggjort for disse som kommunestyrerepresentant. Dette er en svakhet ved samkommunemodellen. Det er ikke tatt hensyn til denne utfordringen i samkommunemodellen, slik jeg ser det. På dette området mener jeg derfor at det politiske ansvaret ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Flere av informantene påpeker også at det er utfordrende at representanter fra en kommune skal være med å ta avgjørelser som omhandler en annen kommune. Dette er en av demokratikostnadene med samarbeid. Avgjørelser blir tatt av personer som ikke har den nærheten til saken som de berørte partene har. Dette er også blant de demokratiske utfordringene som følger med samkommunemodellen, og som må veies opp mot hva kommunen får igjen for det.

7.3.4. Den enkelte deltakerkommunenes styringsrett

For at et område skal overføres til samkommunen må alle deltakerkommunene være enige. Hver kommune, stor som liten, har vetorett i form av at de kan sette ned foten. Ingenting blir overført til samkommunen hvis ikke alle deltakerne vil være med på det. Her har hver kommune like stor makt til å påvirke og det blir et gi og ta-forhold fram til den endelige avtalen er i boks. Før et tjenesteområde kan overføres skal hver deltakerkommune vedta overføringen i sitt eget kommunestyre før overføringen nedfelles i samarbeidsavtalen. Her skal området defineres og ansvarsforhold klargjøres. Denne prosessen kan være lang, men denne tregheten er med på å hindre forhastede konklusjoner. Midtre Namdal samkommune brukte tre år på å overføre lønn og regnskap til samkommunen.. Det blir ingen samarbeid uten at alle kommunene er enige. Dermed sitter den enkelte kommune med et sterkt forhandlingskort som er like stort for alle deltakerkommunene. Det er samtidig ikke til å stikke under en stol at Namsos og har et sterkere kort enn de tre øvrige kommunene. I Innherred samkommune er begge kommunene like store og det er derfor ingen betydelige demokratiske forskjeller med tanke på beslutningstaking.

7.3.5. Ulike måter å ivareta representasjon

De to samkommunene sikrer representativitet på ulike måter. Den ene ved å følge partitilhørigheten, den andre ved å følge kommunetilhørigheten. Innherred samkommune har valgt det første. I samkommunestyret sitter representantene partivis og det enkelte parti fra Levanger og Verdal har felles gruppemøter i forkant av samkommunestyremøtene. Her forsøker partiene å samkjøre sin politikk. Gjennom partirepresentasjon er det i stor grad sak og verdier i partiene generelt, som følges. Ved å samle representantene til å føre en lik politisk linje vil gagne partipolitikken. Er et parti valgt inn med én representant i hver deltakerkommune, vil de sitte med to i samkommunen.

I Midtre Namdal samkommune følges kommunetilhørighet. De kommer som representanter for sin kommune og legger i stor grad partitilhørigheten igjen hjemme. (ordfører Midtre Namdal samkommune) Ved å følge kommunetilhørigheten vil kommunene først og fremst jobbe for egen kommune. I et samkommunestyre vil enkeltkommunen gå bort fra hva partiet mener er best og hvilken politikk de er valgt inn på. De vil heller sørge for at hjemkommunens beste blir ivaretatt. Her går deltakerkommunene i samkommunen inn i samkommunestyret som fire lag, som hver for seg kjemper for sin kommune, uavhengig av partitilhørighet.

Å velge partitilhørighet vil trolig kunne være en fordel for å tenke mer regionalt. Samtidig vil Fosnes kommune med sine tre representanter i Midtre Namdal samkommune, stå sterkere sammen for å kjempe for deres kommunes stemme i samkommunestyret.

7.3.6. Oppsummering

Hvordan det tilrettelegges for ansvarliggjøring har betydning for det demokratiske ansvaret enkeltkommunen er pålagt. Det er kommunestyrene som skal ansvarlig gjøres for beslutningene som tas i samkommunestyret, derfor er ikke samkommunen egnet til å overføre store politiske områder. Samkommunemodellen skaper et likeverd i beslutningsprosessene som styrker det demokratiske ansvaret. Samtidig er det viktig å ivareta informasjonsflyten mellom kommunestyret og samkommunestyret for å bevare den politiske kontrollen. Samkommunemodellen er en samarbeidsmodell for kommuner av både lik størrelse og av ulik størrelse, der representasjonen kan ivaretas gjennom partirepresentasjon eller kommunerepresentasjon.

7.4. Local Governance by Local Governments

Jeg skal her vurdere samkommunemodellen med effektivitetskravene som ble skissert i teorikapitlet, samt politikernes demokratiske muligheter til å påvirke beslutningstakingen. På denne måten vil jeg finne ut hvordan Governance-prosessen Local Governance by Local Governments ivaretar krav om effektivitet og demokrati.

Samkommunemodellen legger til rette for at kommuner kan samarbeide om tjenester de selv ikke kan tilby, på en tilfredsstillende måte. Kvaliteten øker ved at de kan dele på de ressursene de har disponibel. Samkommunemodellen bidrar til strukturkvalitet ved at deltakerkommunene kan slå sammen sine ressurser og bidra til styrkede fagmiljøer. Den styrker også det generelle samarbeidsklimaet ved å etablere et tillitsforhold som ligger til grunn for hele samarbeidet. Tjenestene blir mer robuste ved at kommunene disponerer fagkompetansen etter behov, innenfor samkommunen.

Prosesskvaliteten ligger i samkommunemodellens organisering. Ved å slå sammen ressursene som kommunene disponerer kan de oppnå stordriftsfordeler sammen. I prosesskvaliteten ligger også dens evne å samle de disponible ressursene på en måte som øker kvaliteten på tjenestene og ser deltakerkommunene som en helhet. Med større fagmiljøer kan kommunene styrke sin rolle i konkurransen om gode avtaler og i kampen om den mest kompetente arbeidskraften. Den styrkede prosesskvaliteten er også med og bevarer enkeltkommunens

eksistens. Samkommunemodellen som alternativ til kommunesammenslåing ligger i dens organisering. - At kommunene kan samarbeide om de tjenestene de ikke kan tilby selv, men heller øke kvaliteten til et akseptabelt nivå.

Ved å samle de kommunale samarbeidene under en felles paraply styrker dette den kommunale kontrollen og dens oversikt. Prioriteringseffektiviteten ivaretas ved at de kommunale samarbeidene samles under ett, hvor kommunenes egne folk styrer. Dette skaper en mer oversiktlig situasjon for deltakerkommunene ved at det er kommunestyrerepresentanter som står for avgjørelsene i samkommunen. Ingen tjenesteområder overføres til samkommunen før de er vedtatt i de enkelte kommunestyrene. Dette sikrer den politiske kontrollen. Selv om samkommunene er etablert, råer deltakerkommunene over denne beslutningen og kan ta den basert på hva som er det beste for sin kommune. Kostnadseffektiviteten styrkes i det at deltakerkommunene er involverte i beslutningstakingen. En av samkommunens svakheter er at den ikke tilrettelegger for nærhetskritiske tjenester. Den politiske kontrollen er ikke sterk nok til at samkommunen kan overta slike tjenester.

I samkommunestyret ivaretas det demokratiske ansvaret ved at kommunestyrerepresentantene er ansvarlige for den kommunale oppgaveporteføljen som er overført samkommunen. Samkommunesamarbeid styres av politikerne i deltakerkommunene. De er ansvarlige for både beslutningene og for utførelsen av tjenestene. På den måten beholdes samarbeidsområdene under politisk kontroll. Hver kommune er representert med en minimumsrepresentasjon, noe som sikrer den enkelte kommunes påvirkningsmulighet. Svakheten er at enkeltkommunen ikke har vetorett over samarbeidene som er delegert til samkommunestyret. Det er mer demokratisk å beholde tjenesten selv, men for å styrke kvaliteten på tjenesten må noe av det demokratiske ansvaret ofres til fordel for bedre kvalitet. Derfor vil jeg argumentere for at samkommunemodellen er en ny samarbeidsmodell kalt Local Governance by Local Governments, basert på Røiseland m.fl. (2008). Governance-modeller. Samarbeidet beholdes innenfor kommunenes politisk kontroll, samtidig som de kan utnytte de effektivitetsgevinstene samarbeid medfører.

8. Avslutning

8.1. Viktigste funn

Organiseringen gjennom samkommunemodellen samler sammen kommunale samarbeidene under en felles organisasjon. Dette gir politikerne, som er ansvarlig for de kommunale tjenestene en bedre oversikt over tjenestene. Samkommune skal være en del av den kommunale organisasjonen og tjenestene som er lagt til samkommunen er en del av enkeltkommunens tjenestetilbud. Tjenesteområdene flyttes ikke ut av kommunal kontroll, men inn i et samarbeid der det er de folkevalgte som bestemmer. Dette gjør at kommunene kan samarbeide om interne tjenester slik som lønn og regnskap, som er en del av kommuneadministrasjonen. Samkommunen kan ses på som et administrativt samarbeid der kommunene samler sammen sine tjenester for utnytte de optimalt. På tjenester som skatteoppkreveren som det kreves spesialkompetanse har tjenesten blitt så effektiv i Midtre Namdal samkommune, at de i dag selger denne tjenesten til andre kommuner.

Samlokalisering er her viktig. Å samle sammen de ansattes kompetanse kan de bygge opp større fagmiljø der de kan utnytte hverandre kompetanse. De kan skape et faglig felleskap der de kan disponere kunnskapene innad i samkommunen. Gjennom effektiv organisering kan deltakerkommunene samkjøre sine ressurser og derigjennom oppnå bedre kvalitet og mer robuste tjenester. Kommunene blir mer robuste mot uforutsette endinger. Dette er en av hovedfordelene med samkommunemodellen. Før hadde de små fagmiljø som for eksempel var svært utsatt for sykdom. Er det bare en ansatt kan ikke jobben gjøres hvis denne er borte. I kampen om kompetent arbeidskraften er større fagmiljø et godt forhandlingskort.

Økt kvalitet er en av hovedhensiktene med samkommunesamarbeidet. Gjennom effektiv organisering kan deltakerkommunen utnytte hverandres kompetanse, og på den måten heve kvaliteten. Informantene fra både Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune ser samkommunemodellen som en samarbeidsmodell der de kan samarbeide om kommunale tjenester for å heve kvaliteten. Både små og store kommuner øker kvaliteten på tjenesten, samtidig som de kan bevare den politiske kontrollen over tjenestene.

Samarbeidsklima er en viktig forutsetning for at et samarbeid av en omfattende karakter skal være mulig. Det gode samarbeidsklimaet i samkommunene ligger i bunnen for hele samkommunens eksistens. I samkommunene er det oppnådd et samarbeidsklima basert på en

likeverdighet. Der kommunene gir og tar i samarbeid. Det demokratiske ansvar må av og til ofres for bedre kvalitet på tjenesten.

Samkommunen samler sammen de kommunale samarbeidsordningene og skaper en mer oversiktlig situasjon for de folkevalgte. Samarbeidene er samlet under en paraply slik at det begrenser den fragmenterte styringsstrukturen som truer offentlig organisering.

Samkommunens oppgaveportefølje må være av en slik grad at det begrenser antallet samarbeid kommunene. Hvis ikke så kommer samkommunen på toppen av de andre samarbeidene.

Samkommunemodellen er på et alternativ til kommunesammenslåing ved at kommunene kan tilby effektive tjenester med god kvalitet uten å slå sammen kommunen. De kan slå sammen tjenestene men bevare den kommunale identiteten. På den andre siden er samkommunalt samarbeid en omfattende samarbeidsmodell der kommunen i stor grad slår sammen sine tjenestetilbud. Derfor kan også samkommunemodellen ses på som en forberedelse til kommunesammenslåing. Der de kommunale tjenestene er så flettet sammen at de nesten kunne slått seg sammen over natten.

Innherred samkommune har valgt parirepresentasjon for å ivareta det demokratiske ansvaret til kommunene. Her velger de bort kommunetilhørigheten og ser kommunen som helhet. I Midtre Namdal samkommune kommer samkommune-representantene som representanter for den kommunen de kommer fra. De ønsker å ivareta sitt politiske ansvar ved å samle seg som kommuner for å stå sammen for de lokale forholdene.

Dette er en samarbeidsmodell både for kommuner av lik størrelse og for kommuner av ulik størrelse. Den gir rom for variasjonen og lokale prioriteringer. I Midtre Namdal samkommune har de samlet de fleste tjenestene under Namsos sin administrasjon. Mens i Innherred samkommune har de delt tjenestene mellom seg.

Samkommunen overtar også beslutningsansvaret for de tjenestene som overføres. Dette kan være en krevende øvelse. På den ene siden kan felles beslutninger gi mer likhet for loven innad i regionen. På den andre siden er det en demokratisk utfordring at det er representanter fra andre kommuner som skal være med å ta avgjørelser om lokale forhold.

Samkommunemodellen skaper en likeverdighet mellom deltakerne ved at de er alle representert i samkommunesyret. De er alle med å styrer samkommunen og alle kommunen har påvirkningsmulighet. For at et tjenesteområde skal overføres til samkommunen må alle

kommunene i samarbeidet være enige i dette. Hver deltakerkommune må vedta en overføring i sitt kommunestyre. Her ligger det demokratiske ansvaret hos kommunestyrene.

Samkommunen er en del av deltakerkommunenes organisasjon og det er derfor kommunestyrene i den enkelte kommune som er ansvarlig for den samkommunale oppgaveporteføljen. Dette trekker flere av informantene fram som en viktig faktor ved samkommunemodellen. Dette setter begrensinger for hvilke tjenester kommunen vil overføre til samkommunen. Skole, helse og omsorg, er tjenester kommunen ikke ser hensiktsmessig å samarbeide i samkommunen. Samkommunal organisering er ikke en samarbeidsmodell til å samarbeide om slike tjenester. Det er ikke politisk vilje til å overføre disse tjenestene til samkommune. Om kvaliteten ville økt på disse tjenestene hvis de også hadde blitt lagt inn under samkommunens organisasjon er et ubesvart spørsmål.

Så er samkommunemodellen et effektivt og demokratisk samarbeid? Samkommunal organisering gir deltakerkommunen mulighet til å samarbeide om det kommunale tjenestetilbudet. Her kan de oppnå bedre kvalitet og mer robuste tjenester uten å slå sammen kommunene. På den måten kan samkommunemodellen ses på som et alternativ til kommunesammenslåing. Samtidig så er de kommunale tjenestene som ligger i samkommunene i dag så sammenflettet at de på mange måter er sammenslått allerede.

Om det er demokratisk er vel ulikt ut fra hvilket utgangspunkt en tar. Samkommunemodellen er et demokratisk samarbeid ved at den styrke den politiske kontrollen, ved å samle alle samarbeidene under ett. De store kommunene er underrepresentert i samkommunestyrene og de små er overrepresentert. Samtidig som alternativet hadde vært at de største kommunen hadde bestemt alt, noe som ikke hadde vært rettferdig ovenfor de små kommunen.

Samkommunemodellen er en samarbeidsmodell der alle kommunene er delaktig og representert med minimum tre representanter. Dette styrker det representative utvalget fra enkeltkommunen.

8.2. Videre forskning

Jeg har ikke vurdert om det er økonomiske gevinstene av samkommunemodellen. Det hadde vært interessant å vite om det er rene kostnadsbesparelser å innhente, sett samkommunene i sammenheng. Dette er et spørsmål som vil være vanskelig å vurdere ut fra at noen tjenester koster med for noen, mens andre sparer på det.

En ordfører fra Innherred samkommune stilte meg et interessant spørsmål, som jeg ikke fikk svar på gjennom mitt studie. Spørsmålet er hvorfor flere kommuner ikke har etablert samkommunesamarbeid. Det hadde vært interessant å vite hvorfor kommuner ikke ønsker å samarbeide på en slik måte, med tanke på at den er så politisk styrt. Jeg lurer også på om hvordan kommuner ville vurdert samkommunemodellen opp mot kommunesammenslåing hvis de ble stilt et ultimatum.

9. Litteraturliste

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Brenne, T. (2011). *Midtre Namdal samkommune* (nr 237). Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag.
- Brenne, T. (2013), *Samkommuneforsøket i Midtre Namdal 2009-2013* (Rapport fra prosjektgruppe: Midtre Namdal samkommune).
- Econ Analyse. (2004), *Hva er- og hvordan utvikle en samkommune?* Oslo. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/233332-samkommune_hva_er_og_hvordan_utvikle_r-2004-121_jkn.pdf
- Ezzamel, M., Hyndman, N. S., Johnsen, Å., Lapsley, I., og Pallot, J. (2004). Has Devolution Increased Democratic Accountability? *Public Money & Management*, 24:3(CIPFA), 145-152.
- From, J. (2002). Hva er Governance? *Plan*, 06(Universitetsforlaget).
- Halfdan Aase, T., og Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter. Kvantitativt orientert metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Héritier, A., og Lehmkuhl, D. (2011). New Modes of Governance and Democratic Accountability. *Government and Opposition*, 46(1), 126-144.
- Innherred samkommune. (2012, 21.05.2012). *Innherred samkommune*. Hentet 15.06.14 fra http://www.innherred-samkommune.no/om_isk.html
- Innherred samkommune. (2013). *Samarbeidsavtale- Innherred samkommune*. Verdal kommune og Levanger kommune. Hentet fra http://www.innherred-samkommune.no/dok/avtaler/samarbeidsavtale_isk_2013.pdf.
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27-omfang, organisering og virkemåte*. Hentet 15.05.14 fra <http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. I D. Judge, G. Stoker og H. r. Wolman (Red.), *Theories of Urban Politics*. London: Stage Publications.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10, 505-525.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2012). *Prop. 49 L (2011-2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i kommunelova m.m. (samkommune mv.)*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/36528714/PDFS/PRP201120120049000DDDPDFS.pdf>.
- Kooimann, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kriterier for god kommunestruktur* (Delrapport fra ekspertutvalg. (2014): Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kvale, S., og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen og J. Rygge, Overs.2). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langørger, A., Aaberge, R., og Åserud, R. (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammen slåing av kommuner*. (2002/15). Oslo-Kongsvinger: Statistisk santralbyrå. Hentet fra http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200215/rapp_200215.pdf.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., og Røiseland, A. (2013), *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (Rapport IRIS Rapport IRIS- 2013/008: International Research Institute of Stavanger AS. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/38292139/IRISrapp.pdf>
- Lysø, R. (2004), *Innherred samkommune. 1. milepælsvaluering av forsøket*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt_samarbeid/lyso_roald_1_milepevaluering_2004.pdf
- Meld. St. 12. (2011-2012). *Meld. St. 12. Stat og kommune - styring og samspel* Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet,. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/2011-2012/meld-st-12-20112012.html?id=671829>
- NIVI Analyse A/S. (2008), *Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller i Midtre Namdal* (Utarbeidet på oppdrag av Midtre Namdal Regionråd NIVI- rapport 2008:3). Oslo. Hentet fra http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2007-2008/NIVI_rapport_2008_3_Erfaringer_med_dagens_samarbeid_og_vurdering_av_alternative_styringsmodeller_i_Midtre_Namdalen.pdf
- NIVI Analyse A/S. (2013), *Skisse til kommunalreform basert på sterke primærkommuner - regionkommunealternativet* (2013:2). Oslo: NIVI Analyse A/S. Hentet fra http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2013/NIVI_notat_2013_2_Skisse_kommunalreform.pdf
- Peters, B. G., og Pierre, J. (2004). *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?* I I. Bache og M. r. Flinders (Red.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., og Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. regjeringen.no. (Sundvollen: 07.10.2013): Statsministerens kontor.
- Prop.49 L. (2011-2012). *Endringer i kommunalova m.m. (samkommune mv.)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-49-l-20112012.html?id=666431>.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the state: The Changing Nature of The Public Service in Britain. *The Political Quarterly Publishing Co*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Govnance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV(Blacwell Publishers), 652-667.
- Rose, L. E. (2005). Demokratiteori- forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim og L. E. r. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (2). Bergen Fagbokforlaget.

- Røiseland, A., Jenssen, S., og Aarsæther, N. (2008). Local Governance and the Challenges of Global Change. I N. Aarsæther, A. Røiseland og S. Jenssen (Red.), *Practicing Local Governance: Northern Perspectives*. New York Nova Science Publishers, Inc.
- Sand, R. (2006), *Evaluering av Innherred samkommune. Resultater vel halvveis i forsøksperioden*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Hentet fra http://www.innherred-samkommune.no/dok/rapporter/0606_sand_midtveisevaluering.pdf
- Sand, R., Aasetre, J., og Lysø, R. (2007), *Evaluering av Innherred samkommune*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt_samarbeid/lyso_roald_1_milepevaluering_2004.pdf
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 18, 153-174.
- St. meld nr 25. (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regional. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2175012/PDFS/STM200820090025000DDDPDFS.pdf>.
- Statistisk sentralbyrå. (2013, 02.05.2013). *Innenlandske flyttinger, 2012*. Hentet 09.01. fra <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *Blackwell Publishers, ISSJ 155/1998(UNESCO)*, 17-28.
- Sørensen, E., og Torfing, J. (2009). Making Governance networks effective and democratic though metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Sørensen, R. J., Borge, L.-E., og Hagen, T. P. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Begen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2002). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitetv metode (2)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vinsand, G. (2010), *Vertskommunesystem eller samkommune?* (NIVI-notat 2010-5). Oslo: NIVI Analyse. Hentet fra http://www.nivianalyse.no/images/NIVI_rapportarkiv/2010/NIVI_notat_2010_5_Vertskommune_og_samkommunemodell.pdf
- Vinsand, G., Nilsen, J. K., og Langset, M. (2010), *Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg* (Utarbeidet for KS: NIVI-Analyse. Hentet fra http://www.nivianalyse.no/Rapporter/NIVI-notat_2010-3_Status_for_interkommunalt_samarbeid_og_aktuelle_veivalg.pdf
- Weale, A. (2011). New Modes of Governance, Political Accountability and Public Reason. *Government and Opposition*, 46, No 1(The Author 2010), 58-80.

10. Vedlegg

10.1. Vedlegg 1



**Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærarutdanning
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging**

Forespørsel om deltakelse i intervju i forbindelse med min masteroppgave

Jeg er masterstudent ved Universitetet i Tromsø der jeg i dag holder på med min avsluttende oppgave innenfor faget statsvitenskap. Temaet for oppgaven er samkommunemodellen. Jeg ønsker å studere samkommunemodellen som fenomen, og vil ta utgangspunkt i de to samkommunen vi har i dag, Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune. Jeg ønsker å undersøke hvordan samkommune-modellen ivaretar den demokratiske kontrollen og en effektiv styring.

Jeg ønsker derfor å intervjuere ordførere og rådmenn i de kommunene som er deltakere i dagens samkommuner. Om det blir nødvendig vil også enhetsledere bli intervjuet. Informanten i intervjuet vil bli spurt om hvordan de oppfatter at samkommunemodellen ivaretar den demokratiske kontrollen gjennom åpenhet, tydelighet og gjennom ansvarliggjøring. Og hvordan de oppfatter at styring kan ivaretas gjennom organisering og oppgavefordeling på en effektiv måte.

Hvis det er i orden for informanten vil intervjuet bli tatt opp på diktafon. Datainnsamlingene vil bli oppbevart i et låst skap som kun forskeren har tilgang til. All data vil bli slettet når studiet er avsluttet. Deltakelse i studiet er frivillig og informanten kan til enhver tid trekke seg, uten noe form for begrunnelse. Informasjonen vil da ikke blir brukt på noen måte i oppgaven.

Informantens navn vil ikke på noe tidspunkt komme frem i oppgaven, men indirekte identifisering i form av tittel eller kommunetilhørighet vil kunne bli brukt. Om det blir aktuelt kan også forskeren kontakte informanten for oppfølgingsspørsmål i etterkant. Masteroppgaven skal være klar til innlevering 01. 06. 2013, og informanten vil ha mulighet til å trekke seg fra undersøkelsen frem til denne datoen.

Dette prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD), for godkjenning. Forskeren er underlagt taushetsplikt og sensitive data vil bli behandlet konfidensielt. Er det noe dere lurer på kan dere kontakte meg eller min veileder professor Synnøve Jenssen pr mail: synnove.jenssen@uit.no eller på telefon: 776 44310

Med vennlig hilsen

Turith Christiansen
Luleåveien 17B, Rom 109
9011 Tromsø
E-post: tch007@post.uit.no
Tlf: 91859229

Jeg bekrefter å ha mottatt skriftlig informasjon om studiet til Turith Christiansen 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

Intervjuguide

Navn:

Kommune:

Stilling:

1. Hvorfor valgte dere samkommunemodellen som samarbeidsløsning?
 - Og synes du det fungerer etter intensjonen?
 - Var det for å effektivisere, demokratisere?
 - Svakheter, styrker, ulemper, fordeler
 - Vil dere fortsette med det?
 - Vil dere endre på måten den drives på?
 - Vil dere utvide det? Og da eventuelt hvorfor/hvorfor ikke?
2. Finnes det noe reelt alternativ til samkommunemodellen?
 - hva, hvordan, hvorfor
3. Hvordan vil du si at enkeltkommunen ivaretas samtidig som regionen skal ses som helhet?
 - på hvilken måte? Hva tenker dere?
4. Hvordan vil du si oppgavefordelingen mellom kommune og samkommune fungerer?
 - Fører det til mer effektivisering?
5. Hvilken påvirkning har samkommune på ressursbruken i deltakerkommunene? (Frigjorte ressurser? Dobbeltarbeid?)
6. Hvor vil du si beslutningsmyndigheten ligger? Hos samkommunestyret, kommunestyret eller administrasjonen? (Hvor blir avgjørelser tatt? Og hvem tar dem?)
7. Hvor mye delegeres til administrasjonen?
8. Hvordan presenterer dere samkommunen til innbyggerne og andre eksterne?

9. Hvordan informeres innbyggerne om tiltak gjennomført av samkommunen?
 - Er det deltakerkommunen som gjør dette, samkommunen?
 - er det klart for innbyggerne hvem som gjør hva samkommunen/kommunestyret
 - er dere fornøyd med dette, hva kan eventuelt gjøres anderledes?

10. Vil du si at samkommunen framstår som et selvstendig organ utad?

11. Og er det noe du mener er viktig å få med i denne sammenhengen som jeg har glemt å ta med?