

Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap

Anniken Bergan-Skar og Bente Hagen

Masteroppgave

Interkommunalt samarbeid – en demokratisk utfordring?

Inter-municipal cooperation – a democratic challenge?

Master in public administration

2020

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Innhold

INNHold	3
FORORD	6
SAMMENDRAG	7
ABSTRACT	8
1. INNLEDNING	9
1.1 RELEVANT TEORI	10
1.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	11
1.3 AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING.....	13
1.4 FORSKNINGSDSIGN.....	15
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING	15
2. TEORETISK RAMMEVERK	16
2.1 INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	16
2.2 GEVINSTREALISERING VED INTERKOMMUNALE SAMARBEID.....	18
2.3 NETTVERKSSTYRING.....	19
2.4 GOVERNANCE	21
2.5 STYRING, KONTROLL OG TILLIT.....	21
2.5.1 <i>Styring og kontroll</i>	22
2.5.2 <i>Tillit</i>	23
2.5.3 <i>Tillit og mistillit</i>	24
2.6 TEORETISK RAMMEVERK OPPSUMMERT	25
3. METODE OG FORSKNINGSDSIGN	26
3.1 KVALITATIV METODE.....	26
3.2 FORSKNINGSSPØRSMÅLENE	26
3.3 FORSKNINGSDSIGN.....	28

3.3.1	<i>Valg av informanter</i>	28
3.3.2	<i>Det kvalitative intervjuet – ulike prosesser</i>	29
3.4	METODISK REFLEKSJON	31
3.4.1	<i>Å gjøre undersøkelser på egen arbeidsplass</i>	31
3.4.2	<i>Reliabilitet</i>	33
3.4.3	<i>Validitet</i>	33
3.4.4	<i>Andre betraktninger</i>	33
4.	EMPIRISKE FUNN	35
4.1	GENERELT OM BEGGE SAMARBEIDENE	35
4.2	HAMARREGIONEN-SAMARBEIDET	36
4.3	FUNN I HAMAR	37
4.3.1	<i>Gruppeintervju A – Vertskommunen Hamar - posisjonen</i>	37
4.3.2	<i>Gruppeintervju E - Vertskommunen Hamar- opposisjon</i>	40
4.4	FUNN I LØTEN	42
4.4.1	<i>Gruppeintervju B – Mindre kommune Løten - posisjon</i>	42
4.4.2	<i>Gruppeintervju F – Mindre kommune Løten – opposisjon</i>	45
4.5	SÅTE-SAMARBEIDET	47
4.6	FUNN I TRYSIL	48
4.6.1	<i>Gruppeintervju C – Vertskommune Trysil - posisjon</i>	48
4.6.2	<i>Gruppeintervju G – Vertskommune Trysil - opposisjon</i>	51
4.7	FUNN I ÅMOT	53
4.7.1	<i>Gruppeintervju D – Mindre kommune - Åmot - posisjon</i>	53
4.7.2	<i>Gruppeintervju H – Mindre kommune - Åmot - opposisjon</i>	55
4.8	SAMMENLIGNINGER	57

4.8.1	<i>Mellom posisjon og opposisjon i samme kommune</i>	57
4.8.2	<i>Mellom kommunene i samme samarbeid</i>	61
4.8.3	<i>Mellom vertskommunene og mindre kommune, (A, C, E, G + B, D, F, H):</i>	64
4.8.4	<i>Mellom de to samarbeidene: (A, B, E, F + C, D, G, H)</i>	65
4.9	OPPSUMMERT.....	66
5.	DRØFTING	67
5.1	SAMARBEIDENES ORGANISASJONSFORM	67
5.2	INTENDERTE OG IKKE-INTENDERTE KONSEKVENSER.....	68
5.3	GEVINSTREALISERING/EFFEKTER AV SAMARBEIDET	73
5.4	ULIKE STYRINGSDOKTRINER	77
5.5	STYRING, KONTROLL OG TILLIT.....	78
6.	AVSLUTNING/KONKLUSJON	80
6.1	HOVEDPROBLEMSTILLING.....	80
6.2	DELPROBLEMSTILLINGER.....	81
	LITTERATURLISTE	84
	VEDLEGG	86

Forord

Denne avhandlingen markerer avslutningen på studiet Master of Public Administration (MPA) ved Høgskolen i Innlandet i 2020.

Vi jobber begge i kommunal sektor og både vi og arbeidsgiverne våre hadde et ønske om at masteravhandlingen skulle ha en tematikk som var relevant for egen arbeidssituasjon og arbeidsplass. Vi valgte derfor å undersøke interkommunale samarbeid, og kommunepolitikernes følelse av tillit, styring og kontroll av disse. Interkommunale samarbeid er ikke av nyere dato, men dette er aktualisert gjennom kommunereformen. Norske kommuner skal tilby innbyggerne det samme, uavhengig av kommunestørrelse. De økonomiske rammene er knappe. Spesielt for små og mellomstore kommuner krever dette et samarbeid på tvers for å løse de lovpålagte oppgavene. Slike samarbeid gir større fagmiljøer og det forventes en effektiviseringseffekt og stordriftsfordel.

Vi vil takke vår veileder P.O. Norell, andre lærere og medstudenter på MPA 13 for lærerike år. Vi vil også takke våre arbeidsgivere, Åmot kommune og Løten kommune, for at vi har fått være deltidsstudenter i arbeidstiden. Dette har gitt oss nyttig kunnskap som vi ser fram til å bruke i jobbene våre. Vi vil takke våre familier for tålmodighet og tilrettelegging i disse årene med studier ved siden av full jobb. Sist men ikke minst vil vi takke kommunepolitikerne som har stilt opp som informanter i avhandlingen vår.

Åmot, 30.01.20

Anniken Bergan-Skar

Bente Hagen

Sammendrag

Interkommunalt samarbeid handler om at to eller flere kommuner går sammen om å løse en oppgave eller et problem. Denne formen for samarbeid er ikke noe nytt i Norge, men det har fått økt oppmerksomhet gjennom kommunereformen. Dagens regjering ønsker kommunesammenslåinger heller enn interkommunalt samarbeid og argumenterer for at interkommunalt samarbeid flytter styringen vekk fra kommunestyrene. I denne avhandlingen undersøkes to interkommunale samarbeid; Hamarregionen utvikling og reiseliv og SÅTE. Hamarregionen er et samarbeid innen næringsutvikling, reiseliv og profilering og består av kommunene Hamar, Stange og Løten. SÅTE er et samarbeid innen drift av ikt mellom kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal. Vi har valgt ut vertskommunene Hamar og Trysil, samt to mindre kommuner; Løten og Åmot. Vertskommune er den kommunen som får delegert myndighet fra andre kommuner i samarbeidet til å utføre oppgaver og treffe avgjørelser på deres vegne. Gjennom kvalitative intervjuer med politiske gruppeledere fra posisjon og opposisjon har vi undersøkt kommunepolitikernes oppfatning av tillit, styring og kontroll av disse samarbeidene.

Oppgavens teoretiske rammeverk er knyttet til nettverksstyring og governance, teori om offentlig styring generelt og interkommunalt samarbeid spesielt, samt teorier om tillit og styring/kontroll.

De største forskjellene i synspunkter finner vi innen Hamarregionene samarbeidet. Politikerne i Løten viser mindre tillit til samarbeidet enn politikerne i Hamar. Det er få skillelinjer mellom posisjon og opposisjon. Det er enighet om at kommunepolitikere har mindre styring og kontroll av dette samarbeidet enn de har ovenfor egne kommunale enheter/virksomheter. Det er enighet i at de ansatte jobber godt og at samarbeidet gir bedre resultater enn man ville klart alene, men Løtens politikere er kritiske til fokus og prioriteringer som gjøres i samarbeidet og ønsker at det gjøres mer. Politikerne i Trysil og Åmot har mindre innsikt i SÅTE-samarbeidet, da ansvaret for styringen er gitt til rådmennene. Alle parter beskriver samarbeidet som positivt og nødvendig. Med unntak av opposisjonen i Åmot, så var politikerne tydelige i sin tillit til samarbeidet. Politikerne er åpne om at de har gitt fra seg makten og dette oppleves i liten grad som problematisk. Samarbeidene er for ulike, med ulike fokus og organisering, til å kunne sammenlignes direkte. Likevel kan det synes som vertskommunen er noe mer positivt innstilt til samarbeidet enn den mindre kommunen. De største skillelinjene knyttet til skjevhet i maktforholdene mellom kommunene kommer til syne i Hamarregionen.

Abstract

Inter-municipal cooperation is when two or more municipalities formalize an agreement to work together to solve a task or a problem. This form of cooperation is nothing new in Norway, but it has received increased attention through the latest municipal reform. Today's government wants larger municipalities rather than inter-municipal cooperation and argues that inter-municipal cooperation moves the power away from the municipal councils. In this master thesis, two inter-municipal collaborations are examined The Hamar region and SÅTE. The Hamar region is a collaboration within business development and tourism and consists of the municipalities of Hamar, Stange and Løten. SÅTE is a collaboration in IT between the municipalities of Stor-Elvdal, Åmot, Trysil and Engerdal. We have selected the host municipalities Hamar and Trysil, as well as two smaller municipalities Løten and Åmot. Through qualitative interviews with political group leaders from position and opposition, we have examined politicians' perceptions of trust, governance and control of these collaborations. The thesis's theoretical frameworks is theories about network and governance, theory of public governance in general and inter-municipal cooperation in particular, as well as theories of trust and control.

The greatest differences in points of view was in the Hamar region. The politicians in Løten show less confidence in the cooperation than the politicians in Hamar. There are few differences between position and opposition. They agree that they as politicians have less control over this cooperation than they have above their own municipal units. They also agree that the employees in the cooperation work well and that the cooperation gets more results than each municipalities would have done on their own. Løten's politicians are critical to the focus and some priorities in the cooperation and want more work done. The politicians in Trysil and Åmot have little insight in the SÅTE cooperation, since the administration are managing this. All parties describe the cooperation as necessary. With the exception of the opposition in Åmot, politicians were clear in their confidence in the cooperation. The politicians are open about the fact that they have given away the power and they do not feel that this is a problem. The two collaborations are different, in both focus and organization, and are therefore hard to compare. Nevertheless, it seems that the host municipality is more positively to the cooperation than the smaller municipality. The largest dividing lines related to distortions of power relations between the municipalities appear in the Hamar region.

1. Innledning

Kommunene er en viktig tjenesteleverandør i samfunnet vårt og kommunenes oppgaver blir stadig flere. Samtidig er kravet om effektivisering og innsparing stort. Alle de norske kommunene er generalistkommuner. Det vil si at du skal få samme tjenestetilbudet uansett hvor du bor. Uavhengig av kommunestørrelse og sentralitet skal innbyggerne ha de samme tjenestene. Det er naturlig at dette er krevende for mindre kommuner.

Interkommunale samarbeid har vært en av kommunenes måte å løse sine lovpålagte tjenester på. Det offentlige har lagt til rette for denne type samarbeid gjennom ulike styringsmodeller. Man kan få følelsen av at interkommunalt samarbeid er en ordning av nyere dato, men denne type samarbeid kan spores tilbake til 1800-tallet. Tidlig på 1900-tallet var det f.eks. vanlig med samarbeid innen elektrisitet og friluftsråd. Kommuneloven fra 1921 har en egen paragraf om interkommunalt samarbeid. Allerede rundt 1945 ble det uttrykt bekymring rundt det uoversiktlige som interkommunale samarbeid førte til. To faktorer minket behovet for interkommunale samarbeid; først ved kommunesammenslåingene på 1960-tallet og deretter ved opprettingen av fylkeskommunene i 1976. Interkommunalt samarbeid slik vi kjenner det i dag har derfor en historie tilbake til 1976. (Jacobsen, 2014)

Kommunereformen har satt et økt søkelys på interkommunale samarbeid og regjeringen har vært tydelig på hva de mener om dette. I mandatet til ekspertgruppe om ny kommunestruktur heter det blant annet:

«Interkommunalt samarbeid er ikke et fullgodt alternativ til større og mer robuste kommuner. Det fører til en mer kompleks forvaltning, og svekker demokrati, transparens og kontroll ettersom viktige beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til interkommunale samarbeid.» (Jacobsen, 2014).

Kommunal – og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har uttalt at:

«Interkommunalt samarbeid er kommet for å bli, men jeg er kritisk til omfanget. Man flytter makt bort fra kommunestyrene.» (Jacobsen, 2014).

Denne masteroppgavene skal ikke handle om kommunereformen eller om kommunestørrelse, men om interkommunale samarbeid og politikernes styring og kontroll av disse. Flyttes styringen vekk fra kommunestyrene slik Sanner mener?

1.1 Relevant teori

Kommune er en betegnelse på et geografisk avgrenset område eller fellesskap som nyter en viss grad av selvstendighet i forhold til overordnede organer. (Store norske leksikon, 2020). Reglene for hvordan kommunene skal organiseres og drives, er gitt i Lov om kommuner og fylkeskommuner.

I tillegg til at kommunene er et geografisk område har kommunene ulike funksjoner eller roller. Kommunene er en demokratisk arena, en tjenesteyter, en samfunnsutvikler og en myndighetsutøver. (Jacobsen, 2014). Demokrati, eller folkestyre, er en av våre kjerneverdier. I kommunene er det et lokalt folkestyre, ved at innbyggerne velger hvem som skal styre seg gjennom kommunevalget. Kommunen er derfor en demokratisk arena. Kommunene står for veldig mange av innbyggernes tjenester i det daglige, alt fra vann, avfallshåndtering og veger til barnehager, skoler og helsetjenester. Kommunene er derfor en betydelig tjenesteyter og som nevnt i innledningen skal tjenestene være like uavhengige av kommunestørrelse. Kommunene har også en samfunnsutvikler-rolle. Dette kan handle om å utvikle tjenestetilbudet, eller å endre dette i tråd med nåtidens behov og teknologi. Mye av utviklerrollen skjer gjennom kommunalt planarbeid. Utviklerrollen kan være spesielt synlig innen områder som næringsutvikling, stedsutvikling og omdømmearbeid. Kommunene driver myndighetsutøvelse gjennom forvaltning av lovverket og gjennom å pålegge innbyggerne plikter og tildeler rettigheter.

Christensen, Egeberg, Lægroid, Roness og Røvik (2015) beskriver fire kjennetegn ved offentlige organisasjoner. Kommunene er offentlige organisasjoner på det laveste styringsnivået etter Staten og Fylkeskommunen. Disse kjennetegnene er:

- Organisasjonen er en del av samfunnets politiske organisasjon. Dette innebærer en territoriell inndeling og en organisering på en tvangsmessig måte. Det vil si at man ikke kan velge om man vil stå utenfor. Vi kan for eksempel ikke velge om vi vil betale skatt. Det innebærer også en sentralisering av makt.
- Organisasjonen har en folkevalgt ledelse. Denne står til ansvar for en demokratisk valgt ledelse og det er en parlamentarisk styringskjede.
- Organisasjonen er multifunksjonell. Det innebærer at den skal ivareta og balansere ulike hensyn, som kan være motstridende. Dette gjør organisasjonen utsatt for kritikk.
- Organisasjonen opererer ikke på økonomisk frikonkurranse-marked.

1.2 Interkommunalt samarbeid



Interkommunalt samarbeid handler om at to eller flere kommuner går sammen om å løse en oppgave eller et problem. (Jacobsen, 2014) Kommunene har gjennom tidene hatt både formelle og uformelle samarbeid om konkrete fellesoppgaver. Samarbeidsformene er hjemlet i kommuneloven og den nyere loven om interkommunale selskaper. (KS, 2013)

Kommunenes sentralforbund (2013) forteller at norske kommuner i snitt deltar i 11 interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar i flere enn de minste, selv om det er de minste kommunene (under 3000 innbyggere) som oppnår de største besparelsene. KS viser til at samarbeidene har vært fordelaktige for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet. Kommunene oppnår stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. I mange tilfeller tas denne innsparingene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. Det pekes også på at interkommunalt samarbeid viser seg å ha en koordinerende funksjon som virker støttende overfor andre oppgaver, at samarbeid innenfor skole, helse og skatt/økonomi gir mulighet til å utnytte egne personalressurser mer effektivt (gjelder spesielt små kommuner) og at interkommunalt samarbeid virker avlastende på politisk og administrativ ledelse slik at kommunene kan konsentrere seg om kjerneoppgavene. Dette er samarbeidenes positive effekter. Blant de negative nevnes utfordringer knyttet til styring og kontroll. Dette øker jo mer fristilt samarbeidet er. Dette senker mulighetene for å samordne, prioritere og gjøre lokale tilpasninger mellom sektorer og oppgaver. Samarbeidene øker også trykket på kommunene når det gjelder etablering av kontroll- og styringsmekanismer.

Interkommunale samarbeid kan organiseres på følgende måter:

- vertskommunesamarbeid
- samkommune
- § 27 samarbeid
- interkommunalt selskap – IKS
- interkommunalt AS

Tabellen på neste side beskriver forskjellene på de ulike samarbeidsformene. Graden av selvstendighet øker fra venstre til høyre. Muligheten for politisk styring synker tilsvarende:

		Grad av selvstendighet				
						
Liten						Stor
	Verts-kommune	Sam-kommune	§ 27	IKS	AS	
Formål	Samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet	Samarbeid om lovpålagte oppgaver innen flere sektorer	Driftsmessig og administrativt samarbeid for å løse felles oppgaver	Virksomhet med forretningsmessig preg	Virksomhet med økonomiske formål	
Lov-hjemmel	Kommuneloven kap. 5 A	Kommuneloven kap. 5 B	Kommuneloven § 27	Lov om interkommunale selskaper	Aksjeloven	
Øverste organ	Vertskommune (saker av ikke prinsipiell karakter). Nemnd (saker av prinsipiell karakter)	Samkommune-styret	Styret	Representantskapet	Generalforsamlingen	
Kommunens styringsrett	Den enkelte kommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere	Kommunen utøver styring gjennom sine representanter i samkommune-styret	Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret som sådant, men må styre gjennom sine representanter	Eierne utøver sin myndighet gjennom representantskapet. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine egne medlemmer i representantskapet	Aksjeeierne utøver sin styring gjennom vedtak i generalforsamlingen. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor kommunens representant på generalforsamling.	
		Mulighet for politisk styring				
Stor						Liten

Figur 1: Ulike typer interkommunalt samarbeid og grad av selvstendighet og politisk styring. (KS, 2013)

I denne oppgaven vil fokus være på vertskommunesamarbeid, altså den første kolonnen i figuren ovenfor. Vi ser at graden av selvstendighet er minst i denne type samarbeid, mens muligheten for politisk styring er størst.

Vertskommune er den kommunen som får delegert myndighet fra andre kommuner i samarbeidet til å utføre oppgaver og treffe avgjørelser på deres vegne. Samarbeidskommune betegner den kommunen som delegerer myndighet og oppgaver til vertskommunen. Begrepet deltakerkommuner brukes som et samlebegrep om alle de kommunene som deltar i samarbeidet, dvs. både vertskommunen og samarbeidskommunene. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s 18.)

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 5. Loven definerer to modeller for vertskommunesamarbeid:

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd

Det er samarbeidets oppgaver som avgjør hvilken modell som kan velges. For saker som i stor grad er regelstyrte og med liten grad av skjønn, vil administrativt vertskommunesamarbeid kunne benyttes. Dersom det skal delegeres til vertskommunen å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning, må felles folkevalgt nemnd velges. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011.) De to samarbeidene vi undersøker er en av hver modell. SÅTE er et administrativt vertskommunesamarbeid, mens Hamarregionen er vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd.

1.3 Avgrensning og problemstilling

Vi har valgt å undersøke to interkommunale samarbeid som vi kjenner til gjennom jobbene våre. Samarbeidene har både likheter og ulikheter. Det ene samarbeidet heter Hamarregionen utvikling og reiseliv, i oppgaven bare kalt Hamarregionen, og er et samarbeid mellom Hamar, Stange og Løten kommune. Samarbeidet handler om næringsutvikling, reiseliv og profilering. Det andre samarbeidet er SÅTE-samarbeidet, mellom Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal. Dette er et samarbeid innen ikt. Vi fokuserer på to kommuner i hvert samarbeid, vertskommunen og en mindre samarbeidskommune.

Hvordan opplever politikerne styringen av disse samarbeidene? Flyttes makten ut av kommunestyrene? Blir styringen og kontrollen mindre, eller annerledes, enn ovenfor vanlige kommunale virksomheter/enheter? Er synet på styring og kontroll ulikt i vertskommune og en

mindre deltakende kommune? Og er det politiske skillelinjer i synet på styring og kontroll? Har opposisjon og posisjon ulike syn? De to samarbeidene er også ganske ulike. Hamarregionen-samarbeidet har et klart eksternt fokus, med næringsutvikling og profilering som hovedoppgaver, mens SÅTE-samarbeidet har mer et internt fokus og løser en stabsfunksjon gjennom et samarbeid rundt ikt-oppgaver. Vil disse to fokusene påvirke politikernes syn på styring og kontroll og vil behovet for styring være ulikt? Vi har valgt å kun fokusere på politikernes synspunkter og har derfor ikke intervjuet administrasjonen eller ansatte/ledelse i samarbeidene. Svarene som gis er politikernes subjektive oppfatninger og vi har ikke kontrollert opplysningen opp mot andre kilder.

Vår hovedproblemstilling er:

- I hvilken grad opplever politikerne tillit til og kontroll av de interkommunale samarbeidene SÅTE og Hamarregionen?

Med følgende delproblemstillinger:

- Opplevs tillit og kontroll ulikt for vertskommunen og en mindre deltakende kommune?
- Opplevs tillit og kontroll ulikt for posisjon og opposisjon i de undersøkte kommunene?
- Er det ulike synspunkter på styring ut fra samarbeidets innhold og fokusområde?
- Er det elementer i funnene som kan brukes til å gi samarbeidene råd om veien videre?

Vi bruker i denne oppgaven betegnelsen rådmann, selv om samme funksjon også betegnes som administrasjonssjef eller kommunedirektør.

Kommunenes egne enheter har ulike navn, disse omtales gjerne som virksomheter, enheter, avdelinger m.m. Vi har valgt å bruke betegnelsen virksomheter.

1.4 Forskningsdesign

Vi bruker kvalitativ metode og gjennomfører dybdeintervjuer med politikere i de aktuelle kommunene. Vi gjennomfører to gruppeintervjuer i hver kommune, ett med gruppeledere fra posisjonen og ett med gruppeledere for opposisjonen. Alle intervjuer gjennomføres med politikere i valgperioden fram til kommunevalget i 2019. Forskningsdesign og metode utdypes nærmere i kapitel 3.

1.5 Oppgavens oppbygning

Innledningsvis har vi gitt et teoretisk bakteppe og beskrevet problemstilling, delproblemstilling og forskningsdesign.

I kapitel 2 vil vi utdype oppgavens teoretiske rammeverk. Vi vektlegger her teorier som er relevante for interkommunale samarbeids, tillit, styring og kontroll. Vi fokuserer i hovedsak på teorier som har vært en del av undervisningen i vårt MPA-studium.

Kapitel 3 beskriver forskningsdesign og metode. Her begrunnes metodiske valg og det gjøres metodiske refleksjoner med fokus på refleksivitet, validitet og reliabilitet.

Kapitel 4 er analysekapitlet som presenterer våre empiriske funn. Her presenterer vi først funn fra ett og ett gruppeintervju, før vi foretar sammenligninger. Sammenligningene går på posisjon og opposisjon innad i samme kommune, mellom kommunene i samarbeidet, mellom de to samarbeidene og mellom vertskommunene og de mindre kommunene.

I kapitel 5 drøftes funnene opp mot det teoretiske rammeverket som er presentert i kapitel 2.

Avslutningsvis, i kapitel 6, oppsummeres funnene og konklusjonene opp mot problemstillingene, samt at det gis noen anbefalinger basert på oppgavens empiriske funn.

2. Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet vil beskrive det teoretiske rammeverket som denne studien er basert på. Dette vil være ulike teorier knyttet til interkommunalt samarbeid og effektene av dette, samt teorier om nettverksstyring og governance. I tillegg er teorier om tillit, styring og kontroll sentralt.

2.1 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid oppstår fordi kommunene mener at dette er en bedre måte å løse et problem, eller å levere en tjeneste på, enn å jobbe alene. Jacobsen (2014) beskriver følgende intenderte og positive konsekvenser av interkommunalt samarbeid:

- **Økonomisk effektivitet:** Interkommunale samarbeid kan føre til økt økonomisk effektivitet gjennom stordriftsfordeler, for eksempel på grunn av lavere produksjonskostnader eller bedre kapasitetsutnyttelse. Forskningen viser at, inntil et visst punkt, synker driftskostnadene med kommunestørrelse. Samarbeid mellom flere kommuner vil derfor kunne oppnå det samme.
- **Kvalitet og robusthet:** Mindre kommuner vil slite med å ha robuste fagmiljøer innenfor alle tjenester. Flere oppgaver er sterkt spesialiserte og krever profesjonsutdanning. Interkommunalt samarbeid kan være en løsning for å skape robuste fagmiljøer slik at alle kommunene slipper å ha alle spesialistene/profesjonene selv.
- **Læring:** Interkommunalt samarbeid kan gi læring på nettverksnivå og bidra til koblinger mellom organisasjoner som bedrer informasjonsflyten.
- **Løse «wicked problems»:** En kommune står ovenfor mange «wicked problems», utfordringer som kan være sammensatte og vanskelige å løse. Disse kan gå på tvers av tjenesteområder og på tvers av kommunegrensene. Interkommunale samarbeid kan være løsningen for denne type problemer.
- **Makt og innflytelse:** Interkommunale samarbeid kan være en måte å gi kommunene mer makt og innflytelse gjennom at de sammen blir en sterkere stemme mot andre aktører og mot høyere styringsnivåer.
- **Legitimitet:** Interkommunalt samarbeid kan være med å gi kommunene legitimitet, blant annet gjennom at interkommunale samarbeid løser noen problemer, mens

kommune slipper kommunesammenslåing og fortsetter med det som innbyggerne opplever som fordeler ved å være egen kommune.

Dette er de positive effektene av interkommunalt samarbeid. I tillegg er det en rekke negative og ikke-intenderte effekter av denne formen for samarbeid. Jacobsen (2014) beskriver disse:

- **Transaksjonskostnader:** Selv om interkommunale samarbeid kan føre til økonomisk effektivitet er det viktig å være klar over transaksjonskostnadene som følger med opprettelsen og oppfølgingen av interkommunale samarbeid. Disse kostnadene bør ikke overstige besparelsene samarbeidet fører til. Eksempler på transaksjonskostnader er arbeidet ved opprettelse av samarbeidet, for eksempel møter, forhandlinger, kontraktskriving med mer. Etter at samarbeidet er opprettet handler transaksjonene om oppfølging og rapporterings- og kontrollmekanismer.
- **Fragmentering:** Interkommunalt samarbeid kan føre til fragmentering eller oppsplitting, både horisontalt og vertikalt. Horisontalt gjennom at det opprettes nye formelle enheter med egne styrever og regler. Vertikal fragmentering skjer gjennom at beslutningsprosesser blir mer sammensatte med nye beslutningsnivåer.
- **Ansvarsforvitring:** Interkommunale samarbeid kan føre til at ansvaret flyttes fra politikerne og over til egne styrever. Politisk styring blir derfor mer indirekte gjennom utvalgte representanter. Styringen kan også svekkes av dårligere informasjonstilgang.
- **Uthuling:** Rhodes står bak begrepet «uthuling av staten» som handler om at opprettelsen av nye nettverkslignende organisasjoner og delegert myndighet til disse svekker eller huler ut statens kjerne.
- **Elitedannelse:** Interkommunale samarbeid kan føre til elitedannelse for eksempel gjennom at kun et mindretall av politikerne er med i den faktiske styring av disse samarbeidene gjennom deltakelse i styrever og nemnder. Informasjonstilfanget til politikerne blir gjennom dette også ulikt.

Jacobsen (2014) beskriver også tre ulike perspektiver på overføring av makt og myndighet fra kommunestyrene til interkommunale selskaper. Det første er Rhodes teorier om uthuling, som nevnt ovenfor. Det andre er Leknes sine teorier av avlastning som handler om at overføringen av myndighet avlastar kommunepolitikere slik at tid og ressurser frigjøres. Til slutt beskrives Jacobsen eget «innfyllingsperspektiv» som handler om at interkommunale samarbeid blir ekstraarenaer som utfyller de rammene de folkevalgte allerede har.

2.2 Gevinstrealisering ved interkommunale samarbeid

Det er vanskelig å finne gode objektive mål på effektene av interkommunalt samarbeid. Mange samarbeid er opprettet for å nå mål som er vanskelig å måle. En måling av effekter vil også være krevende for å skille ut hva som skyldes samarbeidet og hva som skyldes andre faktorer og hva effektene ville ha vært uten samarbeidet. På grunn av denne mangelen på objektive indikatorer har de fleste av undersøkelsene av interkommunale samarbeid vært basert på subjektive indikatorer, slik også vår undersøkelse er.

Bensom (Jacobsen, 2014) hevder at et godt og balansert samarbeid kjennetegnes ved:

- Domenekonsensus: enighet om mål og omfang
- Ideologisk konsens: enighet om måter å arbeide på,
- Positiv vurdering av hverandre, fravær av konflikt
- Koordinert aktivitet

Jacobsen (2014) viser til ulike norske undersøkelser om interkommunalt samarbeid og hva disse har definert som essensielt for et godt samarbeid. ASPLAN analyse mener disse faktorene er nødvendige:

- Felles oppfatning av mål og rammebetingelser
- Felles oppfatning av innholdet i samarbeidet
- Klarhet i ansvarsfordeling og roller
- God rolleforståelse
- God dialog
- God styring og kontroll

Imset et al (Jacobsen, 2014) trekker fram disse faktorene:

- Felles møtearenaer
- Framdriftsplaner
- Formulering av mål
- Strukturering
- Prosessledelse/koordinator
- Forankring i «bakrommet» (politisk og administrativt)

Jacobsen (2014) trekker også fram følgende faktorer som vil ha betydning for samarbeidene, både i positiv og negativ grad:

- Type samarbeid: det finnes ulike type samarbeid for eksempel produksjonssamarbeid, læringssamarbeid eller styringssamarbeid.
- Størrelse: antall kommuner som deltar i samarbeidet påvirker samarbeidet.
- Integrasjon: Hvor integrert samarbeidet er eller hvor tett interaksjonen er mellom samarbeidet og kommunene påvirker samarbeidet.
- Stabilitet: Varigheten av samarbeidet er en påvirkningsfaktor.
- Symmetri: Hvordan er symmetrien mellom aktørene i samarbeidet?
- Autonomi: Graden av autonomi i samarbeidet påvirker samarbeidet.
- Formalisering: Graden av formalisering i samarbeidet påvirker samarbeidet.

Måten det offentlige styres på har ikke vært likt gjennom alle tider. Det har vært, og er, en konstant utvikling fra det klassiske byråkratiet og fram til i dag. Ulike paradigmer har påvirket, som blant annet New Public Management, og dagens form for offentlig styring har med seg elementer fra flere styringsdoktriner. I vår sammenheng, som gjelder interkommunalt samarbeid, er det mest naturlig å fokusere på nettverksstyring og Governance.

2.3 Nettverksstyring

Et nettverk kan enkelt defineres som et sett relativt autonome og likestilte aktører som inngår i et sett relasjoner med hverandre for å løse en eller flere oppgaver (Jacobsen, 2014). Denne definisjonen tydeliggjør at et interkommunalt samarbeid er en form for nettverksstyring.

Jacobsen (2014) gjengir Rhodes kjennetegn på nettverk:

- Det er en gjensidig avhengighet mellom partene. Dette gjelder også mellom parter i offentlig, privat og frivillig sektor.
- Det er kontinuerlig interaksjon mellom partene for å utveksle ressurser og framforhandle felles formål.
- Det er forhandlinger mellom partene, men disse er basert på tillit og felles regler forhandlet fram av partene selv.

- Det er stor grad av autonomi slik at nettverkene kan organisere seg relativt fritt. Det er ikke et klart hierarkisk senter.

Nettverkene er ulike og kan kategoriseres ved hjelp av:

- Trekk ved relasjonen mellom aktørene, som størrelse, tetthet, forekomst av klikker/sub-nettverk, sentralisering og stabilitet.
- Trekk ved aktørene: likhet versus ulikhet.
- Trekk ved avhengighet mellom aktørene. Er den konkurrerende eller symbiotisk?
- Trekk ved relasjonenes innhold: handler det om produksjon, styring, læring eller påvirkning?
- Formalisering: lovgrunnlag, strukturering (vertikal/horisontal), administrativ kapasitet og er det et selvstendig rettssubjekt?
- Frivillighet: er det frivillig eller pålagt samarbeid. Hvordan er nettverkets autonomi?

Nettverkene kan også kategoriseres etter nivå. Vi har interorganisasjonsnettverk som eksempelvis Røde kors, intergruppenettverk som Kongsberggruppen og interpersonale nettverk som Al-Qaida. En annen kategorisering handler om nettverkets aktiviteter. Vi har da handelsnettverk som eksempelvis et fiskemarked, vennskapsnettverk som Rotaryklubben, rådgivningsnettverk som Forbrukerrådet og samarbeidsnettverk som LO. (Forelesning Tore Bakken, 26.04.18)

Nettverkene består av noder og relasjoner. Node er aktøren, enheten og knutepunkt, mens relasjon er forbindelsen mellom disse. Forbindelsen er varig, ikke midlertidig, men den trenger ikke være permanent. Eksempelvis kan relasjonen være en sosial forbindelse som slektskap eller vennskap eller en handelsforbindelse.

Nettverkene trenger ikke være basert på likhet. Dette ser vi i nettverkene vi har undersøkt, hvor kommunene er ulike blant annet i størrelse. Nettverkene kan ha hovedfunksjon og sidefunksjoner.

I debatten rundt nettverk i det offentlige handler mye om hvorvidt nettverkene huler ut tradisjonelle demokratiske institusjoner. Dette vil vi komme tilbake til i delkapittelet om styring og kontroll. Tett beslektet med nettverksstyring er begrepet Governance, som er en reaksjon eller motpol til det tradisjonelle government begrepet.

2.4 Governance

Tradisjonell offentlig styring kalles gjerne government og kjennetegnes ved styring gjennom institusjoner med hierarkiske relasjoner og styring gjennom ordre, regler og strukturer. (Jacobsen, 2014). Som en motpol til dette, og som en del av moderne offentlig styring, vokste governance fram. Governance ser på offentlig styring som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess. Styringen er grenseoverskridende, det vil si at den skjer i skjæringspunktet mellom flere aktører.

Eksempler på samarbeidsformer med flere aktører kan være flernivåstyring, offentlig-privat samarbeid (OPS) og offentlig-offentlig samarbeid. Interkommunalt samarbeid er et eksempel på det siste.

Governance har fokus på styring gjennom prosesser, med fokus på interaksjonen mellom aktørene, relasjonene er horisontale og laterale og styringsformen er basert på dialog og forhandling.

Nå er det ikke slik at governance kommer inn og overtar helt for government. Begge deler eksisterer side om side i norsk offentlig forvaltning, på samme måte som interkommunale samarbeid kommer i tillegg til tradisjonell kommunal styring.

Felles for nettverksstyring og governance, er at det endrer aspekter rundt de folkevalgtes makt, styring og kontroll.

2.5 Styring, kontroll og tillit

Dette delkapittelet vil beskrive faktorer som påvirkes av nye offentlige styringsformer og interkommunale samarbeid. Dette er de folkevalgtes styring/kontroll av nye samarbeidsformer. Styring og kontroll henger sammen med makt og et annet sentralt aspekt er tillit.

2.5.1 Styring og kontroll

Hall og Løfgren har definert styring som bevisst påvirkning av atferd for å oppnå bestemte mål. Styring ligger tett opp til reguleringsbegrepet som av Norvald Veggeland defineres som kontroll av menneskelig og sosial atferd ved hjelp av regler og restriksjoner. Regulering kan igjen deles opp i hard og myk. Hard regulering handler om bindende og sanksjonerende lover, legalitet, objektivitet, høy grad av forpliktelse og forutsigbarhet og lite rom for skjønnsutøvelse. Dette ligger tett på definisjonen av styring. Både styring og hard regulering kan handle om direkte intervensjoner gjennom pålegg, ordre, vedtak og straff. Myk regulering handler derimot om mer indirekte påvirkning gjennom f.eks. oppmuntring, premisser, argumentering, premiering og lignende. (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016)

Høyer, Kasa og Tranøy, (2016) beskriver tre bevegelser som Norge og andre rike og avanserte samfunn opplever. Det første er en bevegelse fra offentlig styring og mot mer regulering. Veggeland skriver blant annet om «regulatory state.» Staten vil regulere mer og mer, også det som tidligere ble sett på som en del av den private sfære, som f.eks. overvekt og røyking. Samtidig blir det mindre av det som kan defineres som direkte styring. Den andre bevegelsen handler om en økning av «wicked problems» eller komplekse problemer. Problemene går på tvers av tematikk og organisasjoner og krever samarbeid på tvers. Det krever en endret innsats fra det offentlige. Den tredje bevegelsen handler om endringen av styring på makronivå til styring på mikronivå. Viljen til å gå inn å styre på mikronivå, som i eksemplet med overvekt og røyking, har økt. Samtidig har ambisjonen om styring på makronivå sunket. Vi ser mer indirekte styring av rammebetingelser enn direkte styring.

Kontrollbegrepet er knyttet til atferd som er ment å ha bestemte konsekvenser og kan f.eks. handle om oppsyn med at midler brukes etter intensjonene, mål nås og at aktivitet skjer etter planen. Kontrollbegrepet kan deles i to: etterlevelsesk kontroll eller regelstyring og resultatkontroll. Det førstnevnte handler om å kontrollere at lover, regler og instruksjoner følges, mens resultatkontroll har fokus på om målene nås og resultater oppnås i tråd med målsettinger, prioriteringer og styringssignaler. I tillegg kan kontrollbegrepet forstås både som en tilstand og en prosess. Kontroll som tilstand handler om at den som har kontrollen har makten, mens kontroll som prosess handler om forsøke å oppnå kontroll.

2.5.2 Tillit

Tillit er et omfattende begrep som kan studeres både på mikro- og makronivå. Tillitsbegrepet er f.eks. delt opp i tre dimensjoner. En handlingsdimensjon hvor tillit blant annet kan handle om å unnlate å ta forhåndsregler. En kognitiv dimensjon handler om at tilliten springer ut fra vår kunnskap og våre erfaringer, mens trosdimensjon handler om tillit som en følelse. Den første dimensjonen ser på tillit som en handling, mens de to andre ser på tillit som en holdning. (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016)

Styring kan være basert på enten tillit eller kontroll. Styring med vekt på tillit handler om å unnlate å ta forhåndsregler. Grunnholdning er at mennesket er altruistisk og felleskapssøkende. Det er fravær av kontroll og derfor større grad av risiko. Samtidig er tilliten selvforsterkende og smittsom.

Motsatsen er styring med vekt på kontroll. Da tas det forhåndsregler og det er en mistillit i grunnholdningen. Mennesket blir sett på som egoistisk og nyttemaksimerende. Behov for kontroll kan bli selvforsterkende og det kan utvikle seg til et kontrollbyråkrati. Denne formen for styring gjør det vanskelig å takle risiko og uforutsette hendelser, den virker demotiverende på de involverte og det medfører lav spontanitet og kan gi handlingslammelse.

Tillit er som et lim i samfunnet. Det samler oss og skaper fellesskap og er helt avgjørende for å kunne styre. I vårt moderne samfunn er det høy grad av tillit. Tilliten til institusjoner er sterk og tilliten må erfares. Tillitsskapende tiltak har derfor mindre effekt.

Høyer, Kasa og Tranøy, (2016) drøfter om tillit og kontroll er motsetninger eller komplekse relasjoner som virker sammen.

For å forstå forholdet mellom tillit og kontroll er det nødvendig å forstå institusjonell teori og forholdet mellom tynn og tykk institusjonalisme.

Tynn institusjonalisme tar utgangspunkt i at mennesket er egoistiske og nyttemaksimerende. Dette krever gode systemer for kontroll. Kontroll oppnås gjennom å kontrollere og tillit oppnås gjennom kontroll. Tilliten er mistillits- og kontrollbasert. Individene handler rasjonelt og opptrer på en bestemt måte på grunn av ytre motiver eller incentiver. Eksemplet kan være at de følger fartsgrensene for å unngå straff.

Motsatsen, tykk institusjonalisme handler enkeltindividenes normer. Individene handler som de gjør på grunn av normer og verdier som sitter dypt i dem og preger hvem de er. Verdisynet er ikke basert på mistillit og behovet for direkte kontroll er mindre. Kontrollen oppstår heller som en bieffekt av tillit. Det handler om «det riktige valget» og felleskapets interesser. Til grunn ligger et positivt menneskesyn og en tanke om at mennesket vil være en del av et større fellesskap.

2.5.3 Tillit og mistillit

Motsatsen til tillit er mistillit. En enkel definisjon av mistillit kan være å ikke stole på noe eller noen.

Hvis man i bunnen har en mistillit vil alt tolkes i verste mening og på den måten er mistilliten selvforsterkende. Sterk mistillit over tid oppleves selvfølgelig som noe negativt, men mistillit kan også ha positive aspekter. For eksempel ved at man har en kritisk og reflekterende holdning som gjør at man oppdager uheldige faktorer i organisasjonen. (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016). Mistillit er ofte skadelig for samarbeidet og den som er konstant mistro setter seg ofte på sidelinja i et samarbeid. Det blir da vanskeligere å teste ut holdbarheten i mistroen. En måte å løse dette er på er ved å avlaste den personlige tillitsbaserte relasjonen med mer formaliserte og spesialiserte relasjoner, som ved innføringen av ulike kontrollsystemer. Kontrollsystemer er i utgangspunktet en form for mistillit. Høyer, Kasa og Tranøy, (2016) beskriver institusjonalisert mistillit. Her kan tillit og mistillit øke samtidig og samarbeide. Et eksempel er utvikling av kvalitetssikring i organisasjoner. Dette kan føre til at de ansatte føler seg kontrollert, samtidig som de kan føle en lettelse over å slippe å kontrollere hverandre. Et annet eksempel som nevnes er at man som sykehuspasient kan slappe av fordi man vet at sykehuset har et omfattende sett med kontrollmekanismer som sørger for at pasienten er godt ivaretatt. Jo sterkere den institusjonaliserte mistilliten er, jo sterkere kan den spontane og personlige tilliten være. Vi slapper av og har tillit der vi vet kontrollmekanismen er godt ivaretatt, som i møte med helsevesenet. Dette viser at tillit trenger kontroll. Og mens tilliten bygges opp over lang tid, skal det kort tid og bare en enkeltstående hendelse eller krise før denne tilliten rokkes. Her kan man for eksempel tenke seg at tilliten til at norsk vann er godt og trygt å drikke har blitt svekket etter vannskandalen i Hordaland i 2019. Gode kontrollmekanismer er det som trengs for å gjenbygge tilliten. Mistilliten har da også hatt en

funksjon gjennom å sette søkelyset på et mulig problem og forhåpentligvis fremme en gjennomgang i kontrollsystemer også hos andre aktører. Dette er et eksempel på at mistillit ikke bare er negativt, men kan være funksjonelt ekvivalent til tillit. (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016). Høyer, Kasa og Tranøy, (2016) gjengir også skillet mellom emosjonell tillit og instrumentell tillit som er brukt som begreper når man ser på tillit mellom forvaltningsnivåer. Samlet utgjør begrepene generell tillit. Emosjonell tillit innebærer at institusjonen/forvaltningsnivået har en egenverdi og at oppgavene blir tilført noe ved at institusjonen løser de. Instrumentell tillit handler om tillit til hvordan institusjonen løser oppgavene. Styringsdoktrinen NPM bunner i mistillit og med dette vokste det fram mål- og resultatstyring og en overgang fra direkte til indirekte styring og kontroll.

2.6 Teoretisk rammeverk oppsummert

Vi har et bredt og omfattende teoretisk rammeverk. Våre intervjuer vil derfor ikke fange opp alle delaspesker i dette rammeverket. Enkelte intervjuobjekter berører enkelte tema, som f.eks. elitedannelse, uten at dette er et tema i andre intervjuer. Vi fokuserer lite på teorier om institusjonalisme.

Vi vil legge vekt på politikernes følelse av tillit og kontroll og teoriene knyttet til dette er derfor mest relevante, sammen med teorier om interkommunale samarbeid. Samarbeidenes intendert og ikke-intenderte effekter berøres og omtales, men undersøkes ikke utdypende.

3. Metode og forskningsdesign

I denne formen for forskningsrapport er det i all hovedsak to metoder som er aktuell å benytte seg av. Det er kvalitativ metode og kvantitativ metode. I oppstarten av arbeidet vurderte vi begge metodene som aktuell, og så også på mulighetene for å gjennomføre undersøkelsene med en kombinasjon av begge metoder. Sistnevnte gikk vi raskt bort fra da vi anså det som for tidkrevende, samt at det ikke ville gi oss de dybdesvarene vi ønsket.

Det har vært et mål for oss i arbeidet med forskningsspørsmålene å få ærlige svar fra politikerne samtidig som vi ønsket muligheten for å kunne stille oppfølgingsspørsmål. Således var valget av kvalitativ metode enkelt.

3.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er innhenting av opplysninger i form av intervju, observasjoner og samtaler med en utvalgt gruppe personer som innehar erfaringer knyttet opp mot problemstillingen som skal belyses. Vi valgte denne metoden fordi den ga oss mulighet til å stille respondentene åpne spørsmål, flere spørsmål om samme tema og oppfølgingsspørsmål. Tema for vår forskning kan være krevende for respondentene å svare ærlig på. Særlig gjelder dette for de politikerne som har vært med på å vedta samarbeidene. Det var derfor et poeng å skape en trygg ramme rundt intervjuene som vi håpet skulle bidra til oppriktige svar.

3.2 Forskningsspørsmålene

Vi jobber begge innenfor kommunal sektor. Både vi og våre arbeidsgivere hadde et ønske om at masteravhandlingen skulle ha en tematikk som var relevant for vårt arbeid. Interkommunalt samarbeid er et tema som opptar oss, både fordi vi allerede har en del av det i egne kommuner og fordi vi tror kommunens nåværende og framtidige utfordringer vil gjøre det nødvendig med enda mer samarbeid på tvers av kommunegrensene, spesielt for små og mellomstore kommuner. Det å undersøke egne kommuner har sine utfordringer, men vi var bevisst på dette og la opp til en metodikk som skulle ivareta objektiviteten. Vi gikk ikke inn i forskningsspørsmålet helt nøytrale, men med en følelse av at det var noe motstand mot disse

interkommunale samarbeidene. Hva denne motstanden handlet om, omfanget av den eller hvem som var for eller imot disse konkrete samarbeidene, visst vi ikke, og dette er noe av bakgrunnen for vårt ønske om å utforske denne problemstillingen.

Vår hensikt har vært å bruke eksisterende teori for å forstå de empiriske funnene, og ikke å utvikle ny teori.

Det finnes lite objektiv forskning rundt effektene av interkommunale samarbeid. Noen effekter er selvfølgelig målbare, som økning i arbeidsplasser, besøkende og antall innbyggere. Alle disse effektene kan være relevante å måle for Hamarregionens del, ettersom dette samarbeidet omhandler næringsutvikling og profilering. Det vil imidlertid være vanskelig å skille ut konkrete effekter av dette samarbeidet og hvilke resultater man ville hatt uten samarbeidet eller med enn annen organisering av disse oppgavene. Flytting av makt og uthuling av makten er sentrale teoretiske elementer knyttet til forskningen på interkommunale samarbeid. Vi ønsket å se på om makten flyttes ut av kommunestyrene ved interkommunale samarbeid etter vertskommunemodellen. Vi ønsket politikernes subjektive syn på styring av og tillit til samarbeidene. Som nevnt ovenfor var det et bevisst ønske å inkludere egne kommuner i undersøkelsen. Både Løten og Åmot er mindre kommuner i sitt samarbeid, og ingen av dem har vertskommunerollen. Vi fant det derfor naturlig å inkludere de to vertskommunene, Hamar og Trysil, i undersøkelsen. Hensikten med dette var å se om synet på samarbeidet var ulikt for vertskommunen og en mindre kommune i samarbeidet. Hamarregionen-samarbeidet byttet vertskommune underveis i vår studie, men vi valgte å forholde oss til Hamar som vertskommune, da Stanges erfaring som vertskommune var ny og kortvarig. Det er politiske skillelinjer i synet på kommunestørrelse, kommunesammenslåing, regjeringens siste kommunereform og i synet på verdien av interkommunale samarbeid. Vi ønsket derfor å se om vi kunne finne politiske skillelinjer i synet på våre to interkommunale samarbeid.

Vi valgte to ganske ulike samarbeid. Hamarregionen har et eksternt fokus, på store og utadrettede oppgaver innen næringsutvikling, reiseliv og profilering. Oppgaver som er viktige for kommunepolitikere. Her er det naturlig at politikere ønsker og krever resultater, samtidig som dette er felt hvor det ikke er enkelt å finne kvantitative resultatmål. SÅTE-samarbeidet er internt rettet og handler om ikt. Dette samarbeidet handler mer om en stabsfunksjon, og det vil være naturlig om dette er et område som politikere ikke har samme fokus på. Interne funksjoner/stabsfunksjoner som ikt er ofte mer administrasjonens domene enn politikernes. Samtidig har SÅTE-samarbeidet vært diskutert utvidet i flere år og for de fire små

distriktskommunene dette gjelder vil hver arbeidsplass være verdifull og plasseringen av vertskommunerollen bør derfor også oppta politikerne.

Figur to viser alle deltakerkommunene i de to samarbeidene og antall innbyggere i hver kommune. De fire kommunene som undersøkes er uthevet.

Hamarregionen		SÅTE	
Kommune	Antall innbyggere	Kommune	Antall innbyggere
Hamar	30930	Trysil	6633
Stange	20646	Åmot	4368
Løten	7615	Stor-Elvdal	2425
		Engerdal	1268

Figur 2: Kommunene i de aktuelle samarbeidene, med antall innbyggere. Kommunene som skal undersøkes er merket med grønt. Innbyggertall pr 1.1.18 (SSB).

3.3 Forskningsdesign

3.3.1 Valg av informanter

Forskningsspørsmålene fokuserer på kommunepolitikernes følelse av styring og tillit. Vi anså at oppfatningene av samarbeidet nok ikke varierte så mye innenfor samme partigruppe at en bred undersøkelse med mange respondenter var nødvendig. Vi valgte derfor å intervju alle gruppelederne. For å sikre at alle meningene kom godt fram og for å skape gode rammer med mindre gruppeintervjuer, valgte vi å dele gruppeintervjuene i posisjon og opposisjon. Dette utvalget ville etter vår oppfatning gi oss en gruppe med informanter som var relevant og interessant ut fra vår problemstilling. (Christoffersen, Johannessen og Tufte s. 113).

Totalt ble det gjennomført 8 gruppeintervjuer. Alle gruppelederne ble invitert, men dessverre var det noen som ikke ønsket å la seg intervju. Disse begrunnet dette med at de ikke hadde så sterke meninger om samarbeidet. Vi har derfor en oppfatning av at deres fravær i

intervjuene ikke endrer resultatet nevneverdig og at utvalget var stort nok til at vi fikk belyst vår problemstilling. (Christoffersen, Johannessen og Tufte s.114)

For å rekruttere informanter benyttet vi oss av informasjon på de fire kommuners hjemmesider. Alle fire kommuner har lister over hvem som er gruppeledere i kommunene og kontaktinformasjon.

Figur 3 gir en oversikt over de 8 gruppeintervjuene som ble gjennomført. Alle intervjuene har fått en bokstavkode og denne vil gå igjen når intervjuene senere skal sammenlignes på tvers.

	Hamarregionen		SÅTE	
	Vertskommune	Mindre kommune	Vertskommune	Mindre kommune
Posisjon	A	B	C	D
Opposisjon	E	F	G	H

Figur 3: Fordelingen av gruppeintervjuer, totalt 8. Intervjuene presenteres etter denne inndelingen.

3.3.2 Det kvalitative intervjuet – ulike prosesser

Kvalitative intervjuer er en mye brukt metode for innsamling av informasjon. Denne metoden gir forskeren muligheten til dialog med respondentene samtidig som sistnevnte får en større grad av frihet i sine svar i motsetning til bruk av strenge spørreskjema. Intervjuer gir også mulighet for å tolke kroppsspråk og andre mindre nyanser i svarene, som f.eks. latter, å trekke på svaret, å svare raskt og kontant, blick og kroppsspråk mellom informantene osv. Alt dette er med å gi de som gjennomfører intervjuene ekstra informasjon om og fra intervjuobjektene.

Vi vil her beskrive de ulike prosessene vi gjennomførte i forbindelse med våre kvalitative intervjuer.

1. Forarbeid:

Første fase innebærer utforming av intervjuguide. Vi startet med en ganske omfattende liste med spørsmål. Dette dannet utgangspunkt for en forkortet endelig versjon. Vi grupperte

spørsmålene etter tematikk og fjernet de som ikke direkte kunne relateres til problemstillingene. Da satt vi igjen med noen faste spørsmål vi ønsket å stille alle, samt noen reservespørsmål til eventuell oppfølging. Vi var opptatt av å få svar på forskningsspørsmålene og hadde gruppert spørsmålene innenfor følgende temaer:

- Åpne innledende spørsmål
- Tillit
- Styring og kontroll
- Annet/diverse
- Avslutning

Vi hadde et anslag på tidsbruk innenfor hver tema-bolk, for å sikre at vi fikk like god tid på alle temaer. Spørsmålene ble på forhånd testet med tanke på tidsbruk.

Intervjuene var semi-strukturer¹, med bruk av intervjuguide som støtte, men muligheten for tilleggs- og oppfølgingsspørsmål underveis.

Første fase ble også brukt til å velge ut informanter, som beskrevet tidligere. Det var også knyttet en del jobb til å samle informantene til gruppeintervjuer. Politikerne er travle og vi gjennomførte våre intervjuer i en hektisk periode rundt kommunevalget 2019. Vi var opptatt av å få intervjuavtaler før skifte av kommunestyrene.

2. Selve intervjuet:

Det ble satt av inntil to timer til hvert gruppeintervju og de fleste ble gjennomført på kortere tid. Intervjuene ble gjennomført i de respektive rådhusene.

Vi hadde en tydelig arbeidsfordeling under intervjuene for å være mest mulig objektive. I hvert tilfelle var vi en som kjente kommunen/samarbeidet noe, mens den andre ikke hadde samme kjennskap. Den med minst kjennskap var alltid den som gjennomførte intervjuet/var den aktive intervjueren. Alle intervjuene ble tatt opp og i tillegg noterte den som ikke intervjuet. Den med kjennskap til kommunen kunne supplere med spørsmål underveis, men dette ble i mindre grad

¹ Intervju med overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, men hvor spørsmålsstilling, tematisering og rekkefølge kan varieres. (Christoffersen, Johannessen og Tuftes s. 429)

gjort. Vi brukte god tid innledningsvis til å forklare studiets bakgrunn og intensjon, våre roller og vi ba om en åpenhet som vi også føler at vi fikk fra politikerne. Vi var tydelige på at det var deres subjektive mening vi var ute etter og at ingen svar var riktige eller gale.

3. Etterarbeid:

I etterkant av intervjuene gikk vi igjennom notater og lydopptak, sammen og hver for oss. Vi noterte sitater og utdrag som vi ønsket å ha med. Vi lagde ikke en full transkripsjon av intervjuene, men hørte gjennom disse flere ganger og sammenlignet med egne notater. Vi opplevde det som en styrke i arbeidet at vi kunne utfylle hverandre. En av oss hadde noe kjennskap til kommunene, mens den andre så det hele utenfra uten tidligere kjennskap til samarbeidet. Begge deler ga verdifulle innspill. Kjennskapen kunne bidra til å «lese mellom linjene» og stille de rette oppfølgingsspørsmålene, mens vi samtidig var bevisst på at vår forhåndskunnskap ikke skulle farge resultatet.

Funnene blir presentert i bolker pr gruppe posisjon/opposisjon pr kommune. Politikerne er forespeilet at de vil bli sitert, ikke under navn, men på en måte som gjør at de kan bli gjenkjent siden det er få respondenter innenfor hver gruppe. Til slutt er funnene sammenlignet, drøftet og analysert.

3.4 Metodisk refleksjon

3.4.1 Å gjøre undersøkelser på egen arbeidsplass

Som beskrevet tidligere i oppgaven er vi ansatt i Løten og Åmot kommune. Begge kommunene er en del av utvalget vårt. Når man studerer egen arbeidsplass er det viktig å være oppmerksom på både fordeler og ulemper ved dette.

Jacobsen (2016) trekker frem følgende fordeler ved at man har førstehåndskjennskap til det man skal studere.

- Det er lettere å få tilgang til informasjon ved at man kjenner personer, vet hvor man skal gå. I tillegg vil en «innsider» ofte møte større åpenhet og tillit enn en utenforstående.
- Man vet hvilke uformelle strukturer som finnes, og hva slags språk som benyttes i organisasjonen, og dermed vet man klarere hvor man skal gå for å få fram informasjon.
- Man kjenner organisasjonens historie, slik at hendelser og fortellinger kan plasseres i en historisk sammenheng.

Vi opplevde det som enklere å få gjennomført undersøkelsene i de to kommunene vi jobber i, og mer utfordrende å få gjennomført i de to vertskommunene. I egne kommuner hadde vi et større kontaktnettverk og allerede en etablert relasjon til intervjuobjektene som medførte at det var enklere å avtale intervju. Det man også bør være oppmerksom på når man gjør undersøkelser på egen arbeidsplass er at man kan være forutinntatt når man starter undersøkelsen. Jacobsen (2016) trekker i tillegg frem følgende faktorer som kan være ulemper ved å undersøke egen arbeidsplass.

- Det kan være vanskelig å holde den nødvendige kritiske avstanden til det man skal studere. Ofte vil man selv ha erfaringer på området, og kanskje også sterke meninger om det. Dermed er det en fare for at man inntar en rolle som part i saken.
- Enkelte kan oppfatte deg som partisk selv om du klarer å holde en «nøytral» tilnærming. Det kan være nærliggende for enkelte å oppfatte deg som en person som utfører et oppdrag enten for ledelsen eller for en annen gruppe. Dermed kan innsidere lett bli møtt med mistenksomhet.
- Man oppsøker bare de uformelle strukturene man kjenner til, og mister dermed informasjon fra deler av organisasjonen man ikke er en fullt integrert del av.
- Man føler at man må «legge bånd på seg», kanskje fordi man en gang skal tilbake til den samme organisasjonen. Dette kan føre til en sensur av kritiske synspunkter, enten mot ledelsen eller mot andre grupper og personer.

I denne undersøkelsen var særlig første punkt aktuell for oss. For å få nødvendig avstand mellom oss som forskere og intervjuobjektene valgte vi at den som kjenner kommunen dårligst var den som gjennomførte intervjuene. Vi opplevde respondentene som svært ærlige og at de ikke «la noe bånd på seg».

3.4.2 Reliabilitet

I kvalitative intervjuer er det et mellommenneskelig og subjektivt aspekt som gjør det vanskeligere å få samme resultat ved å gjenta prosessen. Det er også elementer av tolkning som gjør at resultatet kan avvike fra forsker til forsker. Vi har gjennom nøyaktige beskrivelser av forskningsdesign og metodisk tilnærming forsøkt å øke oppgavens reliabilitet, ved at det skal være mulig å gjennomføre en tilsvarende undersøkelse. Vi vil berømme informantene for deres åpenhet og tydelighet. De ga klare svar og gikk lengre i sine beskrivelser enn vi kanskje hadde forventet. Vi sitter igjen med et inntrykk av at dette var deres ærlige meninger og det øker sjansen for at en tilsvarende undersøkelse vil ha samme funn. På den andre side kan informantene ha angret på sin åpenhet og moderere seg ved en tilsvarende undersøkelse. Det at vi er to som skriver sammen styrker også oppgavens reliabilitet. Vi har kunnet diskutere med hverandre, se saken fra to ståsted og som tidligere nevnt har vi kunne utfylle hverandre når det gjelder graden av forhåndskunnskap om samarbeidene.

3.4.3 Validitet

Validitet handler om hvorvidt funnene er sanne. Validitet deles også inn i intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om hvorvidt konklusjonene er troverdige og tolkningene stemmer med virkeligheten. Vi har lydopptak av alle intervjuene for å sikre oss at informantene gjengis korrekt. Dette gjør oss trygge på at funnene er riktig presentert.

Ekstern validitet handler om hvorvidt funnene kan overføres til en større populasjon. Altså om man på bakgrunn av disse funnene kan generalisere. Det er ikke alltid et mål i kvalitative undersøkelser at funnene skal kunne generaliseres. Dette har heller ikke vært et mål for oss. Våre funn gjelder kun disse to konkrete interkommunale samarbeidene. Det er likevel funn som stemmer med teoretisk rammeverk, blant annet det som gjelder forskjeller i synet på samarbeidet etter størrelse, avstand mm som det er grunn til å tro kan generaliseres.

3.4.4 Andre betraktninger

Det at hver av oss har kjennskap til den ene samarbeidet og to av kommunene var et etisk dilemma som vi brukte mye tid på å vurdere i intervjuenes planleggingsfase. Vi føler at vi

balanserte dette godt siden vi var to og da utfylte hverandre hva forhåndskunnskap angikk. Det fungerte godt at den som kjente kommunen hadde en mer passiv rolle i intervjusituasjonen. Dens nærvær kan selvfølgelig spille inn for respondentenes svar, men vi opplever at svarene var åpne og ærlige og at det var en god tillit mellom intervjuere og respondentene. Denne forkunnskapen var også et viktig element i tolkningen av funnene. Vi var bevisste på å ikke la egen forkunnskap farge tolkningene, og brukte derfor tid sammen i analyse- og tolkningsarbeidet for å forstå intervjuobjektens svar best mulig. Lydopptak er essensielt for å kunne gå tilbake og sortere nyanser i svarene.

Brinkmann og Kvale (2015) beskriver tre etiske regler for forskning på mennesker. Dette er: det informerte samtykke, konfidensialitet og konsekvenser. Et informert samtykke handler om at respondentene informeres om intervjuets formål med mer. Våre respondenter fikk informasjon i forkant av intervjuene og signerte et standard samtykkeskjema. Konfidensialitet handler om å ikke publisere personlige data som avslører respondentenes identitet. Dette er bare delvis i vare tatt. Intervjuobjektene er gjort kjent med at sitater vil bli offentliggjort, uten navn, men knyttet til om det kommer fra posisjon eller opposisjon. Det vil i enkelte tilfeller være mulig å identifisere personer ut fra dette, spesielt i de tilfeller hvor gruppene er små. For et av gruppeintervjuene møtte det bare opp en person, og vedkommende er da innforstått med at konfidensialitet ikke er mulig. Det publiseres ikke persondata, men vi publiserer respondentenes meninger gjennom sitater. Respondentene ga uttrykk for at de som politikere har en offentlig rolle som gjør at de må tørre å ha meninger og stå for disse. Det siste etiske prinsippet handler om konsekvenser for respondentene. Vil det å stille opp ha positive eller negative konsekvenser for vedkommende? Vi anser at i dette tilfellet er det få problemer knyttet til konsekvenser, dette handler også om politikernes rolle. Samtidig går enkelte respondenter langt i sine uttalelser om samarbeidet og selv om dette ikke har konsekvenser for enkeltpersonen, kan det ha konsekvenser i form av at politikerne ønsker å følge opp disse utsagnene gjennom en videre vurdering av samarbeidet. Dette anser vi som en positiv og lærende effekt av vårt arbeid.

4. Empiriske funn

I dette kapitlet vil vi presenteres funnene fra intervjuene. Etter en generell innledning som beskriver begge samarbeidene, vil vi presentere intervjuene oppdelt etter kommune og etter gruppe posisjon eller opposisjon. Til slutt vil funnene sammenlignes, først på tvers av grupper, deretter på tvers av kommunene og til slutt på tvers av samarbeidene.

4.1 Generelt om begge samarbeidene

Hamar, Ringsaker, Stange og Løten utgjør Hamarregionen, eller Hedmarken som det også kalles, og er et befolkningsmessig tyngdepunkt i Hedmark fylke med fylkeshovedstaden Hamar. Regionen har god befolkningsvekst. Alle fire kommunene samarbeider innen flere områder. I tillegg er det interkommunale samarbeid med bare Hamar, Stange og Løten. Hamarregionen utvikling er et eksempel på dette. De tre kommunene er av ulik størrelse, Hamar er størst med 30.930 innbyggere², deretter Stange med 20.646 og Løten med 7615. Stange og Løten har i inneværende valgperiode (2015-2019) Arbeiderparti-styre, mens Hamar har ordfører fra By og bygdelista. (SSB, 2020)

Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal utgjør til sammen SÅTE samarbeidet. Det som kjennetegner de fire kommunene er store arealer med spredt bebyggelse og lavt innbyggertall. Befolkningsveksten i de to minste kommunen er negativ, mens Trysil og Åmot skiller seg positivt ut med relativt stabile innbyggertall. Trysil er den største kommunen med sine 6633 innbyggere, deretter kommer Åmot med 4368, Stor-Elvdal med 2425 og Engerdal med 1268 innbyggere. Både Trysil og Åmot har i inneværende valgperiode (2015-2019) Senterparti-ordfører. (SSB, 2020)

De fire kommune er en del av Sør-Østerdalregionen og samarbeider på flere områder. SÅTE-samarbeidet som undersøkes her handler om felles ikt-drift for de fire kommunene. Det har i løpet av 2018/2019 blitt gjennomført et prosjekt hvor man så på ytterligere interkommunalt samarbeid hvor ulike oppgaver var fordelt mellom kommunene, eksempelvis lønn, regnskap

² Innbyggertall er pr 1.1.2018, hentet fra SSB.

og byggesak. Stor-Elvdal kommune valgte på et tidlig tidspunkt å trekke seg fra dette prosjektet. Prosjektet er nå i en avslutningsfase og skal politisk behandles.

4.2 Hamarregionen-samarbeidet

De fire kommunene som utgjør Hamarregionen; Hamar, Ringsaker, Stange og Løten, samarbeider om en rekke kommunale oppgaver. Denne masteroppgaven fokuserer på samarbeidet som har navnet Hamarregionen utvikling (fra 1.5.19 er navnet Hamarregionen utvikling og reiseliv). Hamarregionen utvikling ble 1. mai 2019 slått sammen med Hamarregionen reiseliv. Hamarregionen utvikling (HRU) ble etablert i 2005 og har fokus på næringsutvikling og profilering. Hamarregionen reiseliv (HARR) ble etablert i 2004 og har fokus på reiselivet. Alle fire kommunen var med i HARR fram til Ringsaker trakk seg ut 2018. Ringsaker var aldri med i HRU. HRU var organisert som en medlemsforening fram til 2012 og gikk da over til et vertskommunesamarbeid med Hamar som vertskommune. HARR var et samvirkeforetak med medlemsbedrifter. Den nye organisasjonen, etter 1.5.19, er et vertskommunesamarbeid og vertskommunerollen er flyttet til Stange kommune, selv om organisasjonen fortsetter å være lokalisert på Hamar. De to organisasjonene har samarbeidet tett i flere år og når det i intervjuene vises til «Hamarregionen» tenkes det på begge selskapene fram til 2019 og det nye felles selskapet etter 2019. Hamar kommune har blitt intervjuet som vertskommune, da Stanges rolle som vertskommune er av nyere dato. Hamarregionen utvikling og reiseliv har 7 årsverk og alle er samlokalisert på Hamar.

Gruppeledere i posisjon og opposisjon er intervjuet i to gruppeintervjuer i hver kommune. I Hamar ble By- og bygdelista (gruppeleder og ordfører) og H intervjuet fra posisjonen, og SV fra opposisjonen. I Løten lot Ap og MDG seg intervjuet fra posisjonen og H, Sp og FrP fra opposisjonen. Øvrige gruppeledere takket nei til intervju.

4.3 Funn i Hamar

4.3.1 Gruppeintervju A – Vertskommunen Hamar - posisjonen

Gruppen har et positivt syn på samarbeidet og trekker fram statistikk som viser gode resultater, f.eks. når det gjelder antall nye arbeidsplasser. Respondentene mener samarbeidet bidrar med elementer som kommunene ellers ikke kunne ha gjort.

«Det bidrar til generelt større raushet. Vi sitter i samme båt og ror sammen, i stedet for å ha hver vår vesle pram.»

Samarbeidet beskrives som relevant og at det blir mer kraftfullt å stå samlet. Det sies at næringslivet ikke er så opptatt av kommunegrenser. Politikere som ikke er representert i nemnda uttaler seg mer forsiktig og sier at det er vanskelig å ha en oversikt over om det fungerer bra eller dårlig, men at intensjonen bak samarbeidet er bra.

Respondentene mener samarbeidet gir næringslivet en bedre tjeneste og at samarbeidets svakhet er at Ringsaker ikke er med. Det pekes på at Hamarregionen er et felles bo- og arbeidsmarked og at denne typer samarbeid derfor er helt naturlig.

Tillit

Posisjonen oppgir at de har tillit til samarbeidet. Politikere som deltar i nemnd går lengst i å uttrykke tillit, mens andre svarer for eksempel at *«jeg må kjenne det bedre for å ha tillit. Men jeg har ingen grunn til ikke å ha tillit.»*

At det er gnisninger og konkurranseforhold mellom Hamar og Ringsaker kommer tydelig fram i intervjuet. Noen uttrykker at det er negativt at Ringsaker har valgt å stå utenfor det regionale samarbeidet, mens andre mener samarbeidet går lettere uten Ringsaker. Flere er tydelige på at det har vært og er konkurranse mellom regionens to største kommuner, Hamar og Ringsaker.

«Noen interkommunale samarbeid har du ikke tillit til, men akkurat dette her har du tillit til og troen på. Kanskje det ikke hadde vært slik hvis Ringsaker var med.»

Respondentene har tillit til at kommunene jobber for felleskapets beste og ikke bare for seg selv. Men noen påpeker også at det er lett å mene dette som den største kommunen og at kanskje de to andre kommunene mener annerledes. En sier også at det er lettere å ha tillit til at alle jobber for fellesskapet når ikke Ringsaker er med i samarbeidet.

«Enklere for Løten å akseptere at Hamar har arbeidsplassene og at Løten er bokommune, enn det ville vært for Ringsakers del.»

Politikerne har tillit til at vedtak følges lojalt opp av alle kommunene. Det sies at i slike samarbeid må man gi og ta, og at Stange får vertskommunerollen er et eksempel på at Hamar gir. På spørsmål om samarbeidet kjenner kommunenes behov vises det til de to andre kommunene. Det svares at det er lett å være fornøyd når du er regionsenter og samarbeidets største kommune. Posisjonen ser ikke for seg at samarbeidet oppløses. De sier at det har vært få konflikter og at samarbeidsklimaet er så godt blant partene som nå er igjen at de skal være godt rustet til å takle eventuelle uenigheter.

«Ser ikke for meg helt at noen av de tre kommunene skal gå ut og sier at dette gjør de bedre på egenhånd. Hamar, slik jeg kjenner kommunen, liker samarbeid og større enheter og samarbeid med de andre kommunene. Og så ser jeg liksom ikke for meg at Løten som en mindre kommune skal tenke at dette løser vi bedre selv. Så jeg ser ikke for meg den settingen at vi kommer til å gå fra hverandre.»

Styring og kontroll

Politikkene føler de har mindre kontroll med det interkommunale samarbeidet enn de har med kommunens egne enheter. Det nevnes at politikerne som ikke sitter i nemnd blir sittende langt unna. Det pekes også på at det blir en del dobbeltadministrasjon siden samarbeidet både må forholde seg til nemnd og rådmann, og linjeadministrasjonen for øvrig. Det beskrives at man ofte er «bundet til masta» gjennom likelydende vedtak i alle tre kommunene og at det sitter langt inne å gå for noe annet enn det som foreslås. Styringen beskrives som lite i dybden og mer «hands off.»

«Generelt følger det mindre kontroll med interkommunal virksomhet.»

Det er ulike opplevelser av hvorvidt prinsipielle avgjørelser tas av politikerne. Noen viser til at det spesielt i det siste har vært mange prinsipielle avgjørelser opp til behandling i kommunestyret, mens andre føler at kommunestyret får mest orienteringer og ikke så mange vedtakssaker. Det sies at påvirkningsmuligheten nok er tilstede, men at den ikke brukes.

«I den grad vi hadde hatt et sterkt ønske eller initiativ og ønsket en diskusjon på noe så har jeg tro på at vi skulle vi fått til det og at vi har mulighet for innflytelse da, selv om vi ikke har brukt den.»

Det oppleves som mer rom for prinsipielle diskusjoner i formannskapet enn i kommunestyret. Det uttales at i kommunestyret føler man seg prisgitt de opplysningene som kommer fram i saksframlegget. Det nevnes også at utfordringen like mye kan handle om avstand mellom formannskap og kommunestyre, som mellom kommunestyret og det interkommunale samarbeidet.

Politikerne i Hamar føler at samarbeidet har en egen organisasjonskultur, som avviker fra den kommunale. Dette beskrives som riktig for å nå målene. Det sies at linjene er kortere og at det er mer «trøkk» og effektivitet. Mandatet er annerledes og samarbeidet preget av prosjektorganisering. Organisasjonskulturen beskrives som mer moderne med metoder som er «nye på markedet.» Det sies blant annet at samarbeidet er veldig åpent, de ansatte vet hva de driver med og «de er i alle mulige kanaler.» De ansatte trekkes fram og beskrives som genuint opptatt av jobben sin og det uttales at suksessen i samarbeidet også er personavhengig.

Respondentene beskriver informasjonsflyten fra samarbeidet til politikerne som god. Det nevnes årsmelding, presentasjoner og rapporter på enkeltprosjekter. Sitatet nedenfor tyder på at politikerne i Hamar føler at de får ekstra god informasjon på grunn av den fysiske nærheten til de ansatte i samarbeidet.

«Selskapet som sådan er såpass synlige så føler jeg på en måte at vi får mye informasjon om selskapets aktiviteter uten at det nødvendigvis kommer gjennom de kanalene som formannskapsmedlem eller kommunestyremedlem. Det er en type virksomhet som bruker mye på å profilere seg og være synlig ellers, og det fanger vi selvfølgelig opp. Jeg føler at det er en kort avstand egentlig. Om dem ikke er innom kommunestyret så mye, ser er det akkurat som vi ser dem mye allikevel i ulike settinger, så det er kort avstand om man ønsker en orientering eller om det er noe man vil bli oppdatert på. Det er kort vei til ledelsen for å få en oppdatering»

Som eneste sanksjonsmulighet ovenfor samarbeidet nevnes økonomiske virkemidler som reduksjon av bevilgninger. På spørsmål om Hamar får mer igjen for å samarbeide enn de ville ha gjort om de utførte disse tjenestene på egenhånd så svares det positivt, men at det er vanskelig å måle resultater innen disse tjenestene. Det sies også at Hamar som den største kommunene enklere ville ha håndtert disse tjenestene på egenhånd og derfor er mindre avhengig av samarbeidet enn de mindre kommunene.

«Vi er ikke avhengig av samarbeidet, men vi får mer ut av det. Hamar som en såpass stor kommune kunne greid dette på egenhånd. Men vi får til mer sammen enn vi ville gjort på egenhånd.»

Posisjonen mener samarbeidet fører til effektivisering gjennom at det er større effekt til lavere kostnad eller større effekt til samme kostnad. Samtidig sies det også at de største besparelsene ikke hentes inn av den største kommunen.

4.3.2 Gruppeintervju E - Vertskommunen Hamar- opposisjon

Opposisjonen beskriver at samarbeidet har hatt sine utfordringer og at det blant annet er derfor de to selskapene ble slått sammen. Respondenten mener at for Hamars del er samarbeidet nyttig og riktig innenfor det aktuelle området (næring og reiseliv). Informanten tror at regionen under ett tjener på samarbeidet og at kommunegrensene ikke er så relevante for besøkende og næringsliv.

«Jeg tror verken næringsliv eller reisende ser de kommunegrensene som vi politikere er særs opptatt av til tider. Jeg tenker at det å fronte regionen eller området under ett er positivt. For alle parter.»

«Vi får jo tilbakemeldinger fra HRU jevnlig i kommunestyret og det virker jo som dem gjør en veldig god jobb.»

«Svakheter er jo at du kan miste litt lokal forankring og lokal tilhørighet, det i verste fall å dra til deg den ekstra arbeidsplassen. At du må ofre noe der, kan jo være en svakhet. Men jeg tror du vinner mer enn du mister. Spesielt ytterpunktene i kommunene kan jo kanskje føle seg en smule oversett.»

Det beskrives at Hamar og Stange har et tett og godt samarbeid, mens det høres mindre fra Løten. Konfliktnivået mellom kommunene generelt, og spesielt innenfor dette samarbeidet, beskrives som lite eller fraværende. Respondenten legger til at dette kan oppleves annerledes for de to mindre kommunene.

Tillit

Respondenten har stor tillit til samarbeidet og begrunner dette blant annet med de ansatte i samarbeidet. I tillegg mener vedkommende at det legges fram gode resultater og at det er vekst i regionen innenfor flere områder.

«Det er vel de som jobber der som skaper tilliten. Samtidig som de resultatene som legges fram og veksten egentlig i regionen er med å understreker at noe gjøres riktig.»

Opposisjonen mener det er naturlig å samarbeide da regionens attraksjoner ligger tett og bør ses under ett og markedsføres felles. Dette skaper mer attraktivitet for alle tre kommunene.

«Engasjementet og kunnskapen om den enkelte kommune er absolutt til stede.»

Respondenten mener at selv om Hamar er storebror i samarbeidet og det navnet som oftest trekkes fram og profileres, så er det mer tilfeldig «hvor ting havner.»

«Dess mindre du er, jo mer vil du tjene på et godt samarbeid.»

Selv om Ringsaker har valgt å forlate samarbeidet ser ikke respondenten det som sannsynlig at samarbeidet opphører. Det beskrives som et tett og godt samarbeid mellom de tre resterende kommunene. Respondenten opplever lite eller ingen konflikter mellom de tre kommunen i samarbeidet.

Respondenten mener Hamar-navnet «drar» og får oppmerksomhet, men så er det mer tilfeldig hvor i regionen «ting» havner. Respondenten mener også at samarbeidet gir kommunene mer gjennomføringskraft og innflytelse og at størrelse er viktig for å bli hørt utad. Samt at kommunen kan utfylle hverandres styrker og svakheter og supplere hverandre. Som eksempel nevnes en curlinghall bygd i Stange som brukes av hele regionen.

Styring og kontroll

Respondenten sitter ikke i formannskapet og uttrykker at han derfor føler avstand til samarbeidet, men at dette også gjelder andre kommunale enheter. Vedkommende tror styringsmulighetene hadde vært større hvis han satt tettere på.

«Like dårlig kontroll på dette som på andre ting.»

Det kommer lite informasjon fra samarbeidet til kommunestyre, men respondenten tolker det som at ting fungerer som det skal.

«Det er lite saker vi har på dette her, men samtidig; kommunale selskaper eller foretak som går bra, dem hører du lite til.»

Respondentene har ikke tenkt mye over egne styrings- og sanksjonsmuligheter, men nevner interpellasjoner som et mulig virkemiddel. Vedkommende opplever ikke at kommunene er avhengig av samarbeidet, men at resultatet blir bedre på grunn av samarbeidet. Samtidig pekes det på at den minste kommunen er mer avhengig av samarbeidet enn den største.

«Det sitter mindre økonomiske ressurser i Løten. (...) Dem hadde helt sikkert klart det dem også, men jeg tror Hamar kunne klart det bedre.»

4.4 Funn i Løten

4.4.1 Gruppeintervju B – Mindre kommune Løten - posisjon

I Løten kommer det fram et klart skeptisk syn på samarbeidet fra posisjonen. Det pekes på at Løten er lillebror i samarbeidet og det stilles spørsmål om hva Løten får ut av dette. Samtidig sies det at Løten er tjent med at det går bra for Hamar.

«Løten er tjent med at det går bra på Hamar, vi har en interesse av samarbeidet selv om vi er en lillebror og selv om vi i noen sammenhenger kan slite med å se resultatene helt lokalt.»

Av positive faktorer i samarbeidet nevnes etableringen av PARK (Gründerhus) og satsning på AR/VR, men det etterspørres konkrete resultater på kommunenivå.

«Blir vi hørt og blir vi sett?»

Posisjonen nevner løfter som ikke har blitt holdt og det savnes fokus på det som beskrives som «de vanlige tingene» og ikke bare «nye ting som AR/VR osv.»

«Vi hørte i forrige kommunestyreperiode at det skulle satse på næring på Ånestad og at det var like før det skjedde noe, nå har det gått 4 år og men det har ikke skjedd noe.»

Tillit

Politikerne svarer bekreftende på direkte spørsmål på om de har tillit til samarbeidet. Det sies at så lenge man er med i samarbeidet, har man tillit til det, og at man har tillit til man ikke lenger har tillit.

Samtidig etterspørres det resultater. En sier blant annet at det jobbes mye i kulissene, men det blir ikke de store resultatene. En annen sier at det kjempes for å få «fokus på våre ting.» «Det går for sakte» er også et utsagn som brukes.

«Det er fire områder vi forventer resultater på: Ånestad, Budor, sentrum, Munch. Pr nå får vi ikke kjøpt en Munch-kopp i Løten. Mangler noen til å ta det initiativet.»

På spørsmål om man tror at kommunene jobber for fellesskapet og ikke bare seg selv, er svaret klart nei fra posisjonen. Det er spesielt Hamar det pekes på som den som setter seg selv foran fellesskapet. Det sier f.eks. «Hamar først og deretter de andre.» En nevner at Hamar i kommunesammenslåingsdebatten tok det for gitt at Stange og Løten bare «ville komme til dem.» En sier rett ut at vedkommende er skeptisk til Hamar, men at det er basert på magesfølelse.

Det nevnes at «de sitter i Hamar» og at det kan komme gode ideer fra Løten som blir brukt i Hamar. Det påstås at Hamar er mer interessert i å bygge opp noe selv for å kunne konkurrere med Ringsaker og at det savnes at alle ses under ett og at det fordeles jevnere. Samtidig nevnes det at det drypper på Løten når Hamar lykkes. Og at det må være en motor i samarbeidet og at Hamar har et større miljø og dermed mer forutsetninger for å være denne motoren.

Det stoles heller ikke på at alle kommunene lojalt følger opp vedtak. Dette begrunnes med at det er ulike tolkninger av vedtakene.

Til tross for skepsisen tror posisjonen at Løten får mer igjen for å være med i samarbeidet enn om de hadde brukt samme beløp på egenhånd. Foreløpig, svares det, samt at evaluering er nødvendig. Det åpnes opp for at det kan være mye godt arbeid som gjøres, men at dette ikke er så synlig. Det etterspørres presentasjon av hva samarbeidet har gjort helt konkret for Løten. Mer informasjon om det daglige arbeidet og ikke bare om det overordnede. Posisjon er tydelige på at samarbeidet ikke er nok innen næringsutvikling og at det skulle vært en lokal næringsjef i tillegg.

«Vi får nok mye igjen. Og det er mye av det som gjøres vi ikke ser. Viktig at det synliggjøres.»

Det er delte meninger om hvorvidt samarbeidet kjenner den enkelte kommunes behov. En stiller spørsmål rundt om de kjenner Løtens behov når de har sine årlige presentasjoner i kommunestyret, ettersom fokus ofte blir på det «nyeste, hotteste.»

På spørsmål om kommunene vil fortsette i samarbeidet selv om det skulle oppstå uenighet svares det ja, selv om det vises til Ringsaker som har trukket seg ut. Politikerne i Løten kunne ønske at Ringsaker fortsatt ble med i samarbeidet.

«Vi blir der. Selv om jeg er skeptisk.»

Styring og kontroll

Hamarregionen styres av ei nemnd med ordførere og en opposisjonspolitiker fra hver kommune. Posisjonen i Løten opplever dialogen som god via sine to representanter.

«De to kommer tilbake og gir innspill og tilbakemeldinger. Det er betryggende, men vi har ikke den direkte styringsmuligheten. Men jeg har ikke sett det som det største problemet.»

Prinsipielle avgjørelser kan bringes inn i kommunestyrene, men representantene opplever mindre handlefrihet siden de føler seg bundet av de andre kommunenes vedtak.

Som mulighet til å påvirke nevnes den årlige presentasjonen for kommunestyret. Posisjonen vedgår at de ikke er veldig flinke til å bestille informasjon og sier at muligheten for påvirkning absolutt er tilstede, men at linja er mere «krøket» på grunn av tre eiere framfor en.

Posisjonen opplever at samarbeidet har en annen organisasjonskultur enn kommunen og beskriver dette som riktig. Det sies at de «prøver å dra det kommunale videre» og at de er tøffere og annerledes «enn det vi kan være i kommunen.» Denne kulturen oppleves som vanskelig å endre og det beskrives at den sitter i menneskene.

Som kanaler for informasjonsflyt mellom samarbeidet og politikerne nevnes nyhetsbrev, presentasjoner og årsrapporter. Politikerne nevner at de også får noe førstegangsinformasjon gjennom media. Mye av informasjonen beskrives å ha for mye «wow-faktor» og fokus på det som skjer akkurat nå. Informasjonsflyten beskrives som dårligere enn fra kommunens egne virksomheter. Her beskrives linjene som kortere og det kan være utveksling av informasjon over bordet i politiske møter. Det oppleves også at det er færre politiske saker fra samarbeidet enn fra egne virksomheter.

Posisjonen vil ikke si at Løten er avhengig av samarbeidet, men de tror Løten har en interesse og gevinst av det og at oppgaven ville vært tyngre å løse alene. Det er enighet om at samarbeidet gir mer slagkraft ovenfor sentrale myndigheter og gjør at regionen blir mer «hørt i hovedstaden.»

4.4.2 Gruppeintervju F – Mindre kommune Løten – opposisjon

Opposisjonen viste delte meninger om samarbeidet. De sa at de hadde etterspurt hva de fikk igjen av samarbeidet og trakk fram at de mener de får fire ganger igjen for hva de legger inn i samarbeidet. Representantene i opposisjonen som er imot kommunesammenslåing mener interkommunalt samarbeid er en god løsning for å fortsette å være egen kommune.

Tillit

Egen næringssjef er et tydelig ønske fra opposisjon. De tror det hadde vært lettere å være tett på samarbeidet med en egen næringssjef, og at kultur og næring ikke er i samme enhet. Det skrytes av de ansatte i samarbeidet, som av en beskrives som «enkeltpersoner med høy arbeidskapasitet som står på til det beste for regionen», samtidig som det ønskes at de jobber mer målrettet mot arbeidsplasser i Løten.

«Jeg har deltatt i arbeidet med næringsplan og kommet tettere på og fått respekt for arbeidet som legges ned.»

«Ønsker at dem jobber mer målrettet mot arbeidsplasser i Løten, ikke bare se regionene under ett. Målrettet mot ledige næringslokaler. Kan hende det skjer, men vi vet ikke om det.»

Selv om opposisjonen svarer bekreftende på at de har tillit til samarbeidet, så kommer det fram en tydelig mistillit i oppfølgingsspørsmålene. Hamar oppleves som storebroren som stikker av med for mye.

«Føler at vi ikke er førsteprioritet. De leter etter noe på Hamar først. Kanskje det er en tolkning.»

«Når de ikke finner noe andre steder, kommer de til Løten.»

En av opposisjonspolitikere synes kommunen selv er for passiv og at det gis for lite føringer fra kommunen. Vedkommende beskriver det som vanskelig for samarbeidet å vite hva Løten vil når ikke Løten vet det selv. Vedkommende savner at Løten er mer «framover lent» og «på» og beskriver at «kommunen sover i timen.»

«Vi har 19 år gammel næringsplan. Ikke næringssjef. Vi har ikke pushet på. Vi har ikke gjort noe! (...) Løten er komfortable med det lille vi bidrar med og har lite fokus på næringsutvikling.»

Vedkommende roser samarbeidet og mener det gjøre mye godt arbeid. Til tross for innvendingene er det en enighet om at de ansatte i samarbeidet gjør en god jobb.

«Gjøres mye godt, kan ikke prate selskapet ned.»

Opposisjonen beskriver Ringsakers valg som personavhengig og rart, og en manglende ivaretagelse av fellesskapet interesser. De tror ikke Løten vil forlate samarbeidet, med mindre Hamar gjør det. Kommunegrensene beskrives av en av respondentene som kunstige og noe eksterne er lite opptatt av.

Styring og kontroll

Opposisjonen beskriver styringen som annerledes enn for kommunens egne virksomheter. Avstanden blir større og styringen mindre direkte. Opposisjonen nevner at de har flere måter å kontrollere egne virksomheter, som gjennom målekort og tertialrapporter. De opplever at de er mer «hands on» på egen virksomheter. Representanten som sitter i nemnda føler naturlig nok mer kontroll enn de andre, men påpeker at det er vanskeligere å følge med på budsjett og regnskaper siden så mye er prosjektfinansiert. Dette gjør også rapporteringen vanskeligere. Det foreslås at det rapporteres for samarbeidet gjennom målekort og tertialrapportering på linje med de kommunale virksomhetene.

Politikerne opplever ikke at de er tett på beslutninger, men peker på at de to representantene i nemnda nok er det. Det påpekes at det er ulik tilgang på informasjon og de to partiene som er representert i nemnda har mer informasjon enn de andre partiene. De opplever at de har få sanksjonsmuligheter utover det som går på økonomiske bevilgninger.

«Vi har bedre kontroll over kommunens virksomheter.»

Opposisjonen mener samarbeidet har en egen organisasjonskultur og mener dette er helt riktig og i tråd med næringslivets forventninger. Samarbeidet beskrives som mindre tungdrevet og med kortere linjer enn i de kommunale virksomhetene.

Opposisjonen peker på at informasjonen som gis ofte er til orientering og at det handler om det som har skjedd. Møtereferater må man selv lete seg fram til og det er for krevende for politikere som ikke er frikjøpt. Det nevnes eksempler fra andre interkommunale samarbeid hvor det er tatt grep for bedre informasjonsflyt. Selv representanten som sitter i nemnda beskriver at han må lete fram informasjon. Her foreslås det at administrasjonen tar et større ansvar og at administrasjonen og ordfører må sørge for kontinuitet. Det beskrives at

samarbeidet ikke har fokus på informasjonsflyt eller politikernes informasjonsbehov, men må minnes på dette.

«Det er for mange interkommunale samarbeid og informasjonsflyten er ikke der.»

Respondentene nevner at de for kommunale virksomheter kan sette fokusområder i budsjettbehandlingen og det kommer mer jevnlig drypp av informasjon gjennom tilsynsrapporter, egne saker, statusrapporter osv.

På spørsmål om kommunen er avhengig av samarbeidet svares det blant annet at kommunen har en interesse og gevinst av samarbeidet og at kommunen ville hatt en tyngre oppgave uten samarbeidet. Politikerne mener også at det er Løten som minste kommune som har mest å tjene på samarbeidet og derfor er mest avhengig av det.

«Jeg mener dette er en gavepakke til Løten. Alt vi får ta del i med vår lille investering. (...) Hamar legger mer ressurser i det. Vi sover. Vi skal være glad for å være med på toget. Vi fyller ikke mye bensin på lokomotivet. De andre hadde ikke merket det så godt om vi hoppet av.»

Opposisjonen sier at de har etterspurt hva Løten får igjen, samtidig som de sier at de tror Løten får mye igjen for samarbeidet. Det pekes på at det er ett felles arbeidsmarked og turistmarked uavhengig av kommunegrenser. Innad i opposisjonen er det delte meninger om kommunesammenslåing, men begge sider ønsker uansett et interkommunalt samarbeid, enten det begrunnes som en erstatning for kommunesammenslåing eller som et virkemiddel på veien mot sammenslåing.

«Viktig å videreutvikle det samarbeidet. Og se hva vi kan gjøre i tillegg.»

4.5 SÅTE-samarbeidet

De fire kommunene som utgjør SÅTE er Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal, disse kommunene er en del av Sør-Østerdalregionen og har samarbeid på flere områder, både formelle og uformelle. Denne masteroppgaven fokuserer på det formelle samarbeidet SÅTE som er et interkommunalt samarbeid innen IKT.

De fire kommunene har i flere år samarbeidet om drift av IKT gjennom et samarbeid kalt ASP. Dette var et samarbeid som var løst organisert etter tidligere kommunelov §27, men uten den nødvendige formaliseringen gjennom vedtekter, tjenestenivåavtale og så videre. Gjennom en evaluering av dette samarbeidet så man behov for en organisering av mer formell karakter. Et vedtak om formelt samarbeid med vertskommunesamarbeid etter tidligere kommunelov §28-1b- administrativ vertskommune, med Trysil kommune som vertskommune ble vedtatt våren 2014. Målet med samarbeidet var blant annet å forbedre samarbeidet, øke effektiviteten, bedre ressursutnyttelse og sikre kompetanse. I tillegg ønsket man å standardisere anskaffelses- og innføringsprosesser av nye systemer for å minimalisere driftskostnader. Det formelle samarbeidet startet opp 1.1.2015. Når det kommer til påvirkning og styring av samarbeidet er det slik at samarbeidskommuner har myndighet til å instruere vertskommunen (ved rådmann) ved å gi retningslinjer for hvordan samarbeidet skal løses på vegne av kommunen. Kommunestyrene i samarbeidet delegerer til egen rådmann hva denne igjen kan delegere sideveis til rådmannen i vertskommunen. Dette harmonerer med kommuneloven og sikrer ønske om enhetlig ledelse, klare kommandolinjer og mulighet til å følge opp enkeltsaker. Det vil være slik at det er kommunestyret som gir sine politiske føringer på oppgaveløsningen i vertskommunen. Likevel hindrer en sideveis delegering mellom rådmenn at politikere i vertskommunen har direkte innvirkning på saker i samarbeidskommunene.

SÅTE-samarbeidet har en desentralisert organisering hvor de ansatte er spredt ute i de fire deltakerkommunene.

I Trysil består posisjonen av Senterpartiet, SV og Frp. Alle gruppelederne stilte til intervju. Opposisjonen består av Arbeiderpartiet og Høyre og kun gruppeleder fra Arbeiderpartiet stilte til intervju. I Åmot består posisjonen av Senterpartiet, Høyre og Frp, de to førstnevnte stilte til gruppeintervju. Opposisjonen består av Arbeiderpartiet og Sv og begge stilte til intervju.

4.6 Funn i Trysil

4.6.1 Gruppeintervju C – Vertskommune Trysil - posisjon

Den politiske posisjonen i Trysil er positiv til det interkommunale samarbeidet, SÅTE. Posisjonen mener at kommunen er avhengig av et samarbeid med andre for å sikre effektiv

drift på dette fagområdet. Posisjonen fremhever betydningen av å ha et stort fagmiljø dersom man skal kunne tiltrekke seg den nødvendige kompetansen.

«Jeg oppfatter at det er et helt nødvendig samarbeid, det er et område som er viktig skal vi klare å få tak i fagpersoner til å drifte det og ha kompetanse i fremtiden»

Respondentene viser til at Trysil ikke ville hatt vertskommunerollen dersom det ikke var slik at ikt-ressursene og kompetansen var god i kommunen i utgangspunktet. Samtidig ser gruppen at det kan være behov for en ytterligere utvidelse av samarbeidet i fremtiden. Styrken til samarbeidet er ifølge respondentene at ikt-tjenestene er bedre nå enn de ville vært om kommunene skulle løst dette alene. I tillegg så fremheves det at det er uproblematisk for innbyggerne i kommunen hvordan denne tjenesten er organisert, da den ikke omhandler tjenesteleveranse til innbyggerne.

Tillit

Posisjon i Trysil kommune ser ikke at de har noen grunn til ikke å ha tillit til samarbeidet. De opplever at dette er en så komplisert sektor at man ikke har noe annet valg enn å ha tillit til de som gjør jobben.

«Det som er det vanskeligste med dette er at det er så pass mye teknikk at det blir vanskelig å kontrollere, man må ha en tillit i bunn.»

Posisjon erkjenner at de har ekstrem tillit til de som driver prosjektet, og de samarbeidsforholdene som blir beskrevet i ulike orienteringer er det ingen grunn til å stille spørsmål ved. De sier samtidig at enkelte nok kan sikkert stille spørsmål ved hvilken kontroll har politikere har når dette når ansvaret er tillagt rådmannen, og politikere har begrenset kunnskap om teknologi.

«Vi må velge å ha tillit og kan ikke se spøkelser overalt.»

Posisjon opplever at samarbeidet har god kunnskap om den enkelte kommunes behov, og leverer tjenester etter dette. De fremhever i tillegg at det er politikernes ansvar å synliggjøre de behovene kommunen har. Posisjonen mener at alle fire kommuner er avhengig av et samarbeid på dette området, og ser det mer sannsynlig at samarbeidet utvides enn at noen velger å trekke seg ut.

Styring og kontroll

Posisjon mener at opplevelsen av kontroll over det interkommunale samarbeidet er ulik deres opplevelse av kontroll av andre kommunale områder. Det er rådmannen som har ansvaret for dette området, og som politiker er forvaltningsrevisjon et av verktøyene som kan brukes. Posisjonen har tillit til at rådmannen og revisjon gjør de riktige valgene.

«Vi må ha tillit til revisjon og vår rådmann.»

På spørsmålet om påvirkningsmuligheter overfor samarbeidet trekker posisjonen frem politikernes involvering i velferdsteknologi som et område de har jobbet mye med og bevilget ekstra penger til. Politikerne har sett at det er behov for å få på plass en grunnleggende infrastruktur og har investert mye penger i utbygging av fiber i kommunen. De ser at det er en sammenheng mellom ønsket om bruk av teknologi og infrastrukturen som trengs for å gjennomføre det.

I forbindelse med behandlingen av kommunens budsjett har, ifølge posisjonen, politikere en mulighet for å påvirke samarbeidet. Posisjonen ser at det er behov for et tettere samarbeid mellom SÅTE og det politiske nivået.

Posisjonen mangler kunnskap om hvilke sanksjonsmuligheter kommunene har overfor samarbeidet. En av årsakene til dette er at det er rådmannen som har ansvaret for driften. En annen faktor som posisjon fremhever er at dette aldri har vært et tema, man ser heller at det er behov for å utvide samarbeidet.

Posisjonen mener at Trysil kommune er avhengig av SÅTE-samarbeidet. De mener at kommunen ikke ville hatt de ressurspersonene de har ansatt i dag uten dette samarbeidet. Å være en bidragsyter i et regionsamarbeid gjør SÅTE mer attraktiv for de med IKT-kompetanse. Kommunestørrelse kan ifølge posisjon ha påvirkning på hvor avhengig den enkelte kommune er av samarbeidet. Posisjonen mener at for at et slikt samarbeid skal fungere er man avhengig av raushet kommunene imellom og man må tåle at arbeidsplasser blir omorganisert og flyttet. SÅTE-samarbeidet har, ifølge posisjon, ført til en raskere utvikling på IKT-området, kommunene har klart å rekruttere kompetanse og respondentene antar at det på sikt vil være kostnadsreducerende og kompetansehevende. Posisjonen opplever ikke at det har vært diskusjoner i samarbeidet om økonomi eller retning. Selv om alle de fire kommunene sliter økonomisk så har dette området ikke vært diskutert mellom politikere på tvers av kommunegrensene.

Når det kommer til spørsmålet kommunesammenslåing vs økt interkommunalt samarbeid så ser posisjonen at en eller begge deler vil tvinge seg frem på sikt. Dersom man ikke skal slå seg sammen med noen så vil økt interkommunalt samarbeid være viktig. Respondentene ser interkommunalt samarbeid som et mindre dramatisk valg. De mener også at økt samarbeid kan føre til at man blir bedre kjent på tvers av kommunegrensene og at man «ristes» mer sammen og at ideen om at man hører hjemme i en enhet passer for flere. Det er ikke målet for posisjon, men ved en slik fremgangsmåte så vil kommunesammenslåing skje frivillig og ikke gjennom tvang.

Posisjonen ønsker i utgangspunktet ikke at det oppnevnes ei politisk nemd for SÅTE fordi politikerne har mer enn nok å jobbe med. De ser likevel at en nemd kan være nyttig, særlig fordi et samarbeid som SÅTE lever veldig beskyttet. Slik samarbeidet er i dag så anser posisjonen seg fornøyd med de orienteringer og forvaltningsrevisjoner som legges frem. Dersom SÅTE skulle vokse så kan behovet endre seg.

4.6.2 Gruppeintervju G – Verts kommune Trysil - opposisjon

Opposisjonen i Trysil er positive til samarbeidet i SÅTE. Som en liten kommune ser respondentene at de får gode stordriftsfordeler på et kostnadskrevenne fagområde. Gjennom et stort fagmiljø tiltrekker man seg kompetanse som ellers kunne vært vanskelig å rekruttert. I følge opposisjonen er utfordringen med samarbeidet at det ikke lengre er en del av kommunal drift. Det krever at fire kommuner fatter likelydende vedtak ved investeringer og budsjett. Det fører til at påvirkningsmuligheten til politikerne er mindre.

«Påvirkningen er mindre med et samarbeid. Dette skal man ikke være ukritisk til i forhold til at det kan bli et demokratisk underskudd.»

Tillit

Opposisjon er tydelig i sin tillit til samarbeidet og stoler på at kommunene i samarbeidet jobber for fellesskapet. Selv om det kun er Trysil som får ekstra arbeidsplasser tjener alle kommunene på at man blant annet får tilgang til nytt utstyr og programvare. Dette gir en besparelse i form av stordriftsfordeler. Opposisjon er av det inntrykk av at alle er opptatt av at samarbeidet skal lykkes. Det er de fire rådmennene som er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet og som ifølge respondentene må se på helheten for kommunene. Opposisjonen

mener at Trysil kommune ikke ville kunnet drifte dette på egenhånd og at man således er avhengig av samarbeidet. De trekker frem at SÅTE-samarbeidet er forholdsvis lite og at dette gjelder et fagområde hvor man er avhengig av samarbeid. Den korte veien mellom grunnlinja og de som styrer prosjektet trekkes frem som en fordel for prosjektet.

Styring og kontroll

Opposisjon opplever kontrollen over det interkommunale samarbeidet som annerledes enn kontrollen over kommunale virksomheter. Det beskrives som mer perifert. Interkommunalt samarbeid kommer litt på siden av sentraladministrasjon og de ulike politiske hovedutvalgene. Derfor blir ikke muligheten for påvirkning og styring helt den sammen. Samarbeidet er regulert av kommuneloven og det kunne vært oppnevnt nemnd eller styringsgruppe for samarbeidet. For SÅTE så har ikke dette skjedd. Opposisjonen sier at et styre kunne bestått av representanter fra alle fire kommunene, men når dette ikke har skjedd så er det rådmennene som representerer eierinteressene. Respondentene sier at de som kommunestyre «eier» kommunen og er ansvarlig for all kommunal drift, men at de i denne sammenhengen ikke har samme påvirkningen.

De forteller at det under etableringen av SÅTE ble det bestemt at prinsipielle saker skulle avgjøres politisk, men opposisjonen kan ikke huske at de har hatt noen slike saker til behandling så langt. De kan i liten grad instruere hvordan oppgaver skal løses, og føler således er påvirkningsmulighetene små.

«Som opposisjonspolitiker har jeg ingen kommunikasjon, eller oversikt over rådmannens kommunikasjon med SÅTE.»

Det er ifølge opposisjonen liten eller ingen kommunikasjon mellom samarbeidet og politikerne. Dialogen er på rådmannsnivå, og som politiker har man liten innsikt i denne. Når det kommer til formaliserte ordninger for informasjon så antar opposisjonen at det er lagt opp til orienteringer hver fjerde år og mener det er fire år siden man sist fikk en orientering.

Opposisjonen mener at deres eneste påvirkningsmulighet er gjennom behandlingen av budsjett. I følge opposisjonen er deres oppgave å bevilge ressurser, så må SÅTE selv fordele disse. Opposisjonen har lite kunnskap om hvilke sanksjonsmuligheter de har overfor samarbeidet. Opposisjonen mener at kommunestyret i Trysil gjennom sin rolle som vertskommune har mer instrueringskompetanse enn andre kommunestyrer. Det vil likevel

være begrenset fordi man må forholde seg til kommuneloven og det valget som er gjort om å ikke opprette nemnd eller styre.

Opposisjonen hevder at kommunen ikke er avhengig av samarbeidet, men selv har valgt å bli en del av det. Argumentet for å bli med er at kommunen får mer for pengene i et samarbeid, enn om de står alene. Stordriftsfordeler trekkes fram som en viktig faktor og man er av den oppfatning av at man gjennom et slikt samarbeid viser faglig tyngde. I tillegg var det et avgjørende argument for opposisjonen at arbeidsplassene ble lagt til Trysil kommune. Det gir gode synergieffekter for kommunen.

Opposisjonen opplever at kommunene er enig om mål og retning for samarbeidet. De ser på IKT som et upolitisk området hvor det er teknologien som utvikler seg. Det oppleves ikke at noen kommuner er mer konservativ enn andre.

Når det kommer til økonomi fremhever opposisjonen at man bevilger mer og mer penger til SÅTE, men ser foreløpig ikke den økonomiske effekten i andre enden. Dette er et området hvor det oppleves som manglende dialog mellom SÅTE og politikerne.

I spørsmålet om økt interkommunalt samarbeid vs kommunesammenslåing ser ikke opposisjonen på samarbeid innenfor IKT som problematisk eller avgjørende. De mener at dette ikke er en kommunal kjerneoppgave på linje med for eksempel skole og helse. Ikt er et område hvor det mer uproblematisk å gi fra seg ansvaret, i motsetning til kjerneoppgaver hvor det ville kunne gi demokratiske utfordringer. Respondentene mener at fordelene ved å bestå som egen kommune er store, og at kommunen er i stand til å gi innbyggerne et godt nok tilbud.

4.7 Funn i Åmot

4.7.1 Gruppeintervju D – Mindre kommune - Åmot - posisjon

Posisjonen i Åmot er av den oppfatning at det er bred enighet i Åmot om at SÅTE er et fornuftig samarbeid. Gjennom samarbeidet realiseres det stordriftsfordeler og kommunen får tilgang til en kompetanse man kanskje ellers ikke ville hatt. Det er viktig at politikerne har kontroll på økonomien i prosjektet, men man mistenker ikke at noen stikker av med gevinsten. I følge respondentene er reduksjon av sårbarhet i forbindelser med fravær viktig.

«Det er lite politikk i dette.»

Tillit

Politikerne i posisjon har tillit til SÅTE. Det pekes på at det er delegert til administrasjonen å følge opp samarbeidet, og at som politiker kan man stille krav om revisjon dersom man ser behov for det.

«Min holdning er nok avslappet, men vi må følge med på hva vi bruker pengene på.»

Respondentene er samstemte på at de mener at kommunen får mer igjen for å samarbeide, enn de ville fått dersom de sto alene. Det posisjonen er mer usikre på er om kommunen klarer å hente ut gevinster av de produkter og programmer man har investert i. Ved innføring av nye ikt-systemer vil det ta noe tid før brukerne har fått satt seg ordentlig inn i programvaren. Respondentene trekker frem innføring av velferdsteknologi, hvor tilbakemeldingen er at SÅTE er tidlig ute, og det påpekes at det ikke alltid er fornuftig å være først ute ved innføring av teknologi.

«Det er ikke alltid positivt å være første mann når man tar i bruk ny teknologi.»

Styring og kontroll

Fra posisjonens side oppleves ikke kontrollen av samarbeidet som annerledes enn andre kommunale virksomheter. Respondentene sier at det ikke er vanlig for politikere å vite hvordan tjenester som dette fungerer. Respondentene fremhever at det er viktig at økonomisjefen i kommunen følger opp og har god kontroll.

«Økonomisjefen bør passe på dette.»

Det var en forutsetning ved etablering av SÅTE at prinsipielle saker skulle avgjøres av kommunestyrene. Posisjonen mener de så langt har de behandlet en sak. Det pekes på at det har vært stilt kritiske spørsmål fra andre politikere i samarbeidet.

Når det kommer til informasjonsflyt så påpekes det at det ikke er noen formelle rutiner for orienteringer av kommunestyret. Politikerne kan be om orienteringer der de ser at det er behov, eller om de får opplysninger som gir grunnlag for bekymring. Så langt har det vært en

orientering i kommunestyret etter etableringen av SÅTE. Respondentene er mer opptatt av drift av områder som er mer utadrettet.

«Hvis jeg hører ting jeg er bekymret for så sender jeg et spørsmål.»

4.7.2 Gruppeintervju H – Mindre kommune - Åmot - opposisjon

Respondentene fra opposisjon mener at det er fornuftig med et samarbeid på dette området. Dette er ikke en tjeneste som innbyggerne benytter seg direkte av, men respondentene mener dette kan bli annerledes i fremtiden. Respondentene sier at de som politikere opplever samarbeidet som usynlig når man ikke er vertskommune, man forholder seg kun til en linje i budsjettet for drift og investering og har liten kjennskap til hva det investeres i. Dette krever at man stoler på vertskommunen, Trysil. Gruppen fremhever at det kan være en organisatorisk utfordring for de ansatte at det er ansatt i Trysil, men har arbeidssted i Åmot. Det kan for eksempel gjøre det vanskelig å vite hvor man skal rapportere dersom man opplever noe kritikkverdig.

Opposisjonen mener at en av styrkene til samarbeidet er at man reduserer sårbarhet. Dersom kommunen skulle driftet dette alene ville man slitt med å rekruttere nødvendig kompetanse. Dette er et fagområde med rask utvikling og som krever kontinuerlig kompetanseheving. Politikerne mener derfor det er viktig at man samarbeider på dette området. Svakheten er, ifølge respondentene, at man mister politisk styring. De mener det er viktig at man som politiker tenker seg nøye om før man inngår slike bindende samarbeid og også vurderer hvor mye makt er man villig til å gi fra seg til rådmannen.

«Politikerne har ikke peiling på hva som skjer.»

Tillit

Opposisjon vil ikke si at de har mistillit til samarbeidet, men de opplever ikke at de vet hva som skjer. De antar at det går bra. Det er ikke kommet signaler til politikere som skulle gi grunnlag for en mistillit.

«Jeg er opptatt av hva som skjer i Åmot, det er det som er svakheten med denne organiseringen.»

Politikerne forteller at det ved etableringen ikke ble oppnevnt noen nemd, og man dermed mistet muligheten til å være med å påvirke. I dag er det opp til rådmann å følge opp samarbeidet.

Gruppen er av den oppfatning av at man får bedre avtaler dersom man samarbeider med flere. Samtidig mener de også at det kan hende at man fikk tilsvarende besparelser også med et løsere samarbeid. Det sies også at samarbeidet burde vært større.

«Jeg har vært bekymret for at samarbeidet ikke har vært stor nok.»

Respondentene er innom tanken om en løsning med private aktører kunne vært bedre, men de vet ikke om det hadde kostet mer. Slik det er i dag beskrives lojaliteten til SÅTE som stor og opposisjonen opplever at de har gitt fra seg ikt-området og at det ikke er en reel returnmulighet. På spørsmål om hvor vidt kommunene vil blitt i samarbeidet ved en eventuell uenigheter så svarer opposisjonen at de opplever at man ikke har noe annet valg.

«Vi har lagt alle egga våre i kurven som nå er oppbevart i velvet i Trysil.»

Styring og kontroll

Respondentene fra opposisjonen er tydelig på at opplevelsen av kontroll er annerledes med SÅTE enn andre kommunale virksomheter.

«Med SÅTE så vet vi at vi ikke har kontroll.»

De opplever ikke at prinsipielle avgjørelser tas av politikere, annet enn ved oppstart og fornying av samarbeidet. Respondentene etterlyser mer informasjon, gjennom for eksempel en orientering i forbindelse med årsregnskap. Som politikere har man et oppdrag om å gi styringssignaler, men når man har liten kunnskap om driften er dette vanskelig. Når det kommer til formaliserte ordninger for informasjonsflyt så opplever ikke opposisjonen å ha fått noe mer enn en enkelt orientering, det legges for eksempel ikke frem noen årsmelding for samarbeidet. Så vidt opposisjonen vet er det er ingen faste treffpunkter som involverer politikerne, kun noen enkelte setninger i budsjett som gjelder behov for investeringer.

«I denne formen for samarbeid er man prisgitt at rådmannen utfører jobben sin.»

4.8 Sammenligninger

4.8.1 Mellom posisjon og opposisjon i samme kommune

Gruppeintervju A og E – posisjon og opposisjon i Hamar

Vi opplever synet på samarbeidet som ganske likt mellom posisjon og opposisjon i Hamar. De viktigste skillelinjene går på hvorvidt respondentene sitter i nemnd og formannskap eller ikke.

Begge parter har tillit til samarbeidet. Mest tillit har respondenten som er tettest på, i nemnd, men også de andre respondentene oppgir at de ikke har noen grunner til å ikke ha tillit til samarbeidet. Begge parter er opptatt av historikken til samarbeidet og Ringsakers brudd med samarbeidet. Begge gruppene føler også tillit til at samarbeidet kjenner de enkelte kommunenes behov og at samarbeidet sørger for at kommunene bedre utfyller hverandre og supplerer hverandres styrker og svakheter. Hamarpolitikerne er bevisst Hamars rolle som storebror i samarbeidet, men føler en raushet ovenfor de andre. Dette begrunnes blant annet med at vertskommunerollen nylig ble flyttet til Stange og at Hamar er motoren i samarbeidet, mens effektene kommer alle til gode.

Begge grupperingene er enige i at styringen av interkommunalt samarbeid er annerledes, og dårligere, enn for tradisjonelle kommunale virksomheter. Dette oppleves i mindre grad som et problem for respondentene. Posisjonen er så vidt innom utfordringen med dobbeltadministrasjon. Begge parter har stor tillit til samarbeidets ledelse og de ansatte og det kan synes som behovet for direkte styring derfor oppleves som mindre. Den formelle informasjonsflyten er mangelfull, men det oppleves ikke som et problem i det daglige da samarbeidet er så synlig på andre måter. Politikerne tolker også fraværet av informasjon som godt nytt og tror det hadde vært mer informasjon om noe ikke fungerte. Det er liten bevissthet rundt styrings- og sanksjonsmuligheter da politikerne ikke har kjent på dette behovet til nå.

Gruppeintervju B og F – posisjon og opposisjon i Løten

Også i Løten er det få skillelinjer mellom posisjon og opposisjon i synet på samarbeidet. Som i Hamar går skillelinjene mer på hvor tett den enkelte respondent er på samarbeidet. Representanten som sitter i nemnd er mer positiv til samarbeidet enn de andre.

På direkte spørsmål om tillit svarer begge grupperinger at de har tillit til samarbeidet. Ellers ville de ikke ha vært med og «man har tillit til man ikke lenger har tillit.» På oppfølgingsspørsmål er imidlertid mistilliten godt synlig fra både posisjon og opposisjon. Mistilliten rettes mot storebror Hamar, som begge grupper mener stikker av med for mye. Begge gruppene mener at samarbeidet har feil fokus og at det lokale behovet kommer i andre rekke. Det etterspørres lokale resultater i begge intervjuene. Det er faktisk posisjonen som går lengst i å beskrive sin mistillit og misnøyen med prioriteringene. Begge parter mener likevel at Løten for mye igjen for samarbeidet og at det ikke er aktuelt å melde seg ut. Å ansette en egen næringssjef for å supplere samarbeidet er et ønske fra både posisjonen og opposisjonen.

Opplevelsen av styring og kontroll er ikke ulik for posisjon og opposisjon, men handler mer om hvorvidt respondentene sitter i nemnd eller ikke. Men selv respondenten som sitter i nemnd opplever styringsmulighetene som få og at samarbeidet, med sin prosjektorganisering, er vanskelig å orientere seg i. Begge parter føler seg tettere på de kommunale virksomhetene og mener at styringsmulighetene er større her. Det er flere faste rapporteringer i løpet av året og det er mulighet for uformell informasjon underveis. Begge grupper tar selvkritikk på at de ikke er flinke til å bestille informasjon. Informasjonsflyten oppleves som mangelfull fra begge parter og de opplever det som problematisk at de får mye informasjon gjennom sosiale medier og media, heller enn gjennom politiske kanaler. Opposisjonen går lengst i å si at Løten kommune selv har skyld i at de ikke får mer ut av samarbeidet. Begge parter skryter av de ansatte i samarbeidet og mener samarbeidet har en mer dynamisk og effektiv organisasjonskultur enn de mer byråkratiske kommunale virksomhetene, men at hovedproblemet er at fokuset ligger på saker som angår Hamar og det «nyeste og hotteste» innen teknologi, heller enn det som er Løtens behov.

Gruppeintervju C og G – posisjon og opposisjon i Trysil

Både posisjon og opposisjon er tydelig på at de er positive til samarbeidet i SÅTE. Begge parter fremhever at samarbeidet bidrar til et større fagmiljø på området. Posisjon og opposisjon er av den oppfatning at det ikke ville vært mulig for kommunen å levere disse tjenestene

dersom man står alene. Opposisjonen trekker frem stordriftsfordeler som en viktig faktor for at kommunen skal være en del av samarbeidet. Posisjonen ser at det kan være nødvendig med en utvidelse av samarbeidet i fremtiden for å sikre kompetanse og utvikling. Det som i hovedsak skiller svarene fra respondentene er at opposisjon peker på de demokratiske utfordringer som kan oppstå ved at man ikke lengre drifter dette fagområdet selv. Siden man er avhengig av likelydende vedtak i fire kommuner er påvirkningsmuligheten til politikerne er mindre.

Respondentene i begge grupper er tydelig i sin tillit til samarbeidet. Posisjon beskriver at de har ekstrem tillit til de som driver prosjektet. Posisjonen peker også på at fagområdet er komplisert og at man således ikke har annet valg enn å ha tillit til det som blir presentert. Respondentene fra posisjon ser at de selv har begrensede kunnskaper på dette området, men at de ut i fra de orienteringer som er gitt ikke har grunnlag for å ikke ha tillit. Opposisjonen trekker frem at det er positivt at samarbeidet i dag er lite og at det er kort vei mellom grunnlinja og de som styrer prosjektet.

Opplevelsen av styring og kontroll over SÅTE er ifølge både posisjon og opposisjon annerledes enn annen kommunal virksomhet. Ved etablering av SÅTE ble det ikke oppnevnt noen nemd med politisk deltakere. Det er således delegert til rådmannen å følge opp samarbeidet. Opposisjon trekker frem at det er politikerne som eier kommunen og således er ansvarlig for all kommunal drift. Respondentene fra posisjon trekker frem at det er nødvendig at man har tillit til rådmannen i slike saker, og at man har tillit til de avgjørelser som blir tatt. Opposisjonen opplever at de har begrensede muligheter for å påvirke samarbeidet. Som politikere kan de i liten grad instruere hvordan oppgaver skal løses. Posisjon trekker frem behandling av investeringsbudsjettet som den reelle muligheten til å ha diskusjoner omkring samarbeidet. Begge parter er samstemte i at det er liten dialog mellom politikere og det interkommunale samarbeidet. Opposisjon peker på at det under etableringen av samarbeidet ble lagt opp til at man skulle ha en orientering hvert fjerde år, så langt har det ikke vært noen. Hverken posisjon eller opposisjon har kunnskaper om hvilke sanksjonsmuligheter de som politikere har overfor samarbeidet, ut over vedtak i forbindelse med budsjett. I dette samarbeidet er det kun rådmann som er ansvarlig for driften. Posisjon peker i tillegg på at det så langt i samarbeidet ikke har vært behov for å stille slike spørsmål.

Posisjon og opposisjon er ikke samstemte i forhold til avhengigheten til samarbeidet. Posisjon er tydelig på at Trysil kommune er avhengig av et samarbeid på dette området, mens

opposisjon er av den oppfatning at man har valgt å være med. For opposisjon var det avgjørende at Trysil ble vertskommune. Posisjon er på sin side opptatt av at man i et samarbeid må evne å vise raushet kommunene imellom og tåle at arbeidsplasser blir lagt til andre steder. Respondentene opplever ikke at det er uenighet mellom kommunene om retningen for samarbeidet, og selv om alle de fire kommunene sliter økonomisk så har det ikke vært diskutert reduserte bevilgninger eller andre endringer.

Gruppeintervju D og H – posisjon og opposisjon i Åmot

Posisjon og opposisjon i Åmot er begge enige om at SÅTE slik det er i dag er et fornuftig samarbeid. Opposisjon trekker frem at dette ikke er et tjenesteområde som direkte berører innbyggerne, og således er et området som det er uproblematisk å samarbeide om. Begge parter trekker frem redusert sårbarhet som den viktigste effekten for samarbeidet. I tillegg antar respondentene at stordriftsfordeler reduserer kostnadene på området i tillegg til at man får god fagkompetanse til små kommuner. Respondentene fra opposisjonen er av den oppfatning at svakheten med samarbeidet er at man mister politisk styring med dette fagområdet. Når man går inn i et slikt samarbeid bør man ifølge opposisjon ha tenkt grundig gjennom hvor mye makt man er villig til å delegere til rådmannen.

Tilliten til samarbeidet er større hos posisjon enn opposisjon. Posisjon peker på at det er delegert til administrasjonen å følge opp samarbeidet, og at man som politiker må stille krav om revisjon dersom man opplever at det er behov for dette. Opposisjon vil ikke si at de har mistillit til samarbeidet, men opplever det som vanskelig å vite hva som skjer, og således må de anta at det fungerer bra. Det har ikke kommet signaler til politikerne som gir grunnlag for mistillit. Begge parter er samstemte i at man får bedre avtaler ved å slå seg sammen med andre, men at det er noe usikkert hvor stor økonomisk gevinst kommunen får. Opposisjonen er av den oppfatning at lojaliteten til SÅTE er stor, og at man som politiker har gitt fra seg både påvirkningsmuligheten og returretten.

Respondentene fra posisjon og opposisjon har ulik opplevelse av styring og kontroll over SÅTE sammenlignet med annen kommunal virksomhet. Posisjonen opplever at den er lik annet kommunal virksomhet, og at det ikke er vanlig for politikere å ha kunnskap om hvordan tjenester som dette fungerer. Opposisjon på sin side er tydelig på at det er en forskjell, de er av den oppfatning av at med SÅTE har de ingen kontroll.

Begge parter mener at det ved etablering av samarbeidet var en enighet om at prinsipielle saker skulle behandles politisk. Så langt har en sak vært behandlet politisk. Både posisjon og opposisjon er samstemte i at det ikke finnes formelle rutiner for informasjonsflyt. Respondentene fra opposisjon ønsker mer informasjon, slik at de som politikere kan komme med styringssignaler til administrasjon. Det pekes på at når det ikke er faste rutiner for informasjon blir dette et område som politikerne har lite kunnskap om, og dermed vanskelig å kommentere.

4.8.2 Mellom kommunene i samme samarbeid

Hamarregionen: Hamar og Løten (A og E + B og F)

Intervjuobjektene avslører at det er store ulikheter i synet på samarbeidet. I Løten er politikerne tydelig skeptiske til samarbeidet og stiller spørsmål rundt hva Løten får igjen for det. De er enige om at det skjer mye positivt, men politikerne i Løten mener at for mye handler om regionhovedstaden Hamar og at for mange av samarbeidets tiltak kommer den største aktøren til gode. Mens argumentene i Løten, etter intervjuobjektene egne ord, er mye basert på følelser, viser intervjuobjektene i Hamar til statistikk for å forklare hvorfor samarbeidet fungerer bra. Befolkningen, antall arbeidsplasser og antall besøkende øker og dette tas som et tydelig signal på at det interkommunale samarbeidet har lyktes.

Spesielt på spørsmålene som gjelder tillit vises det ulike oppfatninger mellom Løten og Hamar. Selv om politikerne i Løten svarer at de har tillit til samarbeidet, så skinner mistilliten igjennom når svarene skal utdypes. Det er ingen tvil om at politikerne på tvers av partigrenser føler at Løten blir en lillebror i samarbeidet og derfor får minst igjen. Det er manglende tillit til at alle involverte aktører jobber til beste for fellesskapet og ikke bare for egen kommune og det er manglende tillit til at vedtak følges lojalt opp. Tilliten er imidlertid ikke så dårlig at politikerne ønsker ut av samarbeidet, men det nevnes at det ønskes en evaluering av samarbeidet. En politiker mener også at kommunen selv har vært for passiv inn i samarbeidet og at dette er årsaken til at Løten ikke får mer igjen for det interkommunale samarbeidet. I Hamar er imidlertid tilliten til Hamarregionen-samarbeidet høyt hos både posisjon og opposisjon. Det nevnes at det finnes samarbeid hvor man ikke nødvendigvis alltid har full tillit, men akkurat når det gjelder dette samarbeidet er ikke det en problemstilling. Det omtales

at samarbeidet har en raushet på tvers av kommunegrensene og at man unner hverandre det beste og har lite eller ingen konflikter innad i samarbeidet. Enkelte politikere ser på Hamar som den rause storebroren som gledelig deler med de omkringliggende kommunene. Et syn i sterk kontrast til Løten-politikernes oppfatning. Enkelte politikere i Hamar går ikke så langt når de skal beskrive tilliten til samarbeidet, fordi de mangler kunnskap om samarbeidet, men de er likevel langt unna å beskrive en mistillit.

Politikerne fra begge kommunene er enige om at det er annerledes og vanskeligere å ha «hands-on» styring over interkommunale samarbeid og at styringen derfor blir annerledes enn ovenfor kommunale virksomheter/enheter. I Hamar nevnes det at samarbeidet fører en del dobbeltadministrasjon med seg. Begge kommuners politikere trekker også fram at styringsmulighetene nok er tilstede, men at de som politikere ikke benytter seg av dem. Styringen av kommunens egne virksomheter gjøres for eksempel gjennom tertialrapporter, målekort, tilsynsrapporter osv, mens det fra det interkommunale samarbeidet mest er en generell årlig presentasjon og en orienteringssak om årsmeldingen. Dette gir liten faktisk styring. Alle saksfremlegg om samarbeidet er like for de tre kommunene og det er vanskelig å gjøre vedtak på tvers av de to andre. Styringen oppleves derfor i praksis som ikke til stede. Politikerne oppgir at den eneste sanksjonsmuligheten de har ovenfor samarbeidet er å redusere finansieringen/overføringene til samarbeidet. Begge kommunene opplever at det interkommunale samarbeidet har en organisasjonskultur som er ulik kommunens egen. Det nevnes at det er mer dynamisk, kortere linjer og mindre byråkratisk oppbygning enn i tradisjonell kommunal virksomhet.

Informasjonsflyten til kommunene virker å være ganske lik, men likevel tolkes den ulikt. Begge kommuner nevner at de får en årlig presentasjon fra samarbeidet, i tillegg til en orienteringssak om årsmeldinga. I tillegg sendes det ut nyhetsbrev og samarbeidet er aktiv i media og sosiale medier. Politikerne i Hamar opplever informasjonsflyten som god og en sier blant annet at lite informasjon tolkes som at alt går som det skal. Politikerne i Hamar berømmer samarbeidet for sin synlighet i media og i sosiale medier og de synes det er positivt og interessant å følge arbeidet der. I Løten er politikere opptatt av at de får for lite informasjon og at informasjonen kan være vanskelig tilgjengelig, selv for medlemmer av politisk nemnd. At de får vite ting gjennom media i stedet for gjennom politiske kanaler oppleves som noe negativt og noen uttaler at de ikke vet mer om samarbeidet enn en vanlig innbygger. Det ønskes også en annen type informasjon enn den man får i dag. Løtens politikere vil vite mer

om det arbeidet som gjøres i Løten og vil ha mer konkret informasjon om innsats og resultater i egen kommune.

Begge kommuner er enige om at de får mye igjen for å være med i samarbeidet. Og begge kommunene er enige i at Løten som den minste kommunen er mer avhengig av samarbeidet enn Hamar er som den største. Politikerne i Hamar sier at Hamar kunne ha håndtert oppgaven på egenhånd, men dette er ikke noe de ønsker. Politikerne i Løten virker heller ikke til å ville ut av samarbeidet og det nevnes at Løten får igjen fire ganger så mye som de legger inn i samarbeidet, men det ønskes en sterkere satsning på næringsutvikling uavhengig av dette samarbeidet. En egen næringssjef nevnes som en løsning fra både posisjon og opposisjon.

SÅTE: Trysil og Åmot (C, G + D, H)

Intervjuobjektene er alle samstemte i at SÅTE er et fornuftig samarbeid som bidrar til stordriftsfordeler og reduksjon av sårbarhet på dette fagområdet. Posisjonen i begge kommuner går lengst i å beskrive samarbeidet som positivt og nødvendig. Selv om opposisjonen i begge kommuner er positiv til samarbeidet stiller de noen kritiske spørsmål vedrørende de demokratiske utfordringer samarbeidet gir.

Både posisjon og opposisjon i Trysil, samt posisjon i Åmot, er tydelig på at de har stor tillit til samarbeidet. Her skiller svarene fra opposisjonen i Åmot seg fra de andre respondentene. De vil ikke si at de har mistillit til samarbeidet, men de opplever at de ikke vet hva som skjer og at de derfor er helt avhengig av å ha tillit til at administrasjonen med rådmannen følger opp. Som politikere er de av den oppfatning at dette er et område de har gitt fra seg påvirkningsmuligheten på. Posisjon i Trysil går lengst av alle og uttaler at de har ekstrem tillit til de som arbeider med SÅTE og det de leverer.

Det er noe ulik oppfatning av opplevelsen av styring og kontroll over SÅTE sammenlignet med annen kommunal drift. Respondentene fra Trysil er samstemte på at det er forskjeller fordi ansvaret er delegert til rådmannen, og at man som politiker ikke har samme mulighet til å påvirke som ved annen kommunal drift. Fra respondentene i Åmot er det noe ulike tilbakemeldinger. Posisjonen er av den oppfatning av at de har samme mulighet til styring og kontroll fordi det ikke er vanlig at man som politiker har kunnskap om drift av disse områdene. Opposisjonen hevder at forskjellen ligger i at med SÅTE er de klar over at de ikke har noen kontroll.

Alle respondentene var samstemte i at det var mangelfulle rutiner for informasjon og dialog mellom politikerne og SÅTE. Det ble etterlyst årsmeldinger og jevnlig orienteringer. Posisjon i begge kommuner trekker fram at de kan bruke virkemidler som å be om orienteringer og eventuelt en revisjon dersom de opplever at det er grunnlag for dette. Uten gode rutiner for dialog oppleves det vanskelig for politikerne å komme med styringssignaler til rådmannen.

4.8.3 Mellom vertskommunene og mindre kommune, (A, C, E, G + B, D, F, H):

Det er naturlig om det er ulikt syn på tillit, styring og kontroll mellom vertskommunen og den mindre kommunen, da vertskommunen har fått delegert noe mer makt over samarbeidet. Vertskommunen kan ta ikke-prinsipielle avgjørelser og har personalansvaret og er derfor tettere på samarbeidet.

Størst forskjeller i synet på tillit finner vi innad i Hamarregionen. Hamar har stor tillit, mens Løten har mindre tillit. Løten begrunner dette med at storebror Hamar stikker av med for mye av gevinsten. Begge kommuner er enige i at de har mindre kontroll over samarbeidet enn ovenfor kommunale virksomheter, samt at informasjonsflyten er mangelfull, men dette tolket mer som et problem i Løten enn i Hamar. Kommunene er samstemt i at det gjøres mye godt i samarbeidet og at de ansatte er dyktige. Politikere i politisk nemnd føler de har mer styring og kontroll, og mer informasjon, enn andre.

I SÅTE-samarbeidet er forskjellene mellom vertskommune og mindre kommune mindre. Det kommer ikke fram tydelige tegn på mistillit. Opposisjon i Åmot er mest skeptisk. Totalt sett beskriver alle grupperingene at samarbeidet er godt og nødvendig. Politikerne har lite styring og kontroll av samarbeidet, siden det er delegert til rådmannen. Dette beskrives kun i mindre grad som problematisk. Noen politikere mener at denne samarbeidsformen gir mindre mulighet for styring, mens andre mener at styringen over en intern tjeneste som ikt ville vært liten, fra politikernes side, uavhengig av organisering.

4.8.4 Mellom de to samarbeidene: (A, B, E, F + C, D, G, H)

Forskjeller:

Den største forskjellen mellom Hamarregionen og SÅTE er oppgaver og fokus. Hamarregionen har fokus på oppgaver knyttet til næringsutvikling, reiseliv og profilering. Dette gir et tydelig eksternt fokus og dette er områder som det er naturlig for politikerne å mene mye om og ønske innvirkning på. SÅTE handler om drift av ikt og har således et mer internt fokus. Ikt er en naturlig stabs- og støttefunksjon og er derfor noe som det er naturlig at administrasjonen har mer fokus på enn politikerne. Samtidig er kommunene i SÅTE-samarbeidet små og plasseringen av arbeidsplasser er derfor viktig. Denne faktoren vil gjøre politikerne opptatt av å påvirke samarbeidets utforming.

Selv om begge samarbeidene er vertskommunene-samarbeid er det bare Hamarregionen som har valgt å ha en politisk nemnd.

Det er mindre forskjeller i synet på samarbeidet innad i SÅTE enn innad i Hamarregionen.

Likheter:

I begge samarbeid er det den største kommunen som er vertskommune (på tidspunktet intervjuene skjer, Hamarregionen bytter senere til Stange kommune). Politikerne mener at kommunene får mer igjen for å samarbeide enn å løse oppgavene på egenhånd. I begge samarbeid er det forskjeller i tillit mellom vertskommune og den mindre kommunen som er undersøkt. Vertskommunen har mer tillit til samarbeidet. Dette er mest tydelig i Hamarregionen. Politikerne er i all hovedsak enige om at styring og kontroll er vanskeligere ovenfor interkommunale samarbeid enn ovenfor kommunale enheter/virksomheter. Posisjonen i Åmot var unntaket på dette området, da de mente at styringen er ganske lik som for kommunale virksomheter og at det ikke er mer politisk involvering i andre stabsfunksjoner heller. Politikerne i begge samarbeid mener de har få eller ingen sanksjonsmuligheter ovenfor samarbeidet, annet enn reduserte bevilgninger eller i verste fall å trekke seg ut av samarbeidet. Det siste virker ikke som et tema i noen av kommunene.

Informasjonsflyten beskrives som mangelfull i begge samarbeid. Den begrenser seg til årsmeldinger og for Hamarregionenes del enkelte presentasjoner. Politikerne synes det er vanskelig å vite hva som skjer i samarbeidet.

4.9 Oppsummert

Vi har i dette kapitlet presentert de empiriske funnene, først enkeltvis pr gruppeintervju og deretter har vi sammenlignet funnene innad i samme kommune, mellom kommunene og mellom samarbeidene. I det neste kapitlet vil vi drøfte funnene opp mot det teoretiske rammeverket.

5. Drøfting

I dette kapitlet vil vi drøfte de empiriske funnene fra forrige kapittel opp mot oppgavens teoretiske rammeverk.

5.1 Samarbeidenes organisasjonsform

Begge samarbeidene vi undersøker er organisert som et vertskapssamarbeid. Dette samarbeidet styres av kommuneloven kapittel 5 A. Samarbeidet av denne typen kan velge å ha en nemnd som tar de prinsipielle avgjørelsene, mens ikke prinsipielle avgjørelser tas av vertskommunen. Som figur 1 viser er dette den formen for samarbeid hvor muligheten for politisk styring er størst og samarbeidets selvstendighet er minst.

Kommunene er komplekse organisasjoner med et bredt oppgavefelt. Kommunepolitikerne representerer folket og har verken tid eller forutsetning til å detaljstyre den kommunale virksomheten. I så komplekse organisasjoner må det være en arbeidsdeling og alle kan ikke være like godt informert om alt. Man må finne en balanse mellom det som er effektivt og en tilstrekkelig grad av informasjon og involvering. Dette gjør at tillit blir et sentralt aspekt.

Hamarregionen arbeider innenfor et *komplekst* felt. Det er mange ulike aspekter og sammenhengene kan være vanskelig å forstå. SÅTE, på den andre side, arbeider innenfor et *komplisert* felt, et teknisk felt som krever fagkunnskap. Denne forskjellen krever forskjellig tilnærming.

For Hamarregionens del oppleves politikernes styringsmuligheter som mindre enn for kommunale virksomheter, uten at dette løftes fram som et stort problem. Hamar som har vært vertskommune fram til 1. mai 2019 opplever naturlig nok mer muligheter for styring enn Løten. Politikerne i Løten opplever at mye av samarbeidet dreier seg om Hamar. Om dette skyldes vertskapsrollen, samarbeidets geografiske plassering eller at Hamar er samarbeidets største kommune er vanskelig å si, men det er naturlig å anta at alle tre elementene spiller inn. For videre undersøkelser hadde det vært interessant å se om en endring av vertskapsrollen fra Hamar til Stange påvirker og endrer denne oppfatningen.

SÅTE-samarbeidet styres helt av administrasjonen, og har ikke valgt løsningen med politisk nemnd. Politikerne føler derfor naturlig nok at de har få styringsmuligheter ovenfor samarbeidet. Politikerne har selv tatt valget om å ikke opprette politisk nemnd. Informantene

gir inntrykk av at de står for denne beslutningen, men at dette kan endres hvis samarbeidet vokser. Prinsipielle beslutninger skal likevel tas av politisk nivå, men informantene mener det har vært få eller ingen slike saker til behandling. Informantene ser i mindre grad sin manglende mulighet for styring og kontroll som et problem. Det virker å være en enighet i at i dette samarbeidet er det naturlig med styring fra rådmannen og administrasjonen. Politikerne sier de har lite innsyn i rådmannens styring av SÅTE. Det er få forskjeller i synet på styring og kontroll mellom Trysil og Åmot. I Åmot er posisjonen mest positive og de mener styring og kontroll av SÅTE ikke skiller seg fra styring og kontroll av andre virksomheter. Opposisjonen sier at man bør vurdere grundig hvor mye makt man gir fra seg til rådmannen.

Et vertskommunesamarbeid har minst grad av selvstendighet av de fem interkommunale samarbeidsformene.

Hamarregionen styres av en politisk nemnd med ordførerne i samarbeidskommunene, samt en opposisjonspolitiker fra hver kommune. I tillegg har rådmennene møte- og talerett. I denne oppgaven er det politikernes oppfatning av styring og kontroll som har vært fokus, og samarbeidets oppfattelse av selvstendighet er ikke undersøkt. Politikerne, spesielt i Løten, gir uttrykk for at samarbeidet har en egen organisasjonskultur som er mindre byråkratisk enn den kommunale. Dette kan tyde på frihet og selvstendighet i samarbeidet.

Ved opprettelsen av SÅTE ble det ikke opprettet politisk nemnd. Styringen er derfor lagt til rådmennene. Informantene har lite kunnskap om hvordan rådmennene i praksis utøver styringen, eller om vertskommunen har mer innflytelse enn de andre. Det at samarbeidet ikke har en nemnd kan tale for en høy selvstendighet i samarbeidet. Samtidig er samarbeidet organisert etter en desentralisert modell med de ansatte i hver kommune. Det er naturlig å anta at samarbeidet derfor, i mindre grad en Hamarregionen, har en egen organisasjonskultur. Selvstendigheten virker ikke å avvike nevneverdig fra ordinære kommunale virksomheter.

5.2 Intenderte og ikke-intenderte konsekvenser

Forskningen innen interkommunale samarbeid peker på følgende intenderte konsekvenser av samarbeidet: økonomisk effektivitet, kvalitet og robusthet, læring, løse «wicked problems», makt og innflytelse og legitimitet.

Ut fra intervjuene med politikerne i Hamar og Løten kan vi gjøre følgende tolkninger av intenderte konsekvenser:

- Økonomisk effektivitet: politikerne i begge kommuner peker på at kommunene får mer igjen for samarbeidet enn de bidrar med inn. Politikerne i Løten nevnte at de får fire ganger mer igjen for summen de betaler inn i samarbeidet.
- Kvalitet og robusthet: næringsutvikling har ikke samme krav til spesialisering og profesjoner som en del andre interkommunale samarbeid, som for eksempel barnevern eller tekniske tjenester. Likevel kan det oppnå positive konsekvenser gjennom større fagmiljøer og mer robusthet. Politikerne i begge kommunene peker på dette som en fordel med samarbeidet. I stedet for at kommunene har hver sine ansatte, samles kreftene i et felles fagmiljø. Likevel har to av tre kommuner, Hamar og Stange, valgt å supplere samarbeidet med å ansette en egen næringssjef. Politikerne i Løten oppgir at de ønsker at det samme skal skje i Løten. Begrunnelsen for dette er at samarbeidet ikke er nok til å ha fokus på kommunens behov og utfordringer.
- Læring: det er naturlig å anta at samarbeid av denne typen fører til læring og bedre informasjonsflyt mellom aktørene, men det er ikke konkrete funn i intervjuene som underbygger dette. Det pekes på at informasjonsflyten mellom samarbeidet og kommunen er mangelfull, spesielt fra Løtens del, men det sies ikke noe om informasjonsflyten mellom kommunen.
- Løse «wicked problems»: «Wicked problems» kan beskrives som sammensatte utfordringer som kan være vanskelige å løse. Disse kan gå på tvers av tjenesteområder og kommunegrenser. Dette er veldig relevant for Hamarregionen-samarbeidet som i hovedsak handler om næringsutvikling, men i tillegg også profilering og omdømmebygging. Resultater innen næringsutvikling kan måles f.eks. i arbeidsplassvekst og antall nyetableringer, mens profilerings- og omdømmearbeid er vanskelig å måle resultatene av. Politikerne trekker fram at Hamarregionen er en felles bo- og arbeidsregion og at oppgaver og utfordringer går på tvers av kommunegrenser.
- Makt og innflytelse: Politikerne i begge kommunene mener det interkommunale samarbeidet har gitt kommunene en sterkere felles stemme som gjør det lettere å bli hørt av andre aktører og mot høyere styringsnivåer.

- Legitimitet: Kommunesammenslåing var et tema i alle gruppeintervjuene. Både de som var for og imot kommunesammenslåing var positive til interkommunalt samarbeid. De som tilkjennega positivitet til kommunesammenslåing mente at det interkommunale samarbeidet, og det at utfordringer ikke kjenner kommunegrenser, var et tegn på at sammenslåing er riktig. De som var imot kommunesammenslåing mente at interkommunalt samarbeid er løsningen for å kunne fortsette å være egen kommune.

Oppsummert kan vi si at politikerne gir uttrykk for at samarbeidet fører til alle disse positive, intenderte konsekvensene, men at læring, og herunder informasjonsflyt, er området som bør få mer fokus i framtiden. En økt synliggjøring av alle disse konsekvensene kan være en måte å møte skepsisen som kommer fram i intervjuene.

Intervjuene med politikerne i Trysil og Åmot gir grunnlag for følgende tolkninger av intenderte konsekvenser:

- Økonomisk effektivitet: informantene i begge kommunene mener at dette er oppgaver som det er vanskelig å løse alene og at kommunene derfor oppnår stordriftsfordeler og økonomisk effektivitet gjennom å samarbeide. Innen ikt er det et krav til utstyr, programvare og kontinuerlig kompetanseheving som ville vært mer kostnadskrevenne å løse på egenhånd.
- Kvalitet og robusthet: Dette henger også sammen med punktet ovenfor. Samarbeidet har gitt kommunene et større fagmiljø og dermed økt robusthet. Informantene har begrenset detaljkunnskap om samarbeidet, men gir inntrykk av at kvaliteten på tjenestene er bedre i et samarbeid enn de ville vært om kommunene skulle løse de på egenhånd. Trysil trekker fram at de i utgangspunktet hadde et godt fagmiljø innen ikt og at dette kommer samarbeidet til gode.
- Læring: informantene har ikke tilstrekkelig kunnskap om læringen i samarbeidet. Men som nevnt ovenfor trekker Trysil fram egnet fagmiljø og det er grunn til å anta at deltakende kommuner hadde ulike styrker som fører til læring for et nytt og sammensatt fagmiljø. Det er uavklart hvorvidt den desentraliserte løsningen påvirker informasjonsflyt og læring på tvers.
- Løse «wicked problems»: Det kan diskuteres om ikt-drift kan beskrives som sammensatte utfordringer som kan være vanskelige å løse. Det som taler for er områdets kompleksitet, med mulige kostnads- og kompetansekrevende krav til

teknologi, utstyr og personell. For mindre kommuner vil det være vanskelig å sitte med fagpersoner, og utstyr, innenfor ulike områder innen ikt-feltet og et interkommunalt samarbeid synes derfor å hjelpe kommunen å løse «wicked problems.»

- Makt og innflytelse: å oppnå makt og innflytelse er ikke like aktuelt for SÅTE som for Hamarregionen. Et samarbeid om ikt-drift er mer en intern stabsfunksjon, og det å oppnå innflytelse utenfor dette nettverket oppleves derfor ikke som en målsetting.
- Legitimitet: et samarbeid som dette kan være med å gi de aktuelle kommunene legitimitet og blant annet utsette diskusjonen om kommunesammenslåing. Informantene oppgir at ikt er oppgaver det er vanskelig å løse alene og det interkommunale samarbeidet gir derfor kommunene legitimitet.

Oppsummert kan vi gjennom tolkning av funnene si at de fleste eller alle intenderte konsekvenser oppleves i SÅTE-samarbeidet. For noen av punktene, som læring, har informantene liten kunnskap. Dette skyldes samarbeidets organisering og derav kommunepolitikernes innsyn/kunnskap og kan derfor ikke tolkes som at læring ikke foregår.

Interkommunale samarbeid har også noen negative, eller ikke-intenderte konsekvenser. Dette er transaksjonskostnader, fragmentering, ansvarsforvitring, uthuling og elitedannelse.

I intervjuene i Hamarregionen kommer følgende funn fram om ikke-intenderte, negative konsekvenser av samarbeidet:

- Transaksjonskostnader: kun en av politikerne, fra Hamar, er innom problemstillingen rundt transaksjonskostnader gjennom å påpeke at samarbeidet gir noe dobbeltadministrasjon. Økte transaksjonskostnader handler om den tid kommunen bruker på å følge opp samarbeidet. At de andre politikerne ikke har fokus på dette, trenger ikke å bety at dette ikke er en problemstilling, men det kan like gjerne skyldes at transaksjonskostnadene er mer synlige for administrasjonen enn for politikerne.
- Fragmentering: at samarbeidet fører til en fragmentering, både horisontalt og vertikalt kommer tydelig fram i intervjuene. Horisontalt gjennom opprettelsen av eget styre, det vil si politisk nemnd. Og delvis også gjennom egne regler, ettersom politikerne beskriver en organisasjon som er «mindre kommunal» enn kommunenes egne virksomheter. Vertikalt gjennom at beslutningsprosesser blir mer sammensatte. Dette er en naturlig

følge av at tre kommuner skal ta avgjørelser og ikke bare en, samt det delte ansvaret mellom politisk nemnd og administrasjonen i vertskommunen.

- **Ansvarsforvitring:** Intervjuene avdekker at det har skjedd en ansvarsforvitring. Beslutningene og ansvaret er flyttet fra kommunestyrene og over i politisk nemnd. Dette gir mer indirekte styring gjennom utvalgte representanter. Dårligere informasjonstilgang vil ytterligere svekke styringsmulighetene og enkelte politikere hevder de har dårlig informasjonstilgang.
- **Uthuling:** Tett knyttet til fragmentering og ansvarsforvitring er også Rhodes' teorier om «uthuling av staten.» Våre funn tyder på at opprettelsen av interkommunale samarbeid (nye nettverkslignende organisasjoner) og delegert myndighet til disse svekker eller huler kommunenes kjerneoppgaver.
- **Elitedannelse:** Våre funn tyder på at det er elitedannelse blant kommunepolitikerne ved at kun et mindretall av politikerne er med i den faktiske styring av samarbeidene gjennom deltakelse i nemnd. Politikerne hevder at de har ulikt informasjonstilfang på grunn av dette. Politikerne i nemnd har mest informasjon, deretter vedkommende sine partikolleger, mens politikere i andre partier hevder de har lite informasjon om samarbeidet.

Tilsvarende for SÅTE-samarbeidet kommer følgende funn fram om ikke-intenderte, negative konsekvenser av samarbeidet:

- **Transaksjonskostnader:** Informantene har ikke kunnskap om hvordan administrasjonen styrer samarbeidet og de har derfor ikke kunnskap om samarbeidets transaksjonskostnader.
- **Fragmentering:** det kommer fram tegn på at samarbeidet kan føre til fragmentering. De ansatte i SÅTE er kanskje mest rammet av dette, gjennom at de er ansatt i SÅTE og dermed har rådmannen i Trysil som sin personalleder, mens de er plassert ute i «egen» kommune. Informantene i Åmot er redd dette gjør at styringslinjer og tilhørighet blir uklare for de ansatte. Samtidig har det ikke blitt opprettet nye styrever og det er derfor ikke tegn på horisontal fragmentering. En vertikal fragmentering antas å oppstå på grunn nye styringslinjer som avviker med styringslinjene ellers i kommunen. Det oppstår en dimensjon til, som gjør at rådmannen i Trysil styrer ansatte plassert i Åmot.
- **Ansvarsforvitring:** På den ene siden kan man si at det har skjedd en ansvarsforvitring ved at makt er flyttet fra politikerne til rådmenn. Denne påstanden forutsetter at dette er en

makt politikerne har hatt, eller at det ville ha vært naturlig å ha. SÅTE-samarbeidet gjelder en intern stabsfunksjon. Og det kan stilles spørsmål rundt hvor sannsynlig det ville ha vært at politikerne var involvert i styringen av tjenesten om den var organisert i egen kommune. Opposisjon i Åmot er inne på tanken om at politikerne bør tenke seg godt om før de gir fra seg så mye makt til rådmannen.

- Uthuling: Dette er knyttet til punktet ovenfor. Hvis man tenker at ikt-drift bør styres politisk, har det skjedd en uthuling av ansvar. Hvis man tenker at dette uansett organisering er en internfunksjon som styres av rådmannen, så har det interkommunale samarbeidet i mindre grad ført til uthuling. Uthulingen av ansvar vil i så fall gjelder fra rådmenn/administrasjon i tre kommuner og over til rådmann/administrasjon i vertskommunen Trysil.
- Elitedannelse: Det er ingenting i våre funn som tyder på en elitedannelse vet at enkelte politikere har mer informasjon eller påvirkningsmulighet enn andre.

5.3 Gevinstrealisering/effekter av samarbeidet

Som nevnt i teorikapittelet er det vanskelig å finne gode objektive mål på effektene av interkommunalt samarbeid. I mangel på objektive indikatorer har de fleste av undersøkelsene vært basert på subjektive indikatorer, slik også vår undersøkelse er. Bensom (Jacobsen, 2014) hevder at et godt og balansert samarbeid kjennetegnes ved:

1. Domenekonsensus: enighet om mål og omfang
2. Ideologisk konsens: enighet om måter å arbeide på
3. Positiv vurdering av hverandre, fravær av konflikt
4. Koordinert aktivitet

Det er vanskelig å stadfeste at disse fire indikatorene er tilstede i Hamarregionen-samarbeidet. Politikerne i Hamar er samstemte i at samarbeidet har enighet i målsetting, måter å arbeide på og at det er en koordinert aktivitet med fravær av konflikt. Politikerne i Løten tilkjenner et helt annet syn. De er enige i at det er fravær av konflikt, men de etterspør tydeligere mål. Det at de savner at samarbeidet jobber på konkrete måter og vektlegger konkrete oppgaver kan tyde på en manglende ideologisk konsens.

Siden kommunepolitikerne i Trysil og Åmot er lite involvert i styringen av SÅTE er det også vanskelig å tolke om disse fire indikatorene er tilstede i samarbeidet. Det er ingenting i våre funn som tyder på at det ikke er enighet rundt mål, omfang og måter å arbeide på. Det gis heller ingen negative vurderinger av hverandre som tyder på konflikt innad i samarbeidet. Det kommer noen antydninger (spesielt fra opposisjonen i Åmot) som tyder på en skepsis mot interkommunale samarbeid generelt, men vi oppfatter ikke noen spesifikk uenighet rundet dette konkrete samarbeidet.

I teorikapittelet viser vi også til ASPLAN analyse som mener disse faktorene er nødvendige for et godt interkommunalt samarbeid:

1. Felles oppfatning av mål og rammebetingelser
2. Felles oppfatning av innholdet i samarbeidet
3. Klarhet i ansvarsfordeling og roller
4. God rolleforståelse
5. God dialog
6. God styring og kontroll

Punkt 1 og 2 sammenfaller med Bensoms kriterier og der dermed allerede omtalt. Om det er klarhet i ansvarsfordeling og roller kommer ikke tydelig fram i intervjuene. Dette vektlegges ikke av respondentene som det som er utfordrende i samarbeidet, annet enn at respondentene fra Løten etterlyser et høyere fokus på lokale oppgaver. Punkt 4 henger også sammen med dette. For Hamarregionens del tolker vi dialogen som mangelfull ettersom de to kommunene har såpass ulik oppfatning av hvor vellykket samarbeidet er og ettersom respondentene fra den ene kommunen savner informasjon. For SÅTE-samarbeidet tolker vi det som noe mangelfull kommunikasjon mellom administrasjon og politisk nivå, spesielt i Åmot. Vi tolker det også som utfordringer innen styring og kontroll for Hamarregionen ettersom politikere fra begge kommunene oppfatter at de har mindre styring med samarbeidet enn med kommunale enheter og at styringsmulighetene er begrenset til å gjelde bevilgninger, og heller ikke der er handlingsrommet stort ettersom finansieringen styres av samarbeidsavtaler med tre kommuner. Spesielt fra Løten etterspørres det mer konkret målstyring og spesielt en politiker opplever kommunen som for passiv i sin styring av samarbeidet.

Imset et al (Jacobsen, 2014) trekker fram disse faktorene for vellykket samarbeid:

-
1. Felles møtearenaer
 2. Framdriftsplaner
 3. Formulering av mål
 4. Strukturering
 5. Prosessledelse/koordinator
 6. Forankring i «bakrommet» (politisk og administrativt)

Det er vanskelig å trekke konklusjoner rundt flere av disse punktene på bakgrunn av intervjuene vi har gjennomført. Dette gjelder spesielt de tre siste punktene. For Hamarregionen tyder intervjuene på manglende felles møtearenaer for de som ikke sitter i politisk nemnd. Disse politikerne beskriver at de føler seg utenfor og lite orientert om innholdet i samarbeidet. Politikerne virker også ukjent med samarbeidets framdriftsplaner og målformuleringer og enkelte etterspør målekort eller andre verktøy for en mer «hands on» mål og resultatstyring. Vårt fokus har vært politikernes subjektive oppfatning og vi har derfor ikke undersøkt hva samarbeidet har av framdriftsplaner, målsettinger og måleverktøy. For SÅTEs del er politikernes innsyn og kunnskap for mangelfull til at det er mulig å trekke konklusjoner. Informantene har for lite innsyn i styringen av SÅTE til at vi kan trekke noen konklusjoner når det gjelder punkt 1-5. Dette gir imidlertid grunnlag for å tolke punkt 6, forankring som mangelfullt. Spesielt den forankringen som gjelder det politiske bakrommet.

Jacobsen (2014) trekker også fram følgende faktorer som vil ha betydning for samarbeidene, både i positiv og negativ grad:

1. Type samarbeid: det finnes ulike type samarbeid for eksempel produksjonssamarbeid, læringssamarbeid eller styringssamarbeid.
2. Størrelse: antall kommuner som deltar i samarbeidet påvirker samarbeidet.
3. Integrasjon: Hvor integrert samarbeidet er eller hvor tett interaksjonen er mellom samarbeidet og kommunene påvirker samarbeidet.
4. Stabilitet: Varigheten av samarbeidet er en påvirkningsfaktor.
5. Symmetri: Hvordan er symmetrien mellom aktørene i samarbeidet?
6. Autonomi: Graden av autonomi i samarbeidet påvirker samarbeidet.
7. Formalisering: Graden av formalisering i samarbeidet påvirker samarbeidet.

Hamarregionen må kunne beskrives som et produksjonsnettverk, et nettverk ment for tjenesteproduksjon. Nettverket består av tre kommuner. Integrasjonen påvirker samarbeidet og våre funn kan tyde på at det er en tettere interaksjon mellom Hamar kommune og

samarbeidet, enn mellom Løten kommune og samarbeidet. Dette gjelder i hovedsak gjennom de uformelle møteplassene på grunn av lokalisering i samme by/kommune. Samarbeidet må kunne betegnes som stabilt, med en varighet fra 2004/2005. Samarbeidet har i denne perioden vært stabilt, inntil de senere års endringer; Ringsakers utmelding fra Hamarregionen reiseliv, sammenslåing av Hamarregionen utvikling og Hamarregionen reiseliv og byttet av vertskommune. Ingen av respondentene trekker fram disse endringene som noe problematisk for samarbeidet, med unntak av Ringsakers utmelding som politikerne har ulike meninger om. Symmetri er en viktig faktor i denne typen samarbeid, og kanskje en essensiell faktor i akkurat dette samarbeidet. Det er store størrelsesforskjeller mellom samarbeidets største og minste kommune og respondentenes oppfatninger av samarbeidet synes å henge sammen med dette asymmetriske forholdet. Den største kommunen ser kun positive effekter av samarbeidet, mens den minste føler at de får mindre igjen og at den største kommunen får den største gevinstrealiseringen. Samtidig er politikerne selvmotsigende på dette punktet, da politikere fra begge kommuner mener at de minste kommunene har mest å tjene på, og er mest avhengig av, interkommunalt samarbeid. Politikerne oppfatter at samarbeidet har stor autonomi. Dette kommer fram i signaler om at samarbeidet ikke går den retningen enkelte politikere ønsker og at samarbeidet beskrives å ha en egen organisasjonskultur og et eget sett med regler. Igjen er dette politikernes subjektive oppfatning. Ledelsen eller de ansatte i samarbeidet er ikke intervjuet om sitt syn på samarbeidets autonomi. Respondentene er lite inne på formaliseringen av samarbeidet, men våre funn tyder på at dette er et formalisert samarbeid med avtaler og rullerende planer.

SÅTE kan også beskrives som et produksjonsnettverk. Nettverket består av fire mindre kommuner. Politikerne er ikke tett nok på samarbeidet til å si noe om interaksjonen mellom samarbeidet og kommunene. Det er naturlig om interaksjonen er tettere mot vertskommune, men det er ikke empirisk belegg for å trekke denne konklusjonen. Samarbeidet synes å være stabilt. SÅTE ble formelt etablert i 2015, men de fire kommunene har samarbeidet uformelt før dette. Det har også vært diskutert samarbeid innen andre områder for de samme fire kommunene. Kommunene i samarbeidet er ikke veldig asymmetriske. Alle fire er små til mellomstore distriktskommuner i Hedmark (nå Innlandet), kommunene grenser til hverandre og alle er forholdsvis geografisk store sammenlignet med innbyggertallet. Det er imidlertid størrelsesforskjell mellom Trysil med 6633 innbyggere og Engerdal med 1268 innbyggere. På bakgrunn av våre funn er det vanskelig å konkludere om graden av autonomi. Siden samarbeidet ikke har valgt å ha politisk nemnd kan vi anta at autonomien er stor, men vi har

ikke undersøkt hvordan administrasjonen styrer samarbeidet. Samarbeidet er formalisert gjennom en avtale fra oppstart, men politikerne har ikke kjennskap til andre former for formalisering. Det synes ikke som politikerne er involvert i rapportering og målstyring utover vedtaket om å samarbeidet og gjennom årlige budsjettvedtak.

5.4 Ulike styringsdoktriner

Styring i det offentlige er påvirket og preget av ulike, skiftende styringsdoktriner. I denne oppgaven vektlegges nettverksstyring og governance.

Rhodes kjennetegn på nettverk kan brukes for å beskrive interkommunale samarbeid av denne typen. Avhengighet er et av kjennetegnene. Politikerne i Trysil og Åmot beskriver en avhengighet av samarbeidet. De mener kommunene er avhengig av å samarbeide for å løse denne oppgaven på en god måte. Politikerne i Hamarregionen er mindre bastante på avhengighet. De er enige om at de minste kommunene er mer avhengig enn de største, men de mener også at den enkelte kommune kunne ha klart oppgaven på egenhånd, men med et dårligere resultat. Kontinuerlig interaksjon er et annet kjennetegn. I Hamarregionen synes det å være kontinuerlig interaksjon, i hovedsak gjennom representantene i politisk nemnd. Øvrige politikere, spesielt i Løten, synes interaksjonen og informasjonsstrømmen kunne vært bedre. Interaksjonen mellom kommunepolitikere i Åmot og Trysil og SÅTE er ikke tilstede, men dette er et valg som er tatt gjennom organiseringen av samarbeidet. Et tredje kjennetegn er forhandlinger basert på tillit. For Åmot er det ikke mulig å trekke konklusjoner om dette. For Hamarregionen virker det som politikerne i Hamar opplever at det er slik, mens politikerne i Løten synes å savne muligheter til å påvirke fokusområder og også mangle noe tillit til samarbeidet. Rhodes siste kjennetegn handler om autonomi. Dette er omtalt tidligere i kapitlet.

Vi ser at nettverkene vi undersøker består av aktører med ulik størrelse, og spesielt for Hamarregionen har nettverket en hovedfunksjon (næringsutvikling) og sidefunksjoner (profilering, innbyggerrekruttering m.m.)

Governance ser på offentlig styring som en dynamisk, kompleks og bare delvis forutsigbar prosess. Styringen er grenseoverskridende, det vil si at den skjer i skjæringspunktet mellom

flere aktører. Dette er beskrivende for et interkommunal samarbeid. Både styringen og oppgavene går på tvers av tradisjonelle grenser, som kommunegrensene. Styringen er ikke tradisjonell hierarkisk, men har mer fokus på prosesser og interaksjonen mellom aktørene.

Begge styringsdoktrinene endrer de folkevalgtes roller, og spesielt i et styringsperspektiv.

5.5 Styring, kontroll og tillit

Oppgavene som Hamarregionen skal løse passer inn i kategorien «wicked problems» eller komplekse problemer. Dette er problemene på tvers av tematikk og organisasjoner, og som krever samarbeid på tvers. Dette krever omstilling i måten å styre på.

Ikt-drift som er SÅTEs tematikk er ikke komplekst på samme måte. Området er mer avgrenset, men samtidig er det et område som er kostnadskreven og kompetansekrevende og med raske skifter. Mindre kommuner vil derfor slite med å ha tilstrekkelig kompetanse blant egne ansatte og dermed er dette en form for «wicked problems» som krever samhandling på tvers.

Kontroll kan deles inn i etterlevelseskontroll og resultatkontroll. For Hamarregionen har informantene fra Løten fokus på manglende resultatkontroll. Det er naturlig å anta at et samarbeid som SÅTE har noe mer fokus på etterlevelseskontroll, eller regelstyring, på grunn av samarbeidets tematikk; ikt. Dette er et område hvor det er viktig at lover, regler og instruksjoner følges. Mens det for Hamarregionen og temaet næringsutvikling er mer relevant med fokus på resultater.

Tillitsbegrepet kan deles inn i handlingsdimensjon, kognitiv dimensjon og trosdimensjon. For Hamarregionens del er tilliten varierende fra Hamar til Løten. Handlingsdimensjonen handler om å unnlate å ta forhåndsregler på grunn av tillit. Dette synes å være tilstede for politikerne fra Hamar. Politikerne fra Løten viser flere tegn til mistillit, men det er samtidig tegn på at de unnlater å ta forhåndsregler. Dette påpekes også av en informant fra opposisjonen som mener politikere og administrasjon har seg selv å skylde på for det som ikke fungerer i samarbeidet. Den kognitive funksjonen handler om tillit basert på erfaring og kunnskap. Også denne oppleves som høyere i Hamar enn i Løten. Politikere fra posisjonen i Løten forteller om det de beskriver som løftebrudd tidligere. Den siste dimensjonen handler om tillit som en følelse.

Politikerne i Hamar oppgir stor tillit, da de ikke har følelse eller grunn til noe annet. For Løten er det motsatt. Respondentene sier selv at «det er en følelse jeg har», eller en «tolkning.»

Politikerne i Åmot og Trysil er mer like i sine svar rundt tillit. Handlingsdimensjonen synes å være tilstede da ingen av politikerne har gjort grep for å komme tettere på styringen av samarbeidet. Det er heller ikke tegn på at den kognitive tillits-dimensjonen er svak. Ingen peker på erfaringer eller kunnskap som gir grunn til å ha manglende tillit. Trosdimensjonen virker også til å være god, med unntak av små antydninger fra opposisjonen i Åmot om å være bevisst hvilke makt politikerne gir rådmannen. Dette kan tolkes som en antydning om at politikerne ikke ville valgt å overlate all styringen til administrasjonen igjen.

Tillit er selvforsterkende og smittsom. For Hamarregionens del er det interessant å se hvordan samme faktor kan tolkes vidt forskjellig. Vi tenker da på mangelen av informasjon, som for Hamars del tolkes som at alt går bra, - ingen nyheter er gode nyheter. Mens for Løtens del, hvor den grunnleggende tillit synes å være manglende, virker manglende informasjon som noe negativt og er dermed med å bidra til å forsterke mistilliten. Mangelen på tillit øker behovet for kontroll og informantene fra Løten etterspør økt rapportering og mer kontroll med mål og prioriteringer.

Høyer (2014) beskriver at mistillit ikke bare er noe negativt, men at det å ha en kritisk og reflekterende holdning gjør at man kan oppdage uheldige faktorer i organisasjonen. Og at en måte å løse dette på er ved å avlaste den personlige tillitsbaserte relasjonen med mer formaliserte og spesialiserte relasjoner, som ved innføringen av ulike kontrollsystemer.

6. Avslutning/konklusjon

I dette siste kapitlet vil vi avrunde oppgaven og trekke konklusjoner. Vi knytter problemstillingene i kapittel 1 sammen med de empiriske funnene i kapittel 4. Har vi gjennom våre kvalitative undersøkelser funnet svar på hovedproblemstilling og delproblemstilling? Avslutningsvis gir vi noen anbefalinger for vegen videre for disse to samarbeidene, basert på våre funn.

6.1 Hovedproblemstilling

Vår hovedproblemstilling var:

I hvilken grad opplever politikerne tillit til og kontroll av de interkommunale samarbeidene SÅTE og Hamarregionen?

Våre funn er ikke entydige, men spriker mellom de fire kommunene vi har undersøkt. Når det gjelder tillit har Hamar høy tillit til Hamarregionen-samarbeidet, mens politikerne i Løten, både posisjon og opposisjon, viser tydelige tegn på mistillit. Politikerne i Trysil og Åmot er mer enige om at de har tillit til samarbeidet, siden de ikke har grunn til annet, men de er mer forsiktige med å uttale seg siden de ikke er tett på samarbeidet. De har valgt å slippe kontrollen, og dermed også valgt å ha tillit til at rådmann/administrasjon tar de rette valgene.

Når det gjelder styring så er det mer entydig enighet om at kommunepolitikerne mister noe styring og kontroll med interkommunale samarbeid. For SÅTE er dette et valg gjennom organisering og delegering av ansvar til administrasjonen. Mangelen på kontroll oppleves derfor ikke som et problem. Posisjonen i Åmot mener også at de ikke har mindre styring og kontroll over dette samarbeidet, enn de ville hatt om ikt var organisert i egen kommune. Etersom dette er en intern stabsfunksjon som politikerne vanligvis ikke har styring og kontroll over. Det virker som politikere i politisk nemnd opplever mer styring og kontroll enn andre. Det virker også som det går et skille mellom politikere som er i formannskap og de som kun er i kommunestyret. De førstnevnte har mer informasjon og føler seg derfor tettere på samarbeidet. Dette gjelder i hovedsak Hamarregionen.

6.2 Delproblemstillinger

Våre delproblemstillinger var:

- Opplevs tillit og kontroll ulikt for vertskommunen og en mindre deltakende kommune?
- Opplevs tillit og kontroll ulikt for posisjon og opposisjon i de undersøkte kommunene?
- Er det ulike synspunkter på styring ut fra samarbeidets innhold og fokusområde?
- Er det elementer i funnene som kan brukes til å gi samarbeidene råd om veien videre?

For Hamarregionens del er det ingen tvil om at tillit og kontroll opplevs ulikt for vertskommunen Hamar og den mindre kommunen Løten. Dette er grundig omtalt tidligere. For SÅTEs del er det mindre forskjeller. Begge kommuner opplever tillit og begrenset kontroll.

Vi hadde forventet et skille mellom posisjon og opposisjon i kommunene. Posisjonen kan ha en interesse å forsvare et samarbeid de har vedtatt, og opposisjonen kan være uenig i samarbeidet uten å ha fått flertall for dette. Vi fant imidlertid få skillelinjer mellom posisjon og opposisjon. Samarbeidsgruppene er også såpass sammensatt at det ikke går noe tydelig sosialistisk versus borgerlig skille mellom gruppene. I Hamar var det få skiller mellom gruppene og det som trekkes fram som det største skillet er hvorvidt gruppelederen sitter i formannskap eller ikke. I Løten var det ikke nevneverdige skiller mellom posisjon og opposisjon. Noen utsagn var ganske like og kan tyde på at dette er en tematikk som har blitt drøftet på tvers av partigrenser. Det var heller ulike oppfatninger innad i samme gruppe, dette gjelder spesielt for opposisjonen. For Trysils del opplever vi få eller ingen skillelinjer mellom synet til posisjon og opposisjon. Opposisjon er mer innom demokratiske utfordringer. Begge parter føler tillit og begge parter mener kontrollen er begrenset og annerledes enn for kommunale virksomheter. I Åmot er det heller ikke tydelige skillelinjer, men vi aner en noe større skepsis fra opposisjonen.

Det er helt klart ulike syn på styring av samarbeidet ut fra samarbeidets innhold og fokusområde. Hamarregionen har et innhold som er viktig for politikerne. Her ønsker de styring og kontroll. De har muligheter til å påvirke gjennom deltakelse i politisk nemnd. For

politikerne i Løten kan det synes som det er et ønske om sterkere styring. SÅTE handler ikke om tjenesteyting mot innbyggerne, men om intern drift og politikerne har derfor ikke samme eierskap til tematikken. De er enige om at de har liten styring, men de opplever det som et bevisst valg og ikke noe problematisk slik det er nå.

Siste delproblemstillinger omhandler anbefalinger for veien videre for de to samarbeidene. Vi vil her oppsummere kort hva vi mener er de største utfordringene vi har kartlagt gjennom våre undersøkelser, slik at samarbeidene og kommunepolitikere om de ønsker kan bruke dette til å videreutvikle samarbeidene. Utfordringene presenteres kort her, da de er grundigere omtalt tidligere.

Gjennom intervjuer med politikere i Hamarregionen har vi kartlagt følgende utfordringer og utviklingsområder for samarbeidet:

- Det er ulik tillit til samarbeidet. Den minste kommunen føler at den største dominerer.
- Selv om Ringsaker har trukket seg ut fra samarbeidet har Hamar fortsatt et fokus og en konkurransementalitet rettet mot Ringsaker.
- Politikerne opplever mindre styring og kontroll av samarbeidet enn av egne kommunale virksomheter. (Dette er naturlig og trenger ikke oppleves som en utfordring).
- Mulig kulturforskjell mellom Løten og Hamar eller Løten og samarbeidet (eks: Løten kjenner ikke eierskap til teknologi-fokuset som Hamar har).
- Det bør klargjøres tydeligere hva som er samarbeidets mål og oppgaver (Løten savner mer fokus på kjerneoppgaver).
- Det er vanskelig med økonomisk styring og kontroll av samarbeidet pga omfattende prosjektorganisering.
- Det bør undersøkes hvorvidt samarbeidet fører til en del transaksjonskostnader og dobbeltadministrasjon.
- Det er et behov for bedre rutiner for løpende rapportering, f.eks. gjennom målekort og tertialrapportering.
- Det er et behov for bedre informasjonsstrøm, spesielt for Løten.
- Behov for tydeligere bestillinger/målsettinger fra kommunene.

Intervjuene i Trysil og Åmot avdekket ikke like mange utfordringer. Oppsummert kan vi si at intervjuer i SÅTE-samarbeidet kartlagt følgende utfordringer og utviklingsområder:

- Behov for en bevisst tankegang rundt valg av styringsform, for dette og andre samarbeid.
- Behov for bedre informasjonsstrøm mellom administrasjonen og politikerne om samarbeidet.
- Bevissthet rundt samarbeidets ansatte og deres tilhørighet. Pr nå kan de ha fysisk tilhørighet i en kommune (eks Åmot), men være ansatt i en annen (vertskommunen Trysil).

I tillegg kan vi anbefale en vurdering av hvorvidt effektiviseringspotensialet er fullt ut utnyttet med en desentralisert organisering hvor de ansatte ikke er samlet, men er spredd ut hos de fire deltakerkommunene. Dette henger sammen med det siste kulepunktet ovenfor. Problematisering rundt denne desentraliserte løsningen er vår egen refleksjon i prosessen og kom ikke opp i intervjuene.

Litteraturliste

Brinkmann, S., Kvale, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk

Christoffersen, L., Johannessen, A., Tufte, P.A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: abstrakt forlag.

Egeberg, M., Roness, P.G., Røvik, K.A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Høyer, H.C., Kasa, S., Tranøy, B.S. (2016) *Tillit, styring og kontroll*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, D.I. (2014) *Interkommunalt samarbeid i Norge - former, funksjoner og effekter*. Oslo: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm AS

Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). Veileder, Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.

Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/vertskommunemodellen.pdf>

Kommunenes sentralforbund, KS. (2013). *Introduksjonsheftet, Formelt interkommunalt samarbeid*.

Hentet fra:

<https://www.ks.no/contentassets/fb95418a8bab40d69235844e212abb6f/introduksjonshefte-interkommunalt-samarbeid.pdf>

Store norske leksikon Berg, O.T., Thorsnæs, G. (2020 4.februar) Kommune

Hentet fra:

<https://snl.no/kommune>.

Ssb.no, 2020. (2019 22.02) Befolkning

Hentet fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Arbeidsfordeling:

Den som kjenner kommunen best: ønsker velkommen og tar notater. Passer tiden og sier ifra når vi bør gå videre til neste tema.

Den som kjenner kommunen dårligst: gjennomfører intervjuet.

De første spørsmålene er viktigst. Grønne spørsmål er tilleggsspørsmål som brukes om nødvendig og om det er tid til det.

Innledning (5-10 min):

Stikkord: Ønske velkommen, presentere oss. Informasjon om studiet og oppgavens tematikk. Informere om personvern, anonymitet og lagring av data. Oppfordre til ærlighet og åpenhet, - det finnes ikke rette eller gale svar.

1. Åpne, innledende spørsmål (ca 10 min):

- Beskriv ditt syn på det interkommunale samarbeidet?
- Hvordan vil du si at dette interkommunale samarbeidet fungerer?
- Hva er samarbeidets styrker og svakheter?

2. Tillit (ca 20 min):

- Har du tillit til samarbeidet?
- Stoler du på at kommunene i samarbeidet jobber for felleskapet og ikke bare for sine egen kommune?
- Stoler du på at kommunene som deltar i samarbeidet lojalt følger opp de vedtak som tas i det interkommunale samarbeidet?
- Føler du at egen kommune får igjen for de pengene som legges inn i samarbeidet eller føler du at kommunen hadde fått mer ut av dette på egenhånd?
- Føler du at samarbeidet kjenner den enkelte kommunes behov?
- **Tror du at kommunene blir i samarbeidet om det oppstår uenighet?**

3. Styring og kontroll (ca 20 min):

- Opplever du at kontrollen over det interkommunale samarbeidet er annerledes enn kontrollen over kommunale virksomheter, i så fall hvordan?
- I hvilken grad opplever du at prinsipielle avgjørelser i samarbeidet tas av kommunepolitikere?
- Hva slags påvirkningsmulighet har dere ovenfor samarbeidet?
- Hvordan er kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom dere og samarbeidet? Hvordan har dere kontakt og hvor hyppig? Er dette annerledes enn for kommunale virksomheter? Oftere, sjeldnere?
- Hvilke kanaler eller formaliserte ordninger for informasjonsflyt har dere?
- Hvor tett er dere på beslutninger som tas i samarbeidet? Er dere f.eks. involvert i rekrutteringen av personer til samarbeidet?
- Hvilke sanksjonsmuligheter har dere ovenfor samarbeidet?
- Føler du at samarbeidet har en egen organisasjonskultur som er ulik organisasjonskulturen i din kommune?
- I hvilken grad føler du at du/dere kan påvirke denne organisasjonskulturen?

4. Annet (ca 20 min):

- Opplever du at egen kommune er avhengig av dette samarbeidet?
- Er det ulikt hvor avhengige de enkelte kommunene er av samarbeidet? Har kommunestørrelse noe å si for dette?
- Opplever du at din kommune får mer ut av kronene som legges inn i samarbeidet enn dere ville ha gjort hvis dere skulle løse oppgaven innenfor vanlig kommunestruktur?
- I hvilken grad er alle politikere involvert i samarbeidet og ikke bare de som sitter i styret eller nemnd?
- I hvor stor grad mener du samarbeidet har gjort kommunene mer slagkraftige ovenfor andre myndigheter?
- Opplever du at kommunene er enige om mål og retning for samarbeidet?
- I hvilken grad mener du samarbeidet har medført bedre kvalitet på tjenestene?
- Har samarbeidet bidratt til effektivisering av tjenestene eller rimeligere og mer effektiv drift?

- I hvor stor grad mener du kommunene er enige om hvor mye penger de skal putte i samarbeidet?
- Hvordan oppfatter du generelt samarbeidet mellom kommunene?
- I hvilken grad opplever du at det er konflikt mellom kommunene?
- Syn på kommunesammenslåing og relevans for interkommunalt samarbeid?

5. Avslutning (ca 10 min)

Stille evt oppfølgingsspørsmål

Runde av

Spørre om det er noe de vil dele som vi ikke har spurt om.