

Sturla Ditlefsen

Barrierer og suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid
En casestudie av det interkommunale samarbeidet
INVEST

Masteroppgave i sosiologi

Trondheim 2012

Institutt for sosiologi og statsvitenskap
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
NTNU – Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Barrierer og suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid

En casestudie av det interkommunale samarbeidet INVEST



Masteroppgave Sosiologi
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

 **NTNU**
Det skapende universitet

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært utrolig lærerik, og det har gitt meg innsikt i en kompleks organisering av det kommunale tjenesteapparatet. Ferdigstillelse av masteroppgaven har blitt kombinert med full jobb og et begynnende familieliv. Ny tilværelse, både med stiftelse av familie, inntreden i arbeidslivet og husoppussing har gjort til at masteroppgaven ble forsinket. Det har også vært en modningsprosess i løpet av denne tiden, familielivet samt arbeidslivet har gitt meg nye og viktige perspektiver.

Mest av alt vil jeg takke min fantastiske forlovede, og min beste venn Eva. Uten henne ville ikke dette vært mulig. Hennes støtte, motivasjon og omsorg har vært uvurderlig i denne prosessen. I tillegg har vi blitt foreldre, vår datter har vært en inspirasjon til å fortsette når det har buttet i mot.

Takk til alle dere fantastiske sosiologistudenter som gjorde studietiden minneverdig.

Jeg vil gjerne takke for et fantastisk arbeidsmiljø hos KomRev Trøndelags avdeling Levanger, selv om jeg har hold kortene tett inntil brystet, har de bistått med motivasjon og et hyggelig miljø. Jeg vil også takke Tove Melgård og Rikke Haave for muligheten, uten deres engasjement og initiativ hadde ikke INVEST-samarbeidet blitt belyst.

Tusen hjertelig takk til min eminente veileder Erling Berge, for tålmodighet, optimisme og godt samarbeid til tross for omstendighetene med avstand. En stor takk for inspirasjon og nyttige kommentarer. Tusen takk til Jon Ivar Hovd. Og til slutt rettes det en stor takk til kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer med deres respektive Ordførere og Rådmenn.

Sturla Ditlefsen

29 februar, 2012

Sammendrag

I denne oppgaven er hovedtemaet: *Barrierer og suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid*.

Utgangspunktet for denne oppgaven er interkommunalt samarbeid, hvordan det fungerer og hvilke forutsetninger det har for å lykkes. Oppgaven er en casestudie som tar sikte på å illustrere noen av de teoretiske sammenhengene litteraturen viser oss.

Som følge av det økonomiske presset som er på kommunesektoren i forhold til effektivisering. Ved å inngå i et interkommunalt samarbeid kan høste noen av de stordrifts- og kvalitetsfordeler større enheter gir. Samtidig gir et slikt samarbeid muligheten til å differensiere mellom ulike typer kommunal virksomhet og legge de tjenestene hvor dette er ønsket til de opprinnelige primærkommunene. Alt dette gir et kompleks organisering av ulike typer samarbeid innenfor og utenfor de kommunale grensene. Caset i denne oppgaven er et interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag, basert på de tre kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer.

Oppgaven undersøker hvilke forutsetninger INVEST samarbeidet har for å lykkes med interkommunalt samarbeid. Ved å ta utgangspunkt i teori om vellykkede samarbeid har jeg forsøkt å koble det opp mot ulike sider av samarbeidet. INVEST-samarbeidet innehar mange forutsetninger for å lykkes med interkommunalt samarbeid. Det er mange forutsetninger som spiller inn i en slik kompleks virkelighet. Og jeg har bare hatt muligheten til å se o på enkelte sider av samarbeidet. Mange ulike forutsetninger er blitt drøftet, noen mer aktuell enn andre.

Interorganisatorisk koordinering samt ”polycentric governance” belyste samarbeidets evne til kapabilitetsutvikling, som omhandler kombinasjonen av kompetanse og kapasitet, som er det som skal til for å mestre oppgavene. Begreper om domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet, og mandatkompatibilitet belyste situasjoner i samarbeidet og redegjorde for viktige kriterier for samarbeid.

Selv om det er blitt belyst mange forutsetninger for å lykkes har jeg også identifisert noen barrierer i samarbeidet, både beslutningsprosesser, grad av formalisering, samt mangel på strategiske elementer har bidratt til å begrense utviklingen av INVEST. Samarbeidspotensialet er forstst stort, og det fins mange faktorer som forstst kan belyses.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
1.0 Innledning.....	6
1.1 Problemstilling	6
1.2 Disposisjon	7
2.0 Teori	7
2.1 Institusjonell omgivelse.....	8
2.2 Instrumentell og institusjonell perspektiv	10
2.3 Rammer for samarbeid	12
2.3.1 Polycentric Governance.....	14
2.4 Teoretiske perspektiver på samarbeid	14
2.4.1 Utvekslingsperspektivet	15
2.4.2 Mandatperspektivet	16
2.5 Kriterier for vellykket samarbeid	17
2.5.1 Domenekompatibilitet	18
2.5.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet	19
2.5.3 Mandatkompatibilitet	19
2.5.4. Iverksetting av samarbeid.....	20
2.6 Byråkrati.....	21
3.0 Metode.....	22
3.1 Metodisk valg	22
3.2 Case-studie	23
3.3 Dokumentanalyse	24
3.3.1 Dokumenter som kilde	25
3.4 Intervju	28
3.4.1 Utvalg og opplegg for oppgaven	28
3.4.2 Datas kvalitet.....	30
4.0 Interkommunalt samarbeid.....	32
4.1 Offentlige og private organisasjoner	32
4.2. Bakgrunn, interkommunalt samarbeid	33
4.3 Kommunene og det interkommunale samarbeidet INVEST	35
4.3.1 Steinkjer.....	35
4.3.2 Verran.....	35

4.3.3 Inderøy.....	36
4.3.4 INVEST-samarbeidet	36
5.0 Barrierer og suksesser	42
5.1 Rammer for samarbeid	43
5.2.1 Barnevernsprosjektet et sykdomstegn?	47
5.2 Et prinsipielt dilemma ved frivillig interkommunal samarbeid.....	52
6.0 Kvalitet og vellykket i INVEST	57
6.1 Domenekompatibilitet	58
6.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet	61
6.3 Mandatkompatibilitet	63
7.0 Avslutning	63
Litteraturliste	66
Vedlegg: Intervjuguide.....	73

1.0 Innledning

Alle mennesker i samfunnet vil i løpet av sitt liv være tilknyttet en eller annen organisasjon, enten det er barnehage, skole, jobb, idrettslag og lignende. Etzioni og Lehman (1980) skriver i sin bok om komplekse organisasjoner at de fleste mennesker av moderne samfunn er født på sykehus, utdannet på en skole og jobber i en eller annen organisasjon, og deltar dermed ofte i komplekse organisasjoner (Etzioni & Lehman, 1980). Det at alle mennesker har en relasjon, eller tilhørighet til en eller annen organisasjon, gjør organisasjoner interessant å se på. Som Ahrne (2002) også eksemplifiserer at menneskers tilhørighet til organisasjoner er av stor betydning for deres handlingsmuligheter og livsvilkår. Kommunene er en offentlig organisasjon og ganske så kompleks i den forstand, og når flere kommuner inngår i et samarbeid om felles oppgaveløsning blir det en meget kompleks organisasjon. Med et mangfold av krevende oppgaver vil det i følge Kommuneproposisjonen (2009,2010) alltid, uavhengig av kommunestruktur, være behov for interkommunalt samarbeid.

Dagens kommuner skal ivareta mange ulike oppgaver, knyttet til demokratisk deltagelse, tjenesteproduksjon og til den generelle samfunnsutviklingen. Når to eller flere kommuner samarbeider om utførelse av oppgaver innebærer det et interkommunalt samarbeid (Graver, 2005). De fleste kommunene i Norge deltar i ett eller flere interkommunale samarbeider. Interessen for samarbeid mellom kommuner øker og det blir vanligere. Interkommunale samarbeid er uttrykk for at den enkelte kommune ikke kan eller ikke ser seg tjent med å løse en del oppgaver alene (Berby, 2010). ECON-analyse (2006) viser at interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll. Økonomisk De viktigste fordelene ved interkommunal organisering er knyttet til kompetansegevinster, bedre kvalitet og bedre service og økonomisk innsparing (ECON, 2006).

1.1 Problemstilling

Utgangspunktet for denne oppgaven er et det interkommunale samarbeidet mellom tre kommuner i Nord-Trøndelag. Dette interkommunale samarbeidet omfatter kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer, heretter kalt INVEST.

Temaet for masteroppgaven er ”*Barrierer og suksessfaktorer i interkommunalt samarbeid*”. Hovedformålet med oppgaven er å belyse det interkommunale samarbeidet INVEST ut i fra teori om samarbeid. Jeg håper ved å belyse deler av samarbeidet, å kunne identifisere noen barrierer som svekker, samt noen faktorer som bidrar til å styrke samarbeidet.

Den overordnede problemstillingen er:

Hvilke forutsetninger har INVEST for å lykkes med interkommunalt samarbeid?

INVEST-samarbeidet vil bli belyst på bakgrunn av teori og litteratur omkring vellykket samarbeid. Jeg ønsker kunnskap om INVEST-samarbeidet og hvordan det fungerer i praksis. Datagrunnlaget i denne oppgaven vil bygge på aktuelle dokumenter, og kvalitative intervjuer med informanter fra samtlige kommuner i INVEST-samarbeidet. Oppgaven er lagt opp til å være et case-studie. Informantene vil være fra alle tre kommunene, daglig leder av samarbeidet, i tillegg til leder av et samarbeidsområde. Det er viktig å påpeke at i en casestudie kan man ikke komme lengre enn å illustrere noe av de mange teoretiske sammenhengene litteraturen kan vise oss. Det er dette som blir forsøkt gjort i denne oppgaven.

1.2 Disposisjon

Kapittel to består av oppgavens teoretiske grunnlag. I kapittel tre vil jeg redegjøre for oppgavens metodiske grunnlag. Der vil jeg gå nærmere inn på casestudie, dokumentanalyse og intervju. I kapittel fire vil jeg redegjøre for interkommunalt samarbeid, og mer om caset INVEST. I kapittel fem vil jeg forsøke å identifisere ulike barrierer og suksesser i forhold til INVEST-samarbeidet. I kapittel seks vil jeg gå nærmere inn på kvalitet og vellykket i INVEST. I kapittel sju vil avslutning finne sted.

2.0 Teori

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for teori som er hensiktsmessig i forhold til å forstå prosesser og samarbeidsmekanismer omkring interkommunalt samarbeid. Tankegangen er å tenke opplysende om teori, og stille spørsmålet: er dette noe som kan kaste lys over problemet som

jeg skal granske? Det vil bli redegjort for institusjonell omgivelse, som er med å legge ytre føringer og press på interkommunalt samarbeid. Instrumentell og institusjonell perspektiv er valgt for å få en forståelsesramme omkring handlinger i en interkommunal samarbeidskontekst. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i to perspektiver på samarbeid: Utvekslingsperspektivet og mandatperspektivet (Knudsen, 2004). Disse perspektivene gir en riktig forståelsesramme med tanke på hvorfor kommunene velger å inngå i et samarbeid med hverandre. Der erkjennelse av et koordineringsbehov står sentralt. Videre vil jeg redegjøre for teorier og begreper fra Harald Knudsen (2004), omkring rammer for samarbeid, og kriterier for vellykkede samarbeid. Til slutt vil jeg legge frem teori om byråkrati, for å knytte interkommunalt samarbeid til sin kontekst.

2.1 Institusjonell omgivelse

Institusjoner er ikke et enkelt begrep å ta fatt på. I vårt daglige liv forholder vi oss til regler, både uformelle og formelle, i ulike komplekse situasjoner (Ostrom 2005). Disse reglene er institusjoner. North (1990:3) definerer institusjoner som “*the rules of the game*”. Disse institusjonene strukturerer vår daglige interaksjon. De institusjonelle og kulturelle faktorene påvirker våre forventninger til andres atferd og deres forventninger til vår atferd (Ostrom 2005). Institusjoner påvirker oss daglig, enten de er formelle eller uformelle, de blir spilleregler som regulerer våre handlinger og vårt spillerom.

Mennesket bruker institusjoner til å organisere samhandling. Ostrom (2005) skriver det slik “*institutions are the prescriptions that human use to organize all form of repetitive and structured interactions*” (Ostrom, 2005: 3). Stinchcombe (1997) beskriver institusjonene slik: “*Institutions are staffed and are created to do the job of regulating organizations*” (Stinchcombe, 1997:1). Formelle og uformelle institusjoner regulerer atferden til medlemmene av INVEST-samarbeidet.

Organisasjoner må forholde seg til sine omgivelser og befinner seg i institusjonelle omgivelser. I disse omgivelsene blir organisasjonene konfrontert med sosial skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjoner til enhver tid bør være utformet (Røvik, 1998). Organisasjoners omgivelser er av stor betydning og en forutsetning for deres eksistens, er at den aksepteres som en del av samfunnet. I prinsippet er organisasjonens omgivelser alle

forhold som ligger utenfor organisasjonens grenser (Buch og Vanebo, 2003). En organisasjons generelle omgivelse rommer kultur, politisk system, økonomisk system og teknologi. Innenfor den generelle omgivelsen er det kun en del som kan direkte eller indirekte påvirke organisasjonens muligheter til å realisere sine mål. Denne delen blir betegnet som organisasjonens spesielle omgivelse (Scott og Meyer, 1983 i Buch og Vanebo, 2003:56) og deles inn i tekniske og institusjonelle omgivelser. For at en organisasjon skal ivareta sin produksjon av varer og tjenester er den tekniske omgivelsen nødvendig. I denne settingen vil det være den institusjonelle omgivelsen som er av betydning. Buch og Vanebo (2003) forklarer at det ikke er et klart skille mellom de institusjonelle og tekniske omgivelsene, men det viktigste skillet er at de tekniske omgivelsene er knyttet til effektivitet og de institusjonelle omgivelsene er knyttet til legitimitet (Buch og Vanebo, 2003). For en organisasjon handler det ikke bare om å håndtere sine tekniske omgivelser og skape tilfredsstillende effektivitet, å ta hensynt til de institusjonelle omgivelsene blir også viktig. De institusjonelle omgivelsene blir beskrevet av Buch og Vanebo (2003) ved *”at de setter krav og forventninger som organisasjonene må tilpasse seg for å oppnå støtte og legitimitet”* (Busch & Vanebo, 2003: 88).

Institusjonelle omgivelser er samfunnsskapt fenomen. De gir i realiteten sosialt skapte normer for hvordan en organisasjon burde være, og blir oppfattet som objektive, ytre og gitte betingelser (Røvik, 1998). Organisasjonene blir påvirket fra omgivelsene for hvordan de bør organiseres, og sosialt skapte normer i omgivelsene skaper et press. Røvik (1998) ser på institusjonalisering som en prosess, der organisasjonsoppskrifter fremstår som regellignende faktum for flere aktører. Det blir tatt for gitt som hensiktsmessig, effektiv og ikke minst tidsriktig måter å organisere seg på. Organisasjoner ønsker å være tidsriktige og moderne samtidig som man opplever press på å følge moter, dermed søker de legitimitet fra omgivelsene. Det handler om at organisasjoner har et legitimeringsbehov og markeringsbehov ovenfor omverden og måten man endrer seg på organisatorisk som følge av press utenfra. For å oppnå legitimitet og støtte må organisasjoner tilpasse seg institusjonelle omgivelser som formidler regler og krav. Organisasjoner må tilpasse seg formelle regler, slik som forskrifter eller reglementer. Dette representerer den regulative mekanismen i de institusjonelle omgivelsene. Den normative mekanismen omhandler påvirkning av organisasjoners atferd, der normer i samfunnet, regulerer dens atferd. Kognitive mekanismer

handler om den rette måten å tenke på, forventninger til organisasjoner og hvordan den bør være utformet (Buch og Vanebo, 2003).

Det kan for eksempel være slik at innbyggerne i INVEST kommunen forventer at de skal bidra til næringsutvikling og arbeidsplasser. Noe som blir tatt for gitt og hvis INVEST mangler disse funksjonene vil den ha problemer med å oppnå legitimitet blant innbyggerne. Organisasjoner har et legitimeringsbehov og markeringsbehov ovenfor omverden, og institusjonelle omgivelser omhandler dette samt måten de endrer seg på organisatorisk etter press utenfra (Busch og Vanebo, 2003). Den institusjonelle omgivelsen er ikke stabil og endrer seg stadig, i form av konstant høyt endringstrykk og i stadig nye forslag til reformer (Røvik, 1998).

2.2 Instrumentell og institusjonell perspektiv

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjon som et redskap eller verktøy som er til disposisjon for lederne. Begrensninger blir lagt på den enkeltes handlingsvalg som følge av at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier.

Organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden til enkeltindivider. Endring i styringssignaler fra ledere er ikke uproblematiske og tilpassingen blir ikke enkel. Dette medfører i følge Christensen m.fl (2009: 14) at alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner, og i praksis vil det være ulike grader av institusjonelle trekk i organisasjoner.

Christensen m.fl (2009) lister opp tre fundamentale dimensjoner, den første omhandler hvilken handlingslogikk som er grunnlaget til organisasjonsmedlemmenes atferd. I det instrumentelle vil det si en konsekvenslogikk, der man forsøker å forutsi konsekvenser av den handlingen som utføres, som baserer seg på en mål-middel-rasjonalitet. I det institusjonelle perspektivet vil handlingslogikken være basert på "The logic of appropriateness" (March & Olson, 1984, 1989). Det institusjonelle perspektivet inneholder to tilnærminger, kultur og

myter. Handlingslogikken innebærer ut i fra et kulturperspektiv at man handler ut i fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden. Når det kommer til myteperspektivet er dette handlinger ut i fra hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (Christensen m.fl. 2009: 14).

Den andre dimensjonen er i følge Christensen m.fl. (2009) hva politikk dreier seg om, hvilken oppfatning man har omkring det. Det instrumentelle perspektivet omhandler politikken å søke etter gode virkemidler for å nå målsetninger, mål som er blitt gitt utenfra eller formulert av lederne. Mens i det institusjonelle perspektivet er man åpen for at målene blir gradvis utviklet internt, dette fører til at politikk dreier seg også om å oppdage mål og meningsdanning.

Den siste dimensjonen dreier seg om synet på endring. I et instrumentelt perspektiv vil endring skje som rasjonell tilpassning til skiftende ytre krav eller til nye mål og styringssignaler. Endringer vil skje som gradvise tilpassninger i det institusjonelle perspektivet eller gjennom lange og stabile perioder avløst av radikale brudd siden organisasjoner vil være mer robuste og trege (Christensen m.fl. 2009).

Med skiftende krav enten fra omgivelsene eller skiftende politisk ledelse endres og omstilles ikke de offentlige organisasjonene på en entydig eller uproblematisk måte. Offentlige organisasjoner får lagt bindinger på de beslutningene som fattes som følge av kulturelle tradisjoner, etablerte regler og sosialt definerte konvensjoner. Det instrumentelle perspektivet strekker ikke helt til for å forstå hva som skjer (Christensen m.fl. 2009).

Når det gjelder både årsaksforhold og effekter er det en rasjonell kalkulasjon og klar organisasjonstenkning. Det er evnen til politisk eller sosial kontroll som blir vektlagt i det instrumentelle perspektivet. De instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten blir problematisert i kulturperspektivet. I kulturperspektivet blir de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner fremhevet. For å forstå hvordan endring skjer og hvilke effekter og implikasjoner de har, blir tilpassninger til

rådende oppfattninger og verdier i omgivelsene fremhevet i myteperspektivet (Christensen m.fl. 2009).

Ved at organisasjoner har gradvis vokst seg mer komplekse gjennom utvikling av uformelle normer og praksiser (kulturperspektivet) vil institusjonelle trekk forekomme. De blir verdibærende institusjoner med egne distinkte identiteter og oppfatninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger, som løser oppgaver i instrumentell forstand.

Organisasjoner kan også bli institusjonalisert, dette ved at de adopterer modeller for hva som blir sett på som passende organisering for slike organisasjoner i omgivelsene. Det handler om hva som i vår tid blir sett på som riktig måte og moderne former for organisering som legges til grunn for offentlige organisasjoners organisering og virkemåte, der de tilsynelatende er like på utsiden (Røvik, 1998; Christensen m.fl 2009; Røvik, 2010). Dette medfører i følge Christensen m.fl. (2009) en slags form for motetvang som blir representert i den institusjonaliserte omgivelsen, noe som igjen kan legge føringer på hvordan organisasjonene fungerer i praksis.

2.3 Rammer for samarbeid

Den sterkeste formen for avhengighet er når flere enheter er gjensidig avhengig av hverandre og da blir koordinering ovenfra svært vanskelig. I slike tilfeller må i følge Knudsen (2004) forholdene legges til rette for gjensidig tilpassning. Eksepler på dette er barnevern, kriseseter og lignende.

Den offentlige sektor har for lite kapasitet i følge Knudsen (2004). Etterspørselen etter offentlige tjenester øker både som følge av at samfunnsproblemene øker, og på grunn av aspirasjonsnivået til både befolkningen og byråkratene høynes. Det skjer i tillegg en stadig omskiftning i etterspørsel etter tjenester, der samfunnsproblemene ikke er som før. Det er da snakk om et større behov for nye kompetanser og fleksibel kapasitetstilpassing, som i følge Knudsen (2004) ikke har vært det offentlige byråkratiers sterkeste side. Knudsen (2004: 19f) omtaler to sider, organisasjonsmessig rasjonalisering og kapabilitetsutvikling.

Organisasjonsmessig rasjonalisering kommer av et sterkere press i retning av budsjettnedskjæringer og en såkalt "slanking". Kapabilitetsutvikling omhandler kombinasjonen av kompetanse og kapasitet, som er det som skal til for å mestre oppgavene.

En påbygging av eksisterende institusjoner og etater har tradisjonelt sett vært løsningen når problemene har vært økende, men samtidig stabile og veldefinerte. Ved store byråkratiske og hierarkiske organisasjoner regner man med at stordriftsfordeler skal jevne ut eventuelle hierarkikostnader. Noe som blir eksemplifisert av Knudsen (2004:20), der vi i Norge har hatt kommunesammenslåinger, en opprettelse av sentralskoler og sykehus, samt latt kommunale, fylkeskommunale og statlige institusjoner og etater svulle ut. Knudsen (2004) beskriver to argumenter som ligger til grunn for mye av kritikken av den offentlige sektor samt debatten omkring deregulering. Argumentene omhandler den økonomiske gevinsten omkring stordriftsfordeler og det at man kan ikke forutsette at store monopoler alltid yter klientene de beste tjenestene. Bedrifter i en konkurransesituasjon kan få økonomiske gevinster som følge av stordriftsfordeler, men i offentlige monopoler kan man ikke alltid regne med økonomiske gevinster som følge av at stordriftsfordeler vil bli realisert (Knudsen, 2004).

I Knudsen (2004) står det:

Med skiftende omgivelser, skiftende behov for tjenester, nye teknologier og arbeidsmetoder og til dels uforutsigbare resultater, er det behov for nye og vekslende kompetansesammensetninger, samarbeid og fleksible nettverksstrukturer, der den kollektive slagkraft er avgjørende for problemløsningsevnen (Knudsen, 2004: 21).

Knudsen (2004) påpeker at det blir behov for administrativ fleksibilitet, dette ved at folk med forskjellige kompetanser kan omskoleres eller omgrupperes og innstilles på kompetansemessige, geografiske og funksjonelle måter å løse nye oppgaver på. Administrativt fleksibilitet er ikke ensbetydende med privatisering, deregulering eller nedbygging av det offentlige apparatet. I denne konteksten er det viktig å skille mellom administrativ fleksibilitet og omorganisering. Ved første øyekast kan administrativt fleksibilitet virke på samme måte som omorganisering. For i følge Knudsen (2004) omhandler omorganisering overgang fra en rigid struktur til en muligens like rigid struktur, som blir forbundet sammen med personalmessige kostnader. Omorganisering blir til vanlig brukt som middel for effektivitet, men ikke alltid like effektiv. Men den henger samtidig sammen med intern rasjonalisering og kan muliggjøre høyere ytelse og være et potensial for innsparinger.

”*Interorganisatorisk koordinering*” blir nevnt av Knudsen (2004: 22) som fellesbetegnelse på fenomener som samarbeid, samhandling, nettverksbygging, kontakt, kommunikasjon med mer mellom organisatoriske enheter. Man snakker om interorganisatorisk koordinering når kommunale kontorer, etater eller sektorer samhandler med hverandre, og det kan betraktes som eksternt anliggende og være gjenstand for nettopp interorganisatorisk koordinering.

2.3.1 Polycentric Governance

Den interorganisatoriske koordineringen har klare likhetstrekk til det Elinor Ostrom (2005) omtaler som ”Polycentric Governance”. Ved polysentrisk mener Ostrom (2005) et system der folket er i stand til å forholde seg til ikke bare en, men flere styrende myndigheter på ulike skalaer. Det flere kjerner eller sentra i et styrende perspektiv. Med tanke på INVEST-samarbeidet er begrepet ”polysentrisk governance” veldig aktuelt. Siden samarbeidet baserer seg på flere kjerner/sentra, eller slik det står i samarbeidsdokumentet å opprettholde tjenestetilbudet i tre selvstendige kommuner. Et polysentrisk system består av mange ulike lokalt organiserte enheter for produksjon av offentlig gode. De varierer i typer, størrelse og i hvilke offentlige goder de tilbyr. Aktiviteten er lite regulert av overordna styringssystem, men mye av egenutviklet konstitusjonelle regler og mye av samarbeid og konkurranse med naboenheter (Ostrom, 2005).

2.4 Teoretiske perspektiver på samarbeid

Knudsen (2004) beskriver to perspektiver på samarbeid, utvekslingsperspektivet og mandatperspektivet. Utvekslingsperspektivet omhandler koordinering uten ordre ovenfra, mens mandatperspektivet forutsetter ordre om samhandling fra et overordnet nivå. Dette skillet mellom perspektivene vil i praksis ikke være så klart, da det vil være vanskelig i mange situasjoner med en form for påtvunget samhandling eller samarbeid. Dermed må man enten tilby en form for straff eller motytelser for at samhandling skal finne sted. Mandatperspektivet blir derfor en underkategori av utvekslingsperspektivet. Det som er sentralt i perspektivene er et erkjent behov for koordinering (Knudsen, 2004)

2.4.1 Utvekslingsperspektivet

Et underliggende premiss for samarbeid er at de samarbeidende parter vil søke å komme frem til enighet om en fornuftig oppgavefordeling. Dette i en form av erkjennelse av gjensidig avhengighet og et ønske om å realisere sine mål. Som et resultat av dette avhenger samarbeidet også av overordnede politisk og økonomiske rammebetingelser, i tillegg til partenes evne og positive innstilling til samarbeid (Knudsen, 2004). Det handler om ressursavhengighet med grunnlag av bytteteori, der man utveksler goder og en aktør har interesse av noe en annen aktør kontrollerer. Avhengigheten mellom partene vil være større jo viktigere ressursen er for den enkelte, og jo vanskeligere det lar seg skaffe noen andre steder. Dermed blir kampen om ressurstilgang sentral og ressursknapphet, underbemanning, manglende informasjonstilgang og manglende spesialkompetanse er faktorer og elementer som stimulerer til samarbeid, disse kan også være viktigere enn politisk press for å stimulere til samarbeid/samarbeidsstimulans. En enhet kan umulig bli selvforsynt med ressurser og kompetanse siden behovet for spesialisering og differensiering av tjenester er så stort. Dermed blir man nødt til å løse oppgaver gjennom samhandling og samarbeid. Partene vil gardere seg mot usikkerhet og ekstern dominans ved å prøve å få i stand avtaler som sikrer stabilitet og likeverd (Knudsen, 2004). Det vil være en spenning eller en form for konkurranseaspekt i samarbeidet når det er snakk om en ressurstilgang, noe som igjen kan være uheldig for samarbeidsklimaet. Samarbeidsgevinster er at egne mål kan realiseres og utvekslingen innebærer at det blir mindre risiko og usikkerhet, samtidig som man kan være mer forutsigbar selv om det medfører et avhengighetsforhold. Utvekslingsperspektivet foresetter at partene må ha noe å gi samtidig som de har behov for å ta i mot.

Enheter som skal lykkes i samarbeid må i følge Knudsen (2004) ha mulighet til å arbeide seg fram til samhandlingsprosesser som vil stryke båndene i nettverket gjennom forhandlinger og kompromisser. Nøkkelen til at dette skal lykkes er at hver av de samarbeidende delene må være i besittelse av et minstemål av makt og ressurser og et minstemål av forhandlingsposisjon. Man må ha noe de andre er interesserte i, noe å bidra med. Knudsen (2004) påpeker at det vil måtte bli den enes dominans av den andre ved samarbeid som ikke innebærer en viss grad av gjensidighet. *”Hensynet til samarbeid tilsier derfor at overordnede myndigheter sørger for at hver enhet har et visst minimum av ressurstilgang og forhandlingsposisjon, og at ikke alle ”byttemidler” tillegges en enhet alene ”* (Knudsen, 2004: 31).

Knudsen (2004) oppsummerer perspektivet slik; ”*Utvexlingsperspektivet forutsetter at partene har noe å gi samtidig som de har behov for å ta imot*” (Knudsen, 2004: 32). Han påpeker videre at dersom det dreier seg om en enkel transaksjon (ytelse – motytelse) vil det være en fordel for begge parter at frivillig utveksling skal finne sted. Samtidig trenger ikke den enkelte transaksjon å være til fordel for begge, dersom partene inngår en mer varig form for samarbeid, samt at det er en rimelig balanse og et rimelig resultat for partene.

Utvexlingen behøver heller ikke å medføre et økonomisk gode for begge parter, der ulike verdier og andre goder kan inngå i et bytteforhold. Knudsen (2004) presiserer at ved mindre avhengighet mellom partene vil et tetter samarbeid være mindre sannsynlig. Desto viktigere en ressurs er for de samarbeidende parter, og jo vanskeligere det er å skaffe den fra alternative hold, desto mer vil avhengigheten være mellom dem. Det er liten grunn til å inngå i et langsiktig samarbeid hvis ressursene enkelt kan skaffes hvor som helst. De samarbeidende parter vil forsøke å unngå unilateral avhengighet (kun en part avhengig av den andre). Dette på grunn av at forholdet kan få en hierarkisk karakter, og den ene parten blir styrt av den andre på grunn av dens avhengighet. Hvis det ikke fins et bedre alternativ må man rett og slett akseptere det så lenge et bedre alternativ ikke fins. Knudsen (2004) påpeker at den gunstigste betingelsen for samarbeid finner sted når de samarbeidende parter står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre gjennom delvis overlappende domenefordeling, samt at ressursene er viktig for begge parter og er vanskelig å oppdrive andre plasser. Ved et slikt tilfelle vil man lettere kunne akseptere investeringskostnadene ved å få i gang samarbeidet og alle parter har en klar interesse av samarbeid (Knudsen, 2004: 32).

2.4.2 Mandatperspektivet

Sentralt i mandatperspektivet ligger det at når en høyere myndighet ser behov og muligheter for totalforbedring gjennom økt koordinering og samarbeid. Slik utvekslingsperspektivet legger til grunn ved en vilje til samarbeid og at de ulike partene ser nytten til et slikt samarbeid, er ikke alltid tilfelle, og da trenger man en overordnet instans som griper inn og pålegger samarbeid mellom de ulike partene. Det er dette som er mandatperspektivet. I følge Knudsen (2004: 37) kan koordinering skje som enten et resultat av et overordnet initiativ, eller etter initiativ utenfra, eller underordnet enhet (Knudsen, 2004: 37). Et hovedargument for samarbeid som organisatorisk løsning er fleksibiliteten i samarbeidsmønstrene som følge av

skiftende behov og betingelser. Knudsen (2004) påpeker at hierarkiske løsninger kan gi sikrere resultater på kort sikt enn samarbeid, mens markedsløsninger kan gi større fleksibilitet enn samarbeid. Men som organisatorisk løsning vil samarbeid være den organisasjonsformen som kombinerer fleksibilitet med forpliktelse og tillit (Knudsen, 2004: 41).

Begrepet domene (Knudsen 2004: 41). I vurderingen av samarbeidspotensialet er enheters domene (domain = område) en sentral komponent. I følge Knudsen (2004) er begrepet relevant i forbindelse med interorganisatorisk koordinering, i minst tre sammenhenger. Vanlig bruk av domenebegrepet henviser til den enkelte enhets funksjoner, slik som geografisk plassering, klientgrupper, og tjenester. I en annen sammenheng blir begrepet brukt i uttrykk som domeneenighet eller domeneavklaring. Dette begrepet reflekterer enhetenes arbeidsdeling som et kompromiss eller forhandlingsresultat (Knudsen, 2004).

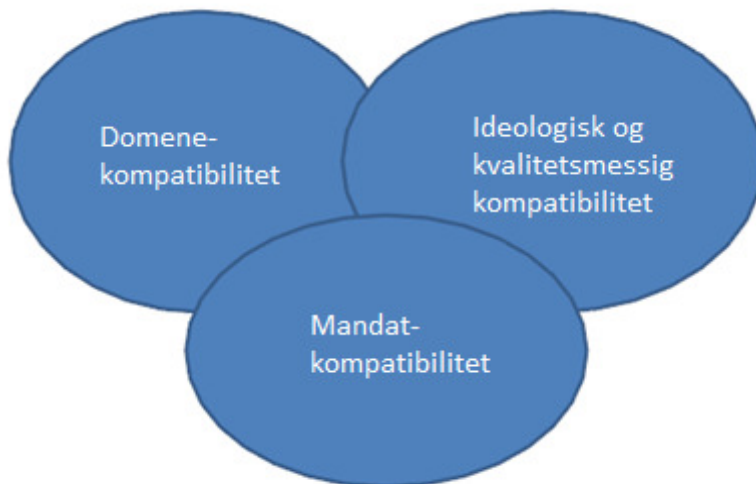
Interorganisatorisk domene er en tredje sammenheng. Dette begrepet definerer et problemområde av felles interesser for flere enheter. På grunn av interessekonflikter er en interessert i en eller annen grad av koordinering. Slike situasjoner vil ikke alltid lede til et varig samarbeid eller samhandling. Det kan være behov for å komme med en (felles) innstilling, nå en felles beslutning, eller påpeke et problem. Knudsen(2004) definerer interorganisatorisk domene som *”et sett av organisasjoner som har felles interesse i et problem”* (Knudsen, 2004: 41). Denne interessen innebærer at problemene er komplekse og udelelige. Med udelelig menes det at problemene kan ikke deles inn i småproblemer og takles av organisasjonen enkeltvis. *”Komplekse problemer krever en allsidig belysning, som forutsetter at mange ulike organisasjoner deltar i diskusjonen og løsningen av problemet ”* (Knudsen, 2004: 41f). Et slikt interorganisatorisk domene vil ofte gi grunnlag for uenighet og være ustabil.

2.5 Kriterier for vellykket samarbeid

I denne delen vil jeg gå nærmere inn på premisser for samarbeid, *”Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser”* (Knudsen, 2004). Kvaliteten på samarbeidet avhenger av samsvaret omkring arbeidsmetoder, forståelser, mål og interesser. I følge Knudsen (2004) er det særlig tre kriterier eller betingelser for å lykkes med samarbeid, disse blir omtalt som premisser for samarbeid. De tre kriteriene omfatter; domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig

kompatibilitet og mandatkompatibilitet (Knudsen, 2004: 43). Vi skal gå nærmere inn på disse premisene nedenfor.

Figur 1: Kriterier for et vellykket samarbeid



2.5.1 Domenekompatibilitet

Med domenekompatibilitet menes det at man har gode overlappende domener som man kan dra nytte av i et samarbeid. Det er forholdet mellom domener som er avgjørende for hvor vellykket samarbeidet er. Deltagerne må ha en opplevelse at samarbeid er nyttig ut i fra fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige enhetene. (Knudsen 2004).

Knudsen (2004) påpeker at det som utgjør det viktigste grunnlaget for hovedmålsetningen til organisasjoner vil være den eksisterende rollefordelingen. Den kan bli avgjørende for samarbeidets kvalitet ved at den i tillegg kan ha en viktig legitimerende og beskyttende funksjon. Dermed kan forholdet mellom deltagerens domeneavgrensning være en nøkkelfaktor i samarbeidet (Knudsen 2004). Fullstendig overlappende domener medfører konkurranse og et høyt konfliktpotensial. Man vil ha lite å tilby hverandre når man har tilgang til samme type ressurser. Det samme kan skje ved situasjoner der man ikke har noen form for domeneoverlapping. Det er de med delvis overlappende domener som blir av interesse, der man kan både utfylle og utnytte hverandres egenskaper og kompetanse. Et samarbeid med

delvis overlappende domene vil dermed føre til en samhandlingsgevinst som er med på å utvikle både egenskaper og kompetanse hos den enkelte (Knudsen 2004).

2.5.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet

Det andre kriteriet for et vellykket samarbeid omhandler de samarbeidende partenes ideologiske og kvalitetsmessige oppfatning. Det er avgjørende for samarbeidet at partene har noenlunde sammenfallende ideologiske og kvalitetsmessige oppfatninger om hverandre. Med dette menes det at de samarbeidende parter har en forståelig/rimelig til dels felles oppfatninger omkring hva den andre part står for og hvilke arbeidsmetoder som er gode. Kvalitetsmessig kompatibilitet er nært forbundet med ideologisk kompatibilitet og blir et uttrykk for hvordan man vurderer hverandres faglige prestasjoner. Det innebærer at enheter som skal samarbeide burde ha passe likt kvalitetsmessig nivå, slik at man forstår hverandre. De som samarbeider med hverandre burde ha et minstemål av fellese verdier og mål (Knudsen 2004). Felles forståelse for hverandre blir et viktig punkt med tanke på samarbeidet mellom kommunene i Nord-Trøndelag.

2.5.3 Mandatkompatibilitet

Selv om samarbeidsgevinstene synes å være åpenbare er det ikke alltid slik at man velger å samarbeide, og da kan det være ønskelig med en form for mandat eller påtrykk. Et påtrykk ovenfra eller fra utsiden kan bidra til innføring av regler og rutiner eller at det blir foretatt en mer tvungen fram for samarbeid (Knudsen, 2004: 46). Det er nettopp dette påtrykket som utgjør det siste kriteriet hos Knudsen (2004), for der et legalt mandat ikke er nok for å inngå i et samarbeid, trenger man av og til en overordnet instans for å inngå et samarbeid mellom ulike organisasjoner. Et krav eller mandat for samarbeid av en overordnet instans, derav navnet mandatkompatibilitet. Det er viktig at mandatet er forankret i både ledelsen og i de som arbeider i organisasjonene om man skal lykkes. Mandatet kan realiseres enten ved at en av enhetene eller en overordnet instans får plikt og rett til å kontrollere at samarbeidet finner sted (Knudsen, 2004). Dette avhenger også av viljen og evne til å kontrollere samhandlingen fra mandatgiverens side, og om deltagerne av samarbeidet er av oppfattning om samarbeidet er fornuftig eller ikke, samt i hvilken grad det er mulig å ta ut gevinster av samarbeidet (Knudsen 2004).

2.5.4. Iverksetting av samarbeid

Janet A. Weiss (1987) foretok en studie som utforsket hvilke faktorer som er med på å overvinne de ulike barrierene for samarbeid, med tanke på offentlige etater. Hun fant ut at institusjonell kapasitet var en forutsetning for løpende koordinering mellom offentlige skoler. Når organisasjoner står ovenfor problemer, der de ikke har en tilstrekkelig løsning, er de mer åpne for samarbeidsløsninger.

Selv om denne studien omhandler samarbeid og koordinering mellom ulike skole distrikter, har Weiss kommet med fruktbare faktorer som beskriver mulighetene for å overvinne barrierer i offentlig samarbeid. Det som er særlig interessant er de tre faktorene eller trinn ("steps" i Weiss (1987)) som må være til stede for at iverksetting av samarbeid skal fungere i praksis. Det første trinnet omhandler aktørenes erkjennelse av at man har et felles problem, at man må føle at det er behov for samarbeid. Det er ikke tilstrekkelig at man opplever samarbeidet som tjenlig eller betydningsfullt, det er også nødvendig med et ytre press for at forskjellige organisasjoner skal kunne samarbeide.

I følge Weiss (1987) handler det også om vilje. Man må ville samarbeide i tillegg til å oppleve at det er nyttig og ha et ytre press. Trinn to omhandler tilgjengeligheten av ressurser for å løse problemer gjennom samarbeid. Ressurser til å utvikle og gjennomføre ulike samarbeidsordninger må identifiseres og mobiliseres. Dermed blir det viktig å undersøke hvilke løsninger, ressurser eller ekspertise som kan bli tilgjengelig i et samarbeid. Hvis ikke disse ressursene blir tilgjengelige i samarbeidet vil samarbeidsprosessen i følge Weiss (1987: 116) "ground to a halt". Som det tredje trinnet trekker Weiss (1987) frem behovet for institusjonell kapasitet til å sette opp samarbeidet. Det skjer en mobilisering av egne ressurser for å innfri interne institusjonelle krav for å få samarbeidet til å fungere. En forutsetning for modellen vil være at problemene må være egnet til å bli løst gjennom samarbeid, "*Such a modell may offer guidance to those who design and operate interdependent networks of agencies, as well as to those who seek to understand them*" (Weiss, 1987: 109). I følge Weiss (1987) blir en samarbeidsløsning virkelig tenkt gjennom når krav og press utenfra blir sterkt nok til at problemene settes i fokus.

"Cooperation may offer relief for many problems through reduced costs, improved service quality, or broader perspective" (Weiss, 1987: 111)

Ressurser er viktige, både med tanke på deltagelse og en eventuell ikke deltagelse i et samarbeid. Dermed blir det en viktig determinant for organisatorisk engasjement. Organisasjonene finner som regel ut av at kostnadene for samarbeid blir for store.

Samarbeid på tvers av organisasjoner innebærer felles ansvar og delt kontroll, dette innebærer ofte koordinering, overvåkning og tilbakemeldinger som potensielt kan skade legitimiteten og integriteten om samarbeidet mislykkes (Weiss, 1987)

Weiss (1987) Beskriver en modell der oppfattede problemer, delt på tvers av organisasjonene fungerer som en trigger for samhandling. Samarbeid vil trolig finne sted hvis de ulike organisasjonene har felles problem, og ressurser må være tilstede for å lette samarbeid, dermed vil organisasjonene ha kapasitet til å gjennomføre samarbeidsprosjekt (Weiss 1987). Weiss (1987) poengterer også at samarbeid er kostbart og kostnadene vil som regel komme før eventuelle fordeler kommer til syne.

I følge Weiss (1987) vil ressursavhengighet kunne tvinge organisasjoner til å samarbeide, noe som er direkte overførbart med situasjonen i INVEST-kommunen Verran. Problemer med samarbeid og koordinering har å gjøre med organisasjonen og systemet, slik dette er fokuset av Weiss. I likhet med Knudsen (2004) er det snakk om komplementære målsettinger, eller at målsettinger overlapper uten samtidig å være identiske. Forventninger og press fra omgivelsene er noe enhetene kan være underlagt.

2.6 Byråkrati

Muligheten til å bytte varer og tjenester er den kanskje viktigste forutsetningen for økonomisk effektivitet i moderne samfunn, siden dette gjør det mulig å høste gevinster ved arbeidsdeling og spesialisering – samtidig kjennetegnes moderne samfunn av at mye av produksjonen heller skjer ved samarbeid innen organisasjoner enn mellom (Colbjørnsen, 2003: 90).

Colbjørnsen (2003) skriver at sentralisert styring skjer i praksis gjennom utforming av et regelverk, der regler er standardiserte beslutningsprosesser og kan som det være svært

effektive. Man unngår tidskrevende dobbeltarbeid, ved og ikke å gå igjennom samme beslutningsprosess hver gang beslektede saker blir tatt opp.

Spesialisering og utvikling av spisskompetanse er en av hoveddrivkreftene bak økonomisk vekst og økt produktivitet. Colbjørnsen (2003) lister opp fem grunner til dette, motivasjonsgevinst, repetisjonsgevinst, kontinuitetsgevinst, konsentrasjonsgevinst og kvalitetsgevinst. Motivasjonsgevinst vil si, spesialisering fører til at enkelte kan gjøre den jobben man er interessert i og evner til nettopp den stillingen. Øvelse gjør mester og det er i følge Colbjørnsen (2003) dokumenterte læringskurver som viser hvordan enhetskostnadene synker med akkumulert produksjon. Det er dette som er repetisjonsgevinst. Når folk slipper å bruke tid på å bytte mellom ulike oppgaver er det en kontinuitetsgevinst.

Konsentrasjonsgevinst går nettopp på det med konsentrasjon, der det er lettere å jobbe med kun en ting av gangen. Kvalitetsgevinsten har med at når man kan sitt fag gjør man færre feil. Byråkratier gjør det mulig å høste slike gevinster gjennom spesifiserte oppgaver og klare faggrenser og enheter (Colbjørnsen, 2003).

Sterk sentralisering kan føre til at en del beslutninger tar lang tid, hierarki kan kvele motivasjon og initiativ. Sterk arbeidsdeling kan føre til revirholdninger og kan hindre samarbeid om felles mål (Colbjørnsen, 2003).

3.0 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for de metodeiske valg som er tatt. Det vil bli beskrevet fremgangsmåte som er brukt i for å samle inn, analyser og drøfte dataene. Jeg vil først begrunne hvorfor casestudie er valgt, videre vil jeg se på dokumentanalyse og kilder som grunnlag i analysen. Så vil intervjumetoden drøftes og informantene vil bli redegjort for. Til slutt vil det bli forklart kvalitetsindikatorer på kvalitativ forskning og vurdere datas kvalitet.

3.1 Metodisk valg

Når man skal belyse en problemstilling innenfor samfunnsvitenskapen trenger man å samle inn data fra et bredt spekter av informasjonskilder. Ulike former for eksisterende data blir brukt mer enn hva man tror, men har manglende innflytelse i akademia. Pole og Lampard (2002:148) mener mangelen på innflytelse kan dels forklare hvorfor forskere ikke klarer å

utnytte kildene til det fulle, og er noen ganger ikke klar over hvilke kilder som er tilgjengelige (Pole og Lampard, 2002). Som nevnt innledningsvis baserer oppgaven på en casestudie av det interkommunale samarbeidet INVEST. I casestudier kan både kvalitative og kvantitative metoder benyttes. I følge Repstad (1993) er kvalitative casestudier bedre egnet til å fange opp totalsituasjoner og stabile sammenhenger i det aktuelle caset (Repstad, 1993). Det som kjennetegner casestudiet er at fenomenet studeres i sin naturlige sammenheng (Yin, 2009), samt det retter fokus mot å gå i dybden og studere mye informasjon om en eller flere enheter (Thagaard, 2006). I forhold til å belyse ulike sider ved INVEST-samarbeidet, finner jeg det hensiktsmessig å bruke casestudie..

3.2 Case-studie

Casestudier går i dybden og gir innsikt i det aktuelle fenomenet som studeres. Robert K. Yin (2009) er en av de mest refererte og anerkjente forfatterne når det kommer til casestudie, og jeg velger derfor å forholde meg han. Et case-studie er mye brukt på grunn av sin anvendelighet og fleksibilitet. Metoden er en emirisk undersøkelse, som i følge Yin (2009) avgrenses til to ting. Det første er at man undersøker samtidige fenomener i sin naturlige sammenheng. Det andre er at man baserer seg på flere kilder av data (Yin, 2009). Det innebærer at man ikke støtter seg til kun en metode, men benytter flere og har et bredt utvalg av datakilder. Casestudier egner seg spesielt godt til å forklare spørsmål som; hvorfor og hvordan (Yin, 2009). I denne konteksten er det ønske om å identifisere barrierer og suksessfaktorer for INVEST. Spørsmålene jeg ønsker å få svar på i denne oppgaven er: Hvordan fungerer og praktiseres samarbeidet i INVEST? Hvorfor er det slik, og hvilke forutsetninger finnes det i samarbeidet for å lykkes? I følge Yin (2009) kan generalisering av resultatene kun sees i forhold til en teori eller modell, og ikke i forhold til en populasjon. Dermed vil metoden benyttes for å undersøke i hvilken grad teorien stemmer overens med praksis.

For i en casestudie kan man ikke komme lengre enn å illustrere noe av de mange teoretiske sammenhengene litteraturen kan vise oss. Det er dette som blir forsøkt gjort i denne oppgaven. På bakgrunn av teori og litteratur omkring vellykket samarbeid sett i lys av INVEST. Jeg ønsker kunnskap om INVEST-samarbeidet og deres syn på samarbeidet, der jeg tester det opp mot teorier for samarbeid. For å få denne kunnskapen og for å belyse

samarbeidet, har jeg valgt å bruke dokumenter som en datakilde i oppgaven, dette i tillegg til intervju med sentrale aktører. Ved hjelp av både dokumenter og intervju har jeg fått innblikk både i hvordan samarbeidet organiseres, og hvordan det fungerer i praksis. Kritikken til metoden omhandler ofte statistisk generalisering, der det er begrenset muligheter for generalisering ut over caser. I denne sammenheng da det omhandler interkommunalt samarbeid og det finnes utallige måter å organisere samarbeidet på, er det ikke mulig med statistisk generalisering. Men det er muligheter for analytisk generalisering, der enkeltelementer av studien kan generaliseres tilbake til andre interkommunale samarbeid i Norge. Med tanke på INVEST-samarbeidet vil det være særlig relevant i forhold til at INVEST har en tydelig ”praktisk pragmatisk samarbeid”, noe som er unikt i forhold til andre interkommunale samarbeid. Dette gjør at analysen omkring deres organisering ut i fra praktisk pragmatiske hensynt er veldig interessant. Ser vi på enkelt tilfeller i samarbeidet med tanke på modeller for organisering og prosesser i samarbeidet, er det særlig relevant i forhold til andre samarbeid.

3.3 Dokumentanalyse

Vi lever i et moderne industri- og informasjonssamfunn og i tråd med utviklingen av teknologi og massemedia foreligger det en masse informasjon i skriftlig format (Pole og Lambert, 2002). I dagens samfunn er dokumentasjon sentralt, likevel blir skriftelige spor oversett innenfor samfunnsvitenskapen (Prior, 2004: 345). Når man analyserer tekster eller dokumenter blir det som regel koblet til historisk metode, men også samfunnsvitere og sosiologer har også praktisert dokumentanalyse for å forklare samfunnsfenomener (Halvorsen, 2003). Dokumentstudiene kan være en del av forskningen eller være hovedkilden i datainnsamlingen. For at man skal kunne si noe om intensjonene, bakenforliggende ideer eller skjulte agendaer må det en grundig analyse av dokumentene. Det gjelder alle dokumentstudier, enten det er NOU-er, Stortingsmeldinger eller andre dokumenter (Brekke, 2006). Begrepene kilder og dokumenter blir brukt om hverandre. Når jeg refererer til kilder er det ment som dokumenter.

Innenfor kvalitativ forskning har analyse av dokumenter en lang tradisjon (Thagaard, 2006). Dokumentene er skrevet for et annet formål, altså ikke en primærkilde som forskeren selv har samlet inn, men en sekundærkilde som har et annet utgangspunkt enn det forskeren skal bruke det til (Thagaard, 2006). Dokumentanalyse har som tilnærming sin standard fra historisk

metode (Holme og Solvang, 1996). Ulike former for dokumentanalyse omfatter innholdsanalyse (vel og merke av sekundærdata), diskursanalyse, narrative analyser og kontekstuell analyse (Grønmo, 2004). Innholdsanalyse er en del av dokumentanalyse som omfatter ulike former for systematisering av innhold og kildekritiske metoder, vil være det jeg går inn på. Men ikke innholdsanalyse i sin rene form. INVEST-samarbeidet har mange ulike interessante kilder som blir viktig å belyse ut i fra dokumentstudier.

Proessen med å forholde seg til tidligere forskning og søke gjennom litteratur, er en tidskrevende og arbeidsom fremgangsmåte. Prosessen er viktig og blir betegnet som en *”omstendelig og ikke sjelden krevende og vanskelig prosess”* (Holme og Solvang, 1996:123). Når man har gjennomført en systematisk gjennomgang av litteratur og funnet ut hva som er innenfor temaet. Kan man identifisere ulike dokumenter (kilder) som kan være viktige for oppgaven. Dette stiller store krav til forskeren og hans eller hennes kompetanse, som må foreta mange kildevalg etter faglig skjønn. Det er viktig å skaffe seg en oversikt over hvilke kilder som er relevante og tilgjengelig. Men en totaloversikt er ikke nødvendigvis et behov for å behandle den aktuelle problemstillingen (Holme og Solvang, 1996). I forhold til INVEST startet jeg med en litteraturgjennomgang av interkommunalt samarbeid via Bibsys, KR D (Kommunal- og regionaldepartementet) og KS (Kommunesektorens Organisasjon) sine sider. Ut i fra litteraturgjennomgangen satte jeg igjen med flere sentrale aktører i interkommunalt forskning; Karl Gunnar Sanda (2000,2001), Telemarksforskning-BØ, Jørund Vinsand (2007,2008), NIVI-analyse. Disse har bidratt med å belyse viktige elementer og faktorer for interkommunalt samarbeid. Den tidligere forskningen muliggjør en identifisering av både barrierer og suksessfaktorer i INVEST-samarbeidet.

3.3.1 Dokumenter som kilde

Det som kan betraktes som en kilde er ethvert grunnlag for informasjon om samfunnsmessige forhold. Det er et stort mangfold av eventuelle informasjonskilder, og det er tre hovedtyper av kilder i samfunnsvitenskaplige studier; aktører, respondenter/informanter og dokumenter (Grønmo, 2004). Det er den sistnevnte kilden som vil være av betydning i denne sammenheng. Yin (2009) presiserer at dokumenter er en viktig kilde i casestudier. Dokumentene er nyttige selv om de ikke alltid er nøyaktige. Faren for irrelevant datamateriale kan være stor innenfor dokumentanalysen (Holme og Solvang, 1996). Samtidig blir det

påpekt at det kan avsløre betryggende likhetstrekk eller fremheve interessante ting som ikke stemmer overens (Yin, 2009; Pole & Lampard, 2002). Fleksibiliteten er altså stor med dokumenter som datakilde. Dokumentene er faktisk nyttige som sekundærkilde. De kan påvise korrelasjon mellom flere elementer, eller bidra til å underbygge antakelser i primærkilde. Disse kildene spiller ofte en innledende, komplementær eller supplerende rolle i forskningsprosjekter (Pole og Lampard, 2002). For selv om man ikke har funnet kilder til de mest sentrale forskningsspørsmålene har man muligheter, ved å implementere kildene i forskningsprosjektet for å underbygge pålitelighet.

De ulike dokumentkildene representerer også ulike faremomenter som blir viktig å diskutere. Ved å analysere et interkommunalt samarbeid er det mange dokumenter knyttet til en slik kontekst. I INVEST-samarbeidet finnes det flere typer kilder som gjør seg gjeldende. Yin (2009) i likhet med Pole og Lampard (2002) mener at dokumentene må behandles omsorgsfullt og det man tror er relevant burde ikke bli tatt for gitt. I hvilken grad kan man stole på kildene som er valgt, er et sentralt spørsmål. Tilbake til typene for kilder som jeg har redegjort for av Dahl (1967) i Holme og Solvang (1996:122). De ulike typene for kilder representerer ulike momenter som blir viktig å ta til etterretning. Med tanke på dokumentkilder i en organisasjon kan det representere årsmeldinger, pressemeldinger, vedtekter, organisasjonskart, møtereferat, fremdriftsrapporter og administrative dokumenter (Yin, 2004:85f). Organisasjoner produserer både interne og eksterne dokumenter (Pole og Lampard, 2002). Kildene kan være både offentlige og private. På bakgrunn av de ulike typene kilder man finner innenfor en organisasjon vil det være hensiktsmessig å gjennomføre en dokumentanalyse. De ulike dokumentkildene i en organisasjon vil kunne belyse ulike forhold, gi begrunnelser og svar som man ellers ikke ville fått ved en annen metode. Som beskrevet innledningsvis for å kunne si noe om intensjonene, bakenforliggende ideer eller skjulte agendaer må det gjøres en grundig analyse av dokumentene (Brekke, 2006).

Jacobsen (2003:98) presiserer at nøytrale institusjoner har oftere høyere troverdighet. Da må man stille seg spørsmål angående intensjonene til organisasjonen. Det er viktige aspekter å tenke på når man skal analysere et dokument. På hvilken måte fremstiller INVEST-samarbeidet seg i det offentlige rom? I slike analyser blir det mulig å avdekke intensjoner og bakenforliggende årsaker. Det er veldig viktig at kildematerialet blir tolket på bakgrunn av

kildens kontekst. Offentlige dokumenter blir skrevet til en spesiell hensikt, og for en spesiell målgruppe. Dokumenter utarbeides primært for å tilfredsstille krav om slike dokument. Mottakeren er viktig her, er det allmennheten som skal se dokumentet eller er det kun for styret i organisasjonen, hvor går skillet mellom offentlig og privat innhold.

Det stilles store krav til forskeren som skal bruke dokumentstudier og analyser innenfor kvalitativ forskning. Det er mange vurderinger som man må ta hensyn til. Kildeobservasjon, tolkning av kilder, opphavsbestemmelse og fastlegging av brukbarhet (Holme og Solvang, 1996). I likhet med annen kvalitativ forskning må en vurdere validiteten og reliabiliteten til sekundærkildene. Det handler om systematisk jobbing, konstant kildekritikk og utsiling av kilder. Forskeren må være refleksiv i utvelgelsesprosessen, ta både subjektive og objektive valg for å gjennomføre en dokumentanalyse eller dokumentstudie. Det er umulig å få fullstendig kontroll over hva som foreligger av eksisterende litteratur, derfor må man stole på sine egne ferdigheter. Det at kildene som man har systematisert og kartlagt kan brukes på så forskjellige måter er en styrke for denne metoden. Det viser at den er fleksibel samt ufattelig tilpassningsdyktig og kan brukes ved mange ulike sammenhenger

Dokumenter som vil bli brukt som data i denne oppgaven er:

- Samarbeidsavtalen mellom INVEST-kommunene. 2003
- INVEST fellesdokument, utarbeidet av rådmennene. 2004
- Brann utredning, organisasjonsform. 2004
- INVEST IKT-rapport 2005
- Felles saksfremlegg for kommunestyrene i INVEST, 2006
- INVEST statusrapport august 2007
- Økonomifunksjon fellesorganisering, 2007.
- Styringsdokument for INVEST, 2008.
- IKT-strategi INVEST, 2009

- DMS Inn-Trøndelag, omforent utkast, 2010

Alle tilgjengelige møtereferat er gjennomgått fra 2003 til 2010 teller dette 63 møtereferat. Møtereferat etter 29.09.2010 er ikke tilgjengelig og derfor ikke gjennomgått.

3.4 Intervju

For å undersøke visse sider av INVEST-samarbeidet ble intervju valgt som datainnsamlingsmetode i tillegg til dokumenter. Der man ikke vet mye fra før er åpne intervju en god metode, man har da mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål og få et utforskende preg. Intervju gir en unik mulighet til å gå i dybden på et tema, i tillegg til å føre interessante spørsmål. Intervjumetoden er dynamisk og man har mulighet til å endre oppsettet underveis. Man har også muligheten til å få forklaringer og begrunnelser samtidig som man får innsikt i deres meninger (Schiefløe, 2003).

3.4.1 Utvalg og opplegg for oppgaven

Starten på denne på denne oppgaven går tilbake til vinteren 2010, da jeg møtte representanter fra KomRev Trøndelag IKS ved arbeidslivsdagen på Dragvoll. En stund etter arbeidslivsdagen sendte jeg mail til Daglig leder av KomRev, der jeg skrev en åpen søknad om å skrive masteroppgave hos dem. Jeg ble kontaktet av KomRev og vi avtalte et møte. I møtet så vi på forskjellige løsninger med tanke på masteroppgave hos dem. De hadde fått flere bestillinger fra INVEST-samarbeidet omkring en evaluering av samarbeidet. På grunn av deres spesialiserte oppgaver med tanke på forvaltningsrevisjon, ble det ikke mulig å gjennomføre en oppgave i regi av KomRev. Det betydde i midlertidig ikke at jeg fikk muligheten til å gjennomføre en oppgave hos dem. De ble en samarbeidspartner som satte meg i kontakt med INVEST. Vi enige om å kontakte INVEST-samarbeidet for å høre om de var interessert. Det var de og vi fikk komme på et møte hos dem. Sammen med en representant for KomRev møtte jeg hele den Administrative styringsgruppen til INVEST. På forhånd hadde jeg laget et notat som jeg hadde med meg, ut i fra hvilke mulige løsninger vi kunne velge å fokusere på ut i fra min sosiologiske bakgrunn. Videre prosess ble å sette sammen et forslag for oppgave. Dette forslaget drøftet jeg med Daglig Leder av INVEST. Forslaget om oppgave var ikke videre enn at vi ble enige om å ta utgangspunkt i hele INVEST-samarbeidet, og en evaluering av det. Dette var utgangspunktet for masteroppgaven.

I denne oppgaven foretok jeg et strategisk utvalg av informanter. Et strategisk utvalg handler om å velge informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategisk i forhold til studien (Thagaard, 2006). For å få et bredt utgangspunkt for å vurdere INVEST, bestemte jeg meg for å intervju sentrale personer i samarbeidet. I og med at jeg hadde vært i møte med hele den Administrative styringsgruppen, og opprettet kontakt med Daglig leder, hadde jeg muligheten å intervju samtlige rådmenn og ordførere tilnyttet INVEST. I tillegg intervjuet jeg Daglig Leder, samt en leder av et tilfeldig samarbeidsområde.

Disse omhandlet Utformingen av min intervjuguide fikk et semistrukturert design. Ved og delvis å strukturere intervjuguiden fikk jeg mulighet til å følge opp interessante spørsmål, muligheten til å gå ut over manus og strukturere intervjuet underveis. Den videre struktur på intervjuguiden utformet jeg slik at den hadde en progresjon i forhold til spørsmålene som ble stilt. Jeg la opp til enkle bakgrunnsspørsmål til å begynne med, for å så gå mer inn i caset som skal studeres. Det første spørsmålssettet var samarbeidsspørsmål som tok utgangspunkt i utfordringer, eventuelle konflikter, betente saker og misforståelser. Jeg hadde en spørsmålsblokk som omhandlet organisasjonskultur, og det jeg valgte å kalle INVEST-ånden. Videre la jeg opp spørsmål omkring makt og autoritet i samarbeidet, dette for å finne ut av hvordan systemet var oppbygd. I forberedningene til intervjuguiden prøvde jeg å sette meg så godt inn i samarbeidet som mulig, og derfor formet jeg en spørsmålsblokk omkring strategiske løsninger versus pragmatiske løsninger. Som følge av teori jeg hadde tilegnet meg i løpet av litteraturgjennomgangen, ble jeg interessert i å finne ut mer omkring kommunal styring versus kommunal effektivitet og kontroll. Til slutt hadde jeg noen spørsmål som gikk på de ytre rammene, nemlig brukerne og innbyggerne. Helt til slutt fikk informantene muligheten til å uttrykke generelle betraktninger rundt samarbeidet. Intervjuet hadde en ramme på inntil en time. Før intervjuet startet redegjorde jeg for bruk av båndopptaker, innhold, informasjon angående prosjektet, hvilke spørsmål som kom til å bli stilt. Retten til å bryte når som helst. I tillegg fikk informantene beskjed om at de ikke kunne sikres en konfidensiell behandling, og i én avgrenset case er det vanskelig å anonymisere de ulike partene.

Påfølgende prosess var å intervju de aktuelle informantene.

Informantene var som følger:

- Rådmann i Steinkjer, Ordfører i Steinkjer
- Rådmann i Verran, Ordfører i Steinkjer
- Rådmann i Inderøy, Ordfører i Steinkjer
- Daglig Leder INVEST
- Leder for Inn-Trøndelag Skatteoppkrever

Alle intervjuene ble holdt på deres kontorer og hadde en tidsramme fra 45 minutter til 1 time og 20 minutter.

Bearbeidelse av datamaterialet ble gjort ved å transkribere samtlige intervju, noe som utgjorde en stor mengde data. Transkriberingen er foretatt i nærmest muntlig form, dette for å få en følelse av nærhet til intervjuobjektet. I løpet av transkriberingen ble gjort små minianalyser ut i fra hva som ble dokumentert. Etter denne prosessen ble det på nytt foretatt et litteratursøk, dette ut i fra de faktorene som ble identifisert under transkriberingen. Det ble lagt til grunne for teori omkring samarbeid og andre relevante perspektiver som belyste problemstillingen.

3.4.2 Datas kvalitet

Når det handler om datas kvalitet blir det viktig å belyse tre viktige kvalitetsindikatorer for kvalitativ forskning. Kvalitetsindikatorerne er reliabilitet, validitet og generaliserbarhet (Tjora, 2009). Thagaard (2006) bruker betegnelsene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet for disse kvalitetsindikatorerne. Jeg har valgt å bruke Tjora sine betegnelser da de er mer etablert som kvalitetsindikatorer i all forskning (Tjora, 2009).

Kvalitative studier er undersøkelser der mennesker forholder seg til hverandre og akkurat derfor er det viktig at man argumenterer for troverdighet i oppgaven (Thagaard 2006). En vurdering av troverdigheten i kvalitative data går i hovedsak ut på forskerens refleksjon over hvordan innsamlingen av data har foregått, med spesielt fokus på å finne mulige feilkilder (Ringdal 2006). For å gjøre data mer uavhengig av forskerens oppfatning er det nyttig å bruke diktafon (Thagaard 2006). Intervjuene er dermed forhåpentligvis mindre preget av mine egne

oppfatninger enn om kun notater hadde blitt brukt. Tjora (2009) påpeker at bruk av diktafon og direktesitering av informanter styrker reliabiliteten til undersøkelsen ved at informantenes stemme blir synliggjort for leseren. Det blir da også viktig å redegjøre for bruken av sitatet.

Hvilke teorier og perspektiver som har bidratt til å forme forskningsdesignen og analysen blir viktig å redegjøre for når man formidler resultater. Dette har å gjøre med at teori i større eller mindre grad kan være med på å forme forskningen (Tjora 2009).

Validitet betyr gyldighet (Tjora 2009). Som nevnt bruker Thagaard (2006) bekreftbarhet i stedet for validitet. Bekreftbarhet er knyttet til tolkningen av resultatene (Thagaard 2006) og for å øke bekreftbarheten er det viktig å være kritisk. Ved å ta i bruk diktafon og senere transkribere intervjuene reduserte det muligheten for å høre, eller huske informasjon feil. At forskningen er forankret i annen relevant forskning og innenfor rammene av faglighet er den viktigste sikringen for høy validitet (Tjora 2009). For å øke bekreftbarheten drøftes resultatene med andre resultater om interkommunalt samarbeid i tillegg til tidligere teori og forskning. Det må uansett tas forbehold for egen fortolkning av datamaterialet.

I en kvalitativ studie som dette vil generalisering bety en forståelse av at studiets tolkning og analyse kan ha en overføringsverdi i forståelsen av lignende fenomener (Ringdal 2006). Tjora (2009) skiller mellom fire ulike former for generalisering, ingen generalisering, naturalistisk generalisering, moderat generalisering og konseptuell generalisering. Vi mener vår oppgave i størst grad tilfredsstillende naturalistisk generalisering. Naturalistisk generalisering handler om at man via rapporteringer kan redegjøre godt nok for detaljene i en case, slik at leseren kan vurdere om gyldigheten i funnene kan relateres til sin egen case (Tjora 2009).

Evalueringen av det interkommunale samarbeidet INVEST kan være interessant for lignende tilfeller og funn kan bidra til en større forståelse av viktige samarbeidsprosesser i interkommunalt samarbeid. Det er et evaluerende perspektiv på samarbeidet mellom tre forskjellige kommuner, noe som gjør det nødvendig å være kritiske til eventuelle funn. Interkommunalt samarbeid er en kompleks prosess for kommuner. De er svært så forskjellige,

de er høyst differensierte og ofte sammensatt. Utgangspunktet er et samarbeid som har hatt flyt og vært fruktbart. Data har verdi utover et komparativt grunnlag da jeg kan bruke de til å belyse tidligere kjente teorier og bidra til og utforske den. Validiteten kommer gjennom en substansdrøftning av funn i forhold til teori og funn av andre forskere.

4.0 Interkommunalt samarbeid

Jeg har valgt å innlede dette kapittelet med å skille mellom offentlige og private organisasjoner. Det henger sammen med at jeg legger til grunn for at INVEST-samarbeidet er en multifunksjonell organisasjon med flere delvis motstridende hensyn. Videre vil jeg redegjøre for interkommunalt samarbeid og til slutt vil jeg gå nærmere inn på oppavens hovedfokus: INVEST-samarbeidet.

4.1 Offentlige og private organisasjoner

Det er to grunnleggende skiller mellom offentlige og private organisasjoner. Det første hovedelementet er at offentlige organisasjoner må ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier, altså interessene skiller seg fra det private. Offentlige organisasjoner må finne en balansegang mellom ulike hensyn slik som demokratiske, rettsstatlige verdier og hensyn til fellesskapet vektlegges av en helt annen grad (Christensen m.fl, 2009). I offentlige organisasjoner vektlegges det og kreves en større åpenhet, innsyn og forutsigbarhet samt likebehandling og upartiskhet. Ledere innenfor private organisasjoner står til ansvar ovenfor aksjonærer eller interessergrupper, mens ledere for offentlige organisasjoner er ansvarlige ovenfor borgerne og velgerne. Det som kjennetegnes ved offentlige organisasjoner er i hovedsak to ting, de har en folkevalgt ledelse og de er multifunksjonelle (Christensen m.fl. 2009).

Når det kommer til at offentlige organisasjoner er multifunksjonelle handler det om ivaretagelse av delvis motstridende hensyn. Slik som politisk styring og kontroll, åpenhet, forutsigbarhet, nøytralitet, upartiskhet og mye mer (Christensen m.fl, 2009). Christensen m.fl. (2009) påpeker vanskeligheten med å tilfredsstille alle og balansere de ulike hensynene mot hverandre. Der det samtidig åpnes opp for fleksibilitet, innflytelse og skjønnsutøving for ansatte i slike organisasjoner. Multifunksjonelle organisasjoner står ovenfor en del utfordringer og Christensen m.fl. (2009) betegner det som et sykdomstrekk, der man søker

etter organisasjonsformer og ledelsesreformer som skal bidra til å løse problemene med tvetydighet og målkonflikter.

4.2. Bakgrunn, interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid finner sted når to eller flere kommuner går sammen for å løse en oppgave. Kar Erik Sanda (2001) bruker begrepet ”innenrikspolitikk” og ”utenrikspolitikk” for å forklare hvorfor kommuner vil samarbeide. ”innenrikspolitikk” omhandler et ønske om bedre ressursutnyttelse. Ved å gå sammen om å løse enkeltoppgaver eller enkelttjenester, kan man oppnå stordriftsfordeler eller kvalitetsgevinster. For å takle økonomiske problemer eller løse rekrutteringsproblematikk, blir kommunene nødt til å samarbeide. Men man kan også samarbeide ut i fra ønske om å få til noe positivt sammen (Sanda, 2001). Når det kommer til ”utenrikspolitikk” handler det om å markere de deltakende kommuners interesser i forhold til omverdenen. Det kan være situasjoner der det er viktig at kommuner står sammen om spørsmål som berører regionen. I tillegg er ”utenrikspolitikk” viktig i forhold til kommunikasjon med de ulike forvaltningsnivåene, naboregioner eller næringslivet. Andre grunner til samarbeid kan også være basert på frykten for sammenslåing, der man vil unngå å bli tvunget inn i ”ekteskap” med hverandre (Sanda, 2001).

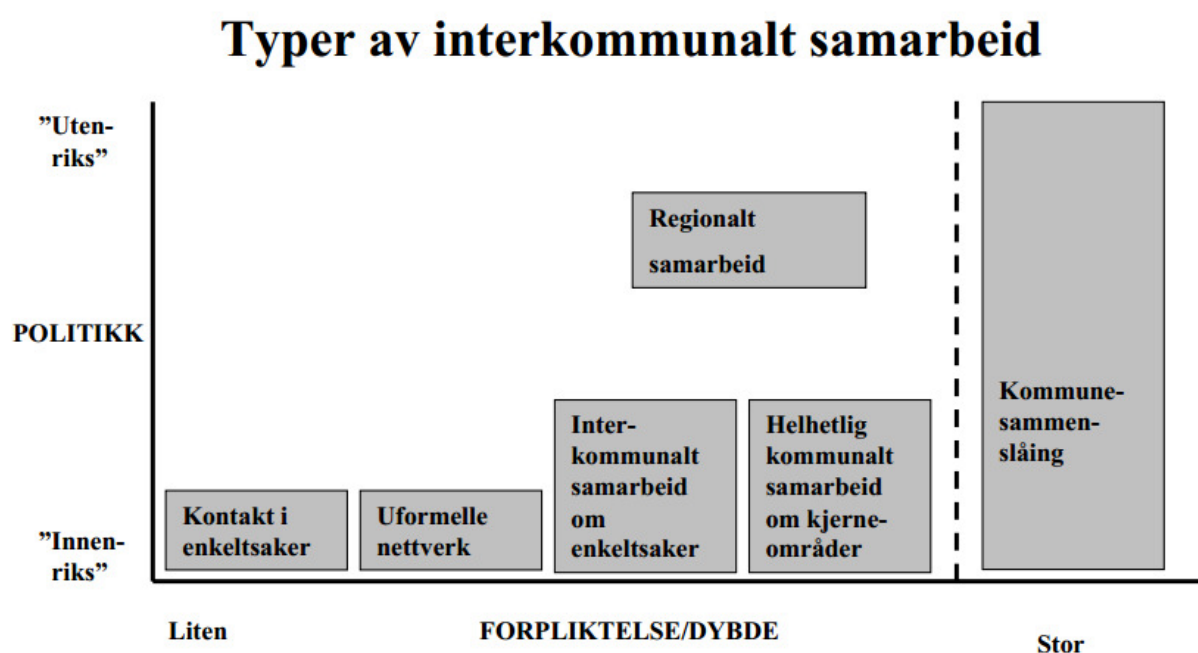
ECON rapport (2006) viser at kommunene ikke har god oversikt over sine egne samarbeidstiltak selv om omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig.

Kompleksiteten øker stadig med tanke på oppgavene og kravene som stilles til kommunenes tjenestetilbud. Kravene til kompetanse og spesialisering er større enn tidligere, og utviklingen vil være vanskelig å imøtekomme for en del kommuner (Prop.124 LS 2009,2010). I følge Kommuneproposisjonen 2011, vil interkommunalt samarbeid være viktig og bidra til at kommuner løser flere og mer spesialiserte oppgaver (Prop.124 LS 2009,2010). 33). Det som kjennetegner svakheter ved interkommunalt samarbeid er politisk styring, kontroll og oversiktighet. For å møte krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen og oppgaveløsninger der kommunegrensene går på tvers av hverandre peker regjeringen og kommunene på interkommunalt samarbeid. For løsning av offentlige oppgaver er interkommunalt samarbeid et sentralt virkemiddel (ECON, 2006).

Det fins mange motivasjonsgrunner for samhandling mellom kommuner og de fremste motivasjonsfaktorene er økonomi, kompetanse og kvalitet. ECON-rapporten viser at det fins grunnledende problemer knyttet til slike samarbeider mellom kommuner. Hagen og Sørensen (2006) poengterer at erfaringer fra frivillig interkommunalt samarbeid har vært meget varierende, preget av lite stabilitet og ikke kommet seg lengre enn interessen for et slikt samarbeid. Det er i situasjoner der mange små kommuner samarbeider at slike situasjoner vil være særlig gjeldene. Der det finnes en stor kommune som kan strukturere samarbeidet er erfaringene best (Hagen & Sørensen 2006).

Interkommunalt samarbeid har ulik karakter, som går fra helt uformelt samarbeid om enkeltsaker, til bredt og institusjonalisert samarbeid, regulert i ulike lover samt avtaler mellom kommunene (Sanda, 2000). Det interkommunale samarbeidet kan beskrives langs to hoveddimensjoner. Den første dimensjonen omhandler politikk, fra utenrikspolitiske saker til innenrikspolitiske saker. Det handler om samarbeidets omfang. Bredden kan variere fra samarbeid om enkeltsaker til permanent samarbeid om kommunale kjerneområder. Mens den andre dimensjonen omhandler grad av forpliktelser og dreier seg om dybde i samarbeidet. Dybden går også på organisering, grad av felles verdier samt kultur i samarbeidet (Sanda, 2000; ECON, 2006). Figur 2. viser ulike typer samarbeid plassert langs disse to dimensjonene.

Figur 2: Graden av forpliktelse (POLITIKK) og dybde på samarbeidet



4.3 Kommunene og det interkommunale samarbeidet INVEST

Utgangspunktet er INVEST-samarbeidet, som omhandler tre kommuner i Nord – Trøndelag (Inderøy, Verran og Steinkjer). Dette samarbeidet er et interkommunalt samarbeid. Kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer starter i 2002 arbeidet for å etablere et tettere samarbeid. I mars 2003 undertegnet ordførerne og rådmennene i de 3 kommunene dokumentet: ”Samarbeidsordninger mellom kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer”, datert 26.03.03. I dokumentet omtales bakgrunn, forutsetninger og kritiske suksessfaktorer.

4.3.1 Steinkjer

Steinkjer kommune er en av Nord-Trøndelags største kommuner i folketall med 21311 innbyggere (2011), og utgjør ca 16 prosent av fylkets befolkning. Steinkjer er administrativt sentrum i Nord-Trøndelag, med fylkesadministrasjonen og en rekke fylkesinstitusjoner. Steinkjer er et av landets største jord- og skogbrukskommuner med mange store bruk, og stor produksjon av korn og melk. I tillegg til jord- og skogbruk er administrasjon, handel og tjenesteyting hovednæringer. Kommunen er organisert i en 3-nivåmodell: Rådmann → Avdelinger → Tjenesteenheter. Hver avdeling har sin avdelingsleder, det er 8 slike avdelinger i kommunen. Under avdelingene finner vi tjenesteenhetene med hver sin leder. Kommunens slagord er ”Åpen lys og glad”.

4.3.2 Verran

Verran kommune har 2615 innbyggere (2011) og ligger ca tre mil fra Steinkjer. Kommunesentret Malm er kommunens største tettsted hvor ca 1500 av kommunens innbyggere bor. Verran er en relativt liten kommune der mesteparten av kommunens bebyggelse ligger langs fjorden. Verran har lange tradisjoner som industrikommune, og i dag er ca 50 prosent av den yrkesaktive befolkningen sysselsatt i industriell virksomhet. Øvrig sysselsetting fordeler seg på handel og service, samt jord- og skogbruk. Verran har to ledernivå med kommunalsjefer og resultatenheter.

4.3.3 Inderøy

Inderøy kommune har 5871 innbyggere (2011), og hovednæringen er landbruk. 16 prosent av arbeidskraften er sysselsatt i primærnæringen. Kommunen har også flere viktige næringsmiddelindustri. I tillegg til dette er Inderøy en bostedskommune, der mange av den yrkesaktive delen av befolkningen arbeider i Steinkjer, Verran og Levanger. Ut over offentlige tjenester og primærnæringen har Inderøy svært få arbeidsplasser. Kommunen er administrativt organisert etter en tonivåmodell. Rådmann med kommunalsjefer og enhetsledere utgjør den administrative linjeledelsen i Inderøy kommune.

4.3.4 INVEST-samarbeidet

INVEST er et formalisert samarbeid mellom kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer. Det har som hovedmål fortsatt å kunne opprettholde et godt tjenestetilbud i tre selvstendige kommuner. Samarbeidet går ut på felles oppgaveløsning på administrativt og operativt nivå.

I styringsdokumentet for INVEST fra 2008 er det forankret det videre samarbeidet og samhandlingen. INVEST-samarbeidet er organisert ut i fra to styringsgrupper, en administrativ og en politisk samt en daglig leder som fungerer som en koordinator for begge styringsgruppene.

INVEST har stor bredde i samarbeidet. Fra uformell erfaringsutveksling og gjensidig kompetanseoppbygging uten avtale eller organisatorisk overbygging. Til store interkommunale enheter som er egne rettssubjekt og har fått betydelig myndighet fra kommunene.

Samarbeidsavtalen mellom INVEST-kommunene omtaler bakgrunn, forutsetninger og kritiske suksessfaktorer.

Følgende målsetting uttrykkes:

”Hovedmålet med samarbeidet er fortsatt å kunne opprettholde et godt tjenestetilbud i tre selvstendige kommuner”.

I notatet vektlegges behovet for størst mulig åpenhet, ikke minst i forhold til kommunens ansatte og tillitsvalgte. I omtale av ”kritiske suksessfaktorer” trekkes det frem viktigheten av å motivere det administrative nivået, forventninger om hurtig resultat, identifisere og gjennomføre prosjekt som gir raske resultat, samt etablere et klart bilde av utfordringene fremover.

En ser følgende potensielle gevinster av samarbeidet:

- *Økt effektivitet og kvalitet i tjenesteyting og administrasjon*
- *Stordriftsfordeler gjennom felles bruk av ressurser, felles løsninger osv*
- *Bedre mulighet for beredskap på enkelte områder*
- *Kompetansedeling/læring av hverandre*

Aktuelle samarbeidsområder skal utredes, og kommunene har som målsetting at hver kommune skal være vertskap for minst en samarbeidskonstellasjon.

KPMG (2004) har en modell med oppsummerende beskrivelse av de mest aktuelle samarbeidsmodellene innenfor interkommunalt samarbeid. Denne modellen velger jeg å bruke for lettere å gi innsikt i hvilke modeller en kan velge og hvordan det påvirker ulike faktorer. Denne modellen vil også være en nyttig belyningspunkt, med tanke på å identifisere ulike sider av samarbeidet. Nedenfor er modellen

Figur 3: Oppsummerende beskrivelse av de mest aktuelle samarbeidsformene (KPMG, 2004:11).

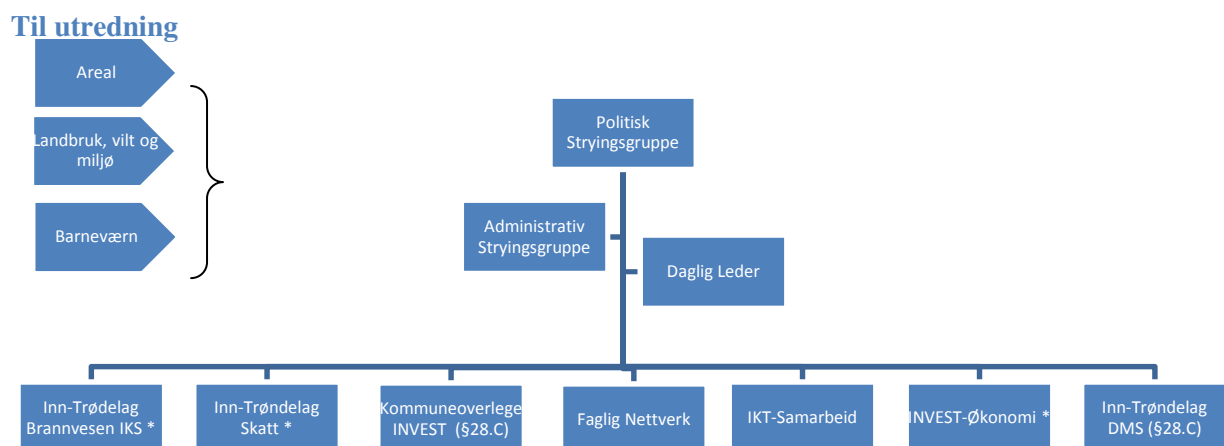
	Utvekslingsmodell	Vertskommune-modell	§ 27 – samarbeid	Interkom. selskap IKS
Finansiering	Hver kommune budsjetterer og bærer sine kostnader	Tjenesten finansieres av hver kommune gjennom budsjettvedtak	Tjenesten finansieres i henhold til samarbeidets budsjett og vedtekter	Tjenestene finansieres av eierkommunene og selskapets inntekter
Arbeidsgiver	Medarbeidere er ansatt i de respektive kommuner	Medarbeidere er ansatt hos vertskommunen	Medarbeidere er ansatt i deltakerkommunene eller i samarbeidsorganet	Medarbeidere er ansatt i selskapet.
Ledelse	Lokal ledelse men med en interkommunal koordinator	Ledelsen tilsettes av vertskommunen	Ledelsen tilsettes av styret.	Selskapet har egen ledelse som tilsettes av styret
Rapportering	Rapportering særskilt for hver kommune, kombinert med fellesrapporter fra fellesprosjekter	Løpende tjenesterapportering fra virksomhetsleder til oppdragskommunene	Løpende tjenesterapportering fra virksomhetsleder til deltakerkommunene	Daglig leder rapporterer til styret. Styret rapporterer til eierkommunene
Politisk styring	Foregår gjennom den enkelte kommunes styringsorganer	Har som regel ikke eget styringsorgan. Styringsmyndighet i vertskommunen og etter avtale med oppdragskommunene	Kommunestyrene oppnevner eget styre og vedtar vedtektene i samarbeidet	Foregår gjennom vedtektene til selskapet. Generalforsamlingen velger styret

Det som gjør denne modellen så interessant er at INVEST bruker samtlige former for organisering av sine samarbeidsområder. Samarbeid etter kommunelovens § 27 innebærer at INVEST oppretter et styre til løsning av felles oppgaver. Styret vil kunne ha beslutningsmyndighet angående virksomhetens drift og organisering. Et interkommunalt selskap er i motsetning til de andre tilknytningsformene et eget rettssubjekt og likt et aksjeselskap i tilknytningsspunkt. Det er økonomisk skilt fra eierkommunene og politikerne har begrensede styringsmuligheter. Kommunene utøver politisk styring via styrevalget, der de velger medlemmer til styret (Sanda og Lie, 2003). Vertskommunesamarbeid også kalt oppdragsmodellen innebærer at driften av tjenesten er underlagt vertskommunens styringsrett, og er ansvarlige for å levere tjenesten. Der de ulike kommunene som inngår i samarbeidet har påvirkningskraft i form av kontraktene som blir inngått (KPMG, 2004). Denne formen for organisering kalles også § 28. C i kommuneloven ”Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd”. I loven om vertskommunesamarbeid kan man avtale å opprette en felles folkevalgt nemnd i vertskommunen. Den folkevalgte nemnden skal bestå av enten en eller to representanter for hver deltagerkommune, der nemnden velger selv leder og nestleder (LOV 1992-09-25 nr 107: § 28.C). Det som kommer frem i Kommunelovens § 28. C om myndighetsutøvelse er veldig interessant. De ulike kommunene som deltar i samarbeidet kan delegere nemnda myndighet til å treffe vedtak også i prinsipiell0065 saker. Der det også blir fremhevet at nemnda har mulighet til å delegere myndighet til vertskommunens administrasjon, til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell

betydning (LOV 1992-09-25 nr 107: § 28.C). Ved denne typen organisering, etter folkevalgt nemnd kan man lettere sikre den politiske styringen. Hvis man velger å organisere et samarbeidsområde etter paragraf 28. C har ikke vertskommunens folkevalgte organ (kommunestyret eller formannskapsstyret) instruksjons- eller omgjøringsmyndighet (LOV 1992-09-25 nr 107: § 28.C).. Det vil si at samarbeidspartene ikke blir overkjørt av vertskommunen, og at den folkevalgte nemnden har prerogativ, altså en eksklusiv myndighet.

INVEST-samarbeidet har til nå syv konkrete samarbeidsløsninger. Disse samarbeidsløsningene har ulike former for struktur og organisering. Nedenfor har jeg laget et organisasjonskart som viser til de ulike samarbeidsområdene og hvordan styringsstrukturen er.

Figur 3: Organisasjonskart INVEST-Samaerbidet – Bokser merket med stjerne har i tillegg egne organisasjonskart.



Et organisasjonskart har til hensikt å vise hvordan arbeids- og ansvarsoppgavene i en organisasjon er fordelt. I tillegg til kommunikasjonsmønstrene, altså hvordan de ulike enhetene skal kommunisere med hverandre. Den viser fordelingen av ansvarsområdene og kommandolinjene i organisasjonen (Sander, 2004) For INVEST blir deres organisasjonskart ganske speiselt og komplisert hvis man skal inkludere alle delene i samarbeidet. Hvis man ser på de ulike samarbeidsområdene i INVEST har de fleste et eget styre eller folkevalgt nemnd.

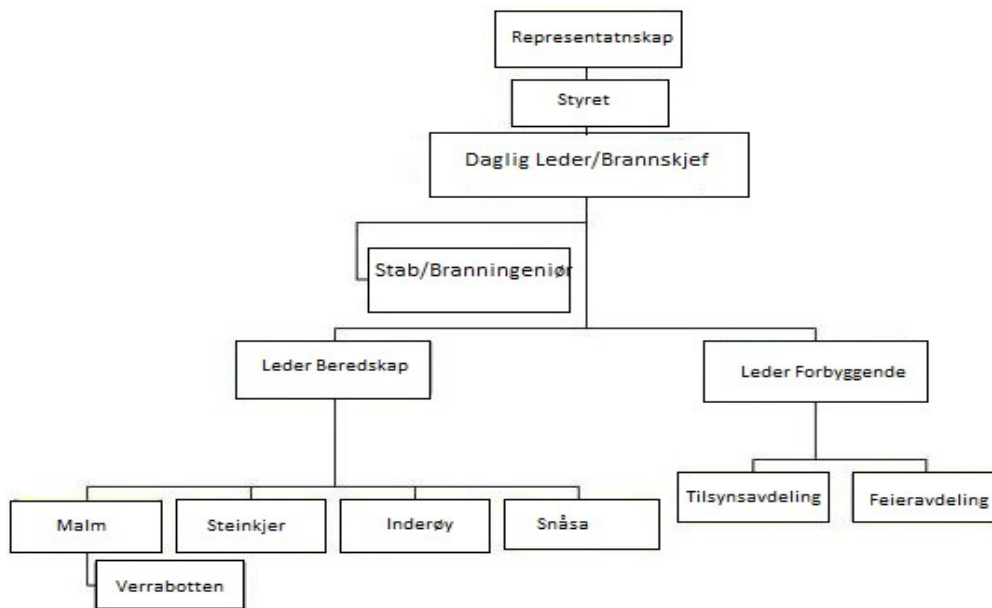
Men jeg har laget en forenklet versjon, slik at man kan få et helhetlig bilde av hovedorganisaseringen. Øverst på organisasjonskartet troner den politiske styringsgruppen.

Den politiske styringsgruppen utgjør de tre ordførerne som koordinerer ledelse av samarbeidet, der. På grunn av økende behov for å forbedre og tydeliggjøre den politiske forankringen, ble den politiske styringsgruppen opprettet i 2008 (Styringsdokument for INVEST, 2008). Arbeidet behandler saker som fremmes av den administrative styringsgruppen eller saker som er ønskelige og hensiktsmessig å behandle. Hovedansvaret er å sikre tilstrekkelig politisk forankring i kommunene. For ett år av gangen ledes den politiske styringsgruppen av en av ordførerne. Den administrative består av rådmennene i INVEST kommunene samt to tillitsvalgte.

Den administrative styringsgruppen har ansvar for utredninger av nye samarbeidsområder, utarbeidelse av forslag til nye samarbeidsområder og utarbeidelse av budsjett for samarbeidet. Administrativ styringsgruppen skal også sørge for at planlagte evalueringer blir gjennomført og skal fremme saker ovenfor den politiske styringsgruppen. I tillegg har den administrative styringsgruppen arbeidsoppgaver som normalt tillegges det administrative nivået i en ordinær kommunal organisering. Den daglige ledelsen foregår av en prosjektleder. I likhet med den politiske styringsgruppen ledes styret av en rådmann i gangen. Arbeidet bygger på konsensusprinsippet.

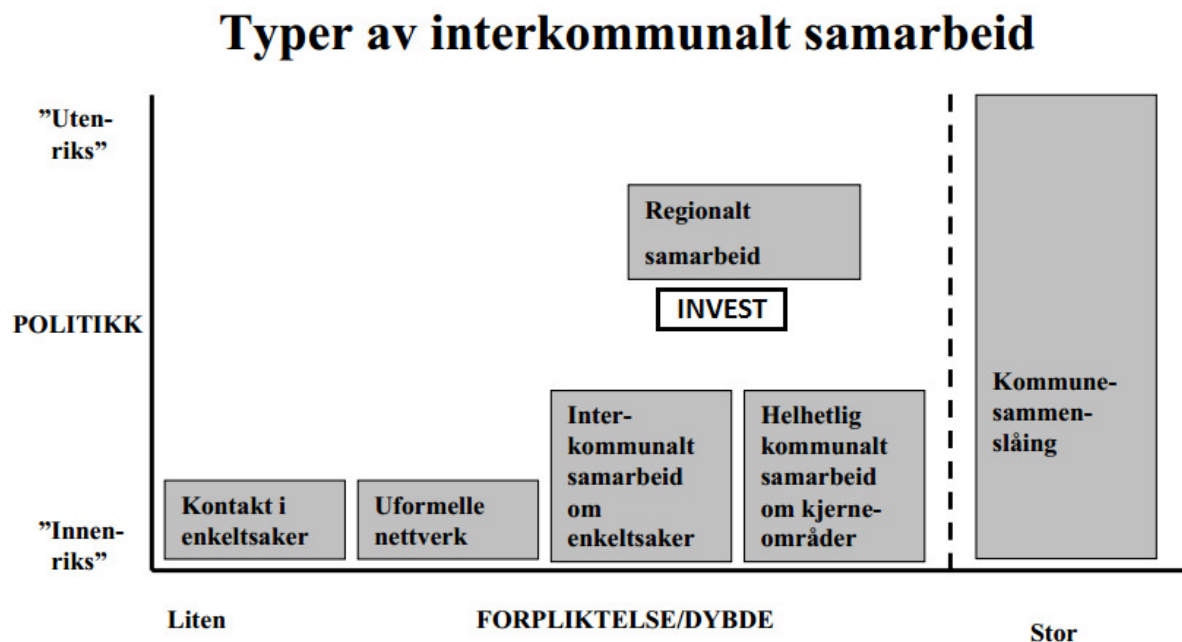
INVEST har etablert flere konkrete samarbeidsordninger. Organisasjonskartet viser til syv konkrete samarbeidsløsninger og tre områder under utredning. Inn-Trøndelag Brannvesen IKS er et interkommunalt selskap eid av de involverte kommunene. Der brann og feietjenesten i kommunene er blitt overlatt selskapet. Oppgaven til selskapet er å ivareta den totale brann- og feietjenesten for kommunene. Nedenfor er organisasjonskartet til Inn-Trøndelag Brannvesen IKS:

Figur 4: Organisasjonskart Inn-Trøndelag Brannvesen



Inn-Trøndelag skatteoppkreverkontor er også en samarbeidsordning fra INVEST, som er organisert etter vertskommunemodellen. Der hovedoppgavene omhandler innkreving og regnskapsføring av skatt, lønns og trekksoppgaver, informasjon til og kontroll av arbeidsgivere samt skattetrekk og arbeidsgiveravgift. INVEST har også fått til et samarbeid omkring en samlet lønns- og regnskaps- og innfordringsenhet. En økonomienhet, kalt INVEST økonomi. Formålet med INVEST Økonomi er høy faglig kompetanse, kostnadseffektive utførelse av oppgaver, rask og mindre sårbar oppgaveløsning, åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne internt i samarbeidskommunene og eksternt. Styret har ansvar for organisering og drift av INVEST Økonomi og skal særlig har oppmerksomhet mot formålene for samarbeidsordningen. Det vil si at Økonomienheten vil gå under en § 27 samarbeid. Det er også blitt opprettet et felles IKT samarbeid, som omhandler felles IKT system, post og sakssystem samt en felles teknisk IKT plattform. I januar 2011 vil det bli et kontret samarbeid rundt et distriktsmedisinsk senter for INVEST sammen med flere kommuner, der Steinkjer kommune blir vertskommune og DMS-et blir organisert etter § 28.C. For tiden er fire aktuelle samarbeidsområder under utredning, dette gjelder: Areal, landbruk - vilt og miljø, ungdomssatsning og barnevern.

Figur 5: Viser INVEST-samarbeidets plassering på: Graden av forpliktelse (POLITIKK) og dybde på samarbeidet



INVEST-samarbeidets plassering på figuren (jf. Fig.4) for typer av interkommunalt samarbeid. Argumentet for plasseringen av INVEST-samarbeidet på figuren er at samarbeidet er pragmatisk. Det er verken interkommunalt samarbeid om enkeltsaker, ei heller en heltetlig kommunalt samarbeid om kjerneområder. INVEST har elementer av samtlige bokser untatt kommunesammenslåing. Det er et pragmatisk samarbeid over mange områder, og har i den siste tiden utviklet seg til å omfatte større og mer tyngre oppgaver. Selv om forpliktelsen i samarbeidet er i utgangspunktet lavt, har INVEST blitt så omfattende at det har fått en indirekte forpliktelse.

5.0 Barrierer og suksesser

I denne delen av oppgaven vil jeg forsøke å identifisere ulike barrierer og suksesser i forhold til INVEST ut i fra teori og datamaterialet. INVEST-samarbeidet kan skilte med flere suksesshistorier i forhold til samarbeid av den pragmatiske arten. I min analyse Jeg vil bruke INVEST sitt arbeid med samarbeidsområdet "Barnevern" som et gjennomgående eksempel på ulike forhold i samarbeidet. Barnevern som samarbeidsområdet eksemplifiserer flere barrierer ved INVEST-samarbeidet. Både i forhold til beslutningstakingsprosess, fremdrift og effektivitet samt domenekompatibilitet. I tillegg vil jeg drøfte INVEST-samarbeidet ut i fra

viktige forutsetninger for effektive resultat Det omhandler dilemmaet mellom politisk styring/kontroll på den ene siden og interkommunal effektivitet og resultat på den andre.

5.1 Rammer for samarbeid

På grunn av at den offentlige sektor har for lite kapasitet er det et større behov for nye kompetanser og fleksibel kapasitetstilpassing (Knudsen, 2004). Mye handler om bevisstgjøring av behov. I denne sammenheng handler det om bevisstgjøring om behovet for kapabilitetsutvikling. I følge Knudsen (2004) er interorganisatorisk koordinering nødvendig for å få til kapabilitetsutvikling i den offentlige sektor. Kapabilitetsutvikling handler om kombinasjonen av kompetanse og kapasitet, som er det som skal til for å mestre oppgavene. Sett i lys av ”polysentrisk governance” blir INVEST-samarbeidets hovedmål svært interessant. INVEST sitt hovedmål med samarbeidet er ”å forstst kunne opprettholde et godt tjenestetilbud i tre selvstendige kommuner”. Ved å tilføre alle kommunene hver sin hovedsamarbeidsløsning, der Verran har fått skatteoppkreveren, Inderøy har fått økonomienheten og Steinkjer branntjenesten samt DMS-et. Det er en form for polysentrisk governance, der hver enkelt kommune har sin lokale enhet for produksjon av et offentlig gode.

I forhold til utvekslingsperspektivet gir det oss et fruktbart utgangspunkt med tanke på interkommunalt samarbeid. Kommunene i INVEST har noe å gi samtidig som de har behov for å ta. Dette kommer tydelig frem hos både Rådmann og Ordfører hos den største aktøren i samarbeidet. Rådmann for Steinkjer blir spurt om risiko i samarbeidet samt deres forhold som storebror for de andre kommuner:

Informant: På de fleste områdene har vi tjent masse på å være alene. Vi ser jo det at når vi slår sammen lønn og regnskap til en felles Økonomenhet, så er det jo vi som betaler husleie på Inderøy. Det er ikke noen tvil om at vi, det ser man også i DMS-arbeidet, og den fordelingsnøkkelen, det er ikke noen tvil om hvem som tar kostnadene, og det gjelder på mange områder.

Intervjuer: Får dere noe igjen for det?

Informant: Ja det er jo det man må stille noen spørsmål om, men det er noe med ansvaret. Det er nok et ansvar de større kommunene blir nødt til å ta, og ta kostnadene med også. Så kan man diskutere om de

får noe igjen for det. Man må løfte blikket og tenke at man har ansvaret for en hel region. Regionen får igjen for dette samarbeidet. Så samlet sett er det ett gode for regionen (Rådmann Steinkjer).

Steinkjer har tatt et kollektiv ansvar i samarbeidet. Noe som igjen har ført til en ønsket utvikling, og muliggjort en kapabilitetsutvikling i INVEST. Rådmann til Inderøy illustrerer det slikt:

Steinkjer var lojal til beslutningsdokumentet og det endret helt klart holdningen til INVEST-samarbeidet her ute. Det er ingen tvil at Steinkjer her opptrådet lojalt mot plattformen, det vet jeg gjorde inntrykk politisk her borte og gjorde at flere så for seg at jaha, det går faktisk an å samarbeide med storebror i nord. Jeg tror at hvis ikke Økonomifuksjonen hadde kommet på plass så er jeg ikke sikker på om DMS-et har kommet på plass endelig i forhold til Inderøy sin side. (Rådmann Inderøy)

Det blir slik Knudsen (2004) påpeker at det dreier seg om transaksjoner (ytelse – motytelse) vil det være en fordel for begge parter at frivillig utveksling skal finne sted. Samtidig trenger ikke den enkelte transaksjon å være til fordel for begge, dersom partene inngår en mer varig form for samarbeid, samt at det er en rimelig balanse og et rimelig resultat for partene.

Vi skal ha et balansert samarbeid, der alle skulle få tjenester lokalisert til seg, og det er jo etterfulgt. Vi gir ros til Steinkjer, et slikt samarbeid er veldig avhengig av den største, og Steinkjer har oppført seg veldig positivt i samarbeidet og utvist stor vilje. Og de har lagt mye i samarbeidet på enkelte og har vært raus på mange måter. Så jeg vil skryte av Steinkjer. (Ordfører Inderøy)

Inderøy fikk økonomifuksjonen som innebar kostnader for Steinkjer. Økonomifuksjonen ble først etablert i Steinkjer, dette i påvente av lokaliteter som ble oppført. Det er tydelig at Steinkjer føler et ansvar for resten av samarbeidet, Rådmann i Verran illustrerer det slik *”Steinkjer har jo etter hvert en rimelig fornuftig utenrikspolitikk i forhold til oss på sia. Det var jo litt av problemene for 6-8 år siden. At Steinkjer var seg selv best uansett hva det var”* For å få til kapasitetsutvikling i INVEST er det en nødvendighet at Steinkjer drar lassett.

Enheter som skal lykkes i samarbeid må i følge Knudsen (2004) ha mulighet til å arbeide seg fram til samhandlingsprosesser som vil stryke båndene i nettverket gjennom forhandlinger og kompromisser. Ut i fra det Rådmannen i Inderøy kaller beslutningsdokumentet har de ulike enhetene i INVEST allerede forhandlet og kompromisset i forhold til ulike samarbeidsløsninger. Svaret finner vi i samarbeidsavtalen for INVEST, der det blir fremhevet at ”*Kommunene har som målsetning at hver av kommunene skal være vertskap for minst en samarbeidskonstellasjon*” (Samarbeidsavtale INVEST, 2004: 4). Knudsen (2004) fremhever at nøkkelen til at dette skal lykkes er at hver av de samarbeidende delene må være i besittelse av et minstemål av makt og ressurser og et minstemål av forhandlingsposisjon.

Utdrag fra samarbeidsavtalen (2004: 2)

De tre kommunene har hver for seg åpenbare kvaliteter og en betydelig kapasitet for utvikling.

Inderøy, med en synlig kultursatsing og betydelig næringsmiddelindustri med foredling av råstoff fra området.

Steinkjer, som fylkets hovedstad med et omfattende landbruk, servicefunksjoner og utdanningstilbud.

Verran, med sin godt etablerte industritradisjon videreført i nye og fremtidsrettede bransjer.

Man må ha noe de andre er interesserte i, noe å bidra med. Knudsen (2004) påpeker at det vil måtte bli den enes dominans av den andre ved samarbeid som ikke innebærer en viss grad av gjensidighet. Derfor blir gjensidighet et nøkkelord i denne sammenheng. Jeg stilte spørsmål om beslutnings - og lokaliseringsdebatt til alle informantene og fikk bekreftet at det handler om å gi og ta. Det ble også påpekt at ”*årsakene til at man har klart å få til dette samarbeidet og fått sentralisert de tjenestene vi har, handler om at alle har fått noe*” (Rådmann Steinkjer). Ordfører i Verran illustre hvordan kompromissene er inngått:

Basert på planlegging, ikke minst på lokalisering på ting. Eksempelvis Skatt-oppkreverkontor, med velsignelse fra Inderøy og Steinkjer på at det skulle være her. Mot at også videre, er litt kjøpslåing, at felles økonomienhet blir lokalisert på Inderøy, som mellomstasjon på Steinkjer. Så vi prøver liksom å fordele litt på de ulike samarbeidskontorene. (Ordfører Verran)

Forhandlingene mellom kommunene er helt avgjørende i forhold til slutteresultatet. Men også intensjonen bak samarbeidet. Hvorfor velger kommuner å samarbeide i enkelte saker? Det handler om ressursknapphet og ytre press. I følge Weiss (1987) vil ressursavhengighet kunne tvinge organisasjoner til å samarbeide, noe som stemmer veldig godt med situasjonen i INVEST. Ordfører i Verran presiserer dette:

Det er klart at målet må vi hele tiden ha klart for oss, hvorfor vi skal samarbeide interkommunalt, praktisk kan det være funksjonelt, faglig tyngde er et pluss og målet hele tiden er jo å ha kostnadseffektivitet i stede for at vi rett og slett ikke makter det selv, eller at det blir for kostbart til en liten kommune som Verran. Da er det bedre å inngå samarbeid. (Ordfører Verran)

Iverksettingen av samarbeid rundt DMS Inn-Trøndelag kan sees ut i lys av Weiss (1987) kriterier for iverksetting av samarbeid, samt mandatperspektivet. I lys av Weiss (1987) kriterier, erkjennelse av et problem og ytre press, undersøkelse av løsninger samt et behov for institusjonell kapasitet til å sette opp samarbeidet. Samhandlingsreformen bidrar til et ytre press, som igjen fører til en erkjennelse av at problemet ikke lar seg løse ut i fra egne rammer. Kriteriet to blir oppfylt ved det påfølgende utredningsarbeidet av tjenesten, hvilke konsekvenser får et DMS for lokalsamfunnet, Ordfører i Steinkjer snakket om konsekvenser for lokalsamfunn: ” *det er klart at alle er med på å betale inn på det, men til gjengjeld så skal alle ha pasienter liggende der. Det er bygget opp noe nytt, for man har ikke måttet flyttet eller lagt ned en avdeling på sykehjemmet i Inderøy*” (Ordfører INVEST). Det siste institusjonell kapasitet, omhandler mobilisering av egne ressurser, her er INVEST kjernen av DMS-samarbeidet og har naturlig stått for det meste av utredningsarbeid (jf. forrige sitat).

Å se opprettelsen av DMS-et i lys av mandatperspektivet blir særlig interessant. Sentralt i mandatperspektivet ligger det at når en høyere myndighet ser behov og muligheter for totalforbedring gjennom økt koordinering og samarbeid. Den høyere myndigheten i denne sammenheng er Bjarne Håkon Hanssen og hans samhandlingsreform som skal føre til totalforbedring (venstreforskyvning) på helsesiden, gjennom økt koordinering og samarbeid. DSM Inn-Trøndelag opprettes som følge av ytre press, og ikke som en naturlig prosess i INVEST.

5.2.1 Barnevernsprosjektet et sykdomstegn?

Ut i fra mine vurderinger representerer prosessen med barnevernsprosjektet et sykdomstrekk ved INVEST. Utgangspunktet er at INVEST er en multifunksjonell organisasjon med sykdomstrekk. Dette kan også sees i sammenheng med både Ostrom (2005) sitt begrep ”Polycentric Governance” og Knudsen (2004) teori omkring samarbeid og ”interorganisatorisk koordinering”. Nedenfor følger en redegjørelse for barnevernsprosessen som har pågått siden oppstarten av samarbeidet.

Barnevern ble satt opp som et mulig samarbeidsområde allerede ved starten av samarbeidet. I samarbeidsavtalen (2003), er Barnevern inkludert rus og tiltaksarbeid listet opp som utredningsområdet. Videre blir Barnevern tatt opp i fellesdokumentet (2004) for INVEST, der to arbeidsgrupper som allerede var i gang skulle rapportere til ASG. Program for samarbeidet (2005), viser til Barnevern som oppfølgingsområde for 2005. I dokumentet henvises det til de to arbeidsgruppene som er nevnt i fellesdokumentet for INVEST. Innstilling vil foreligge 01.03.05 står det i programmet for 2005. Ut i fra fellesdokumentet skal arbeidsgruppen være ferdig med rapportene innen 15.10.04. Det viser at arbeidet er utsatt med hele fem måneder, som igjen kan viser både til prioritert og vilje for samarbeid.

Første av to rapporter ble fremlagt den 3. februar, og tok for seg mulighetene for interkommunalt samarbeid om barnevern. Arbeidsgruppen besto av barnevernsleder hver kommune pluss to representanter fra fagforeningen, som skulle vurdere følgende samarbeidsområder: *Kompetanseutvikling, juridisk bistand, barnevernsarbeid med vekt på forebygging, rus- og kriminalitetsforebygging relatert til barnevernet, felles vaktordninger og tilsynsførere*. Det ble kun anbefalt samarbeid om kompetanseutvikling og oppfølging av tilsynsførere. Et nærmere samarbeid omkring de resterende områdene ble ansett som uaktuelt. Dermed stoppet arbeidet med en interkommunal løsning for barnevernet. Behovet ble ikke sett av kommunene og de mente at man kunne klare jobben selv innenfor egne ressurser. Nord-Trøndelagsforskning gjorde på oppdrag fra KS en rapport omkring interkommunalt samarbeid og medinnflytelse på bakgrunn av INVEST i 2005. Rapporten nevner blant annet utredningen omkring barnevernet og omtaler deres anbefalinger i forhold til samarbeid som

relativt beskjedne (Aasetre & Bjørnstad, 2005). I et møtereferat (20.04.2005) ble rapporten lagt frem, og et utdrag fra referatet viser: *”Rapporten ble gjennomgått i møtet. Rådmennene er fornøyd så langt. Vi ser at det ligger et klart potensial i samarbeidet framover”* (INVEST-møtereferat, 20.04.2005:2). Men ingen ting blir gjort i forhold til samarbeid på barnevern. Samarbeid omkring barnevern dukker på nytt opp i et møtereferat fra 11.12.2006 der *”Ønskelig med et mer omfattende samarbeid, men må komme tilbake til dette i 2007”* (INVEST-møtereferat, 11.12.2006:2). I samme møtereferat blir det nevnt at barnevern skal være et fokusområde i 2007, noe som også kommer til syne i neste møtereferat (15.01.2007), der barnevern fremkommer i hovedprosjektsøknaden til INVEST. Møtereferat fra 04.06.2007 viser at barnevernssamarbeid er høyaktuelt og ønskelig: *”Styringsgruppen ønsker konkrete forslag til hvordan samarbeid kan etableres. Utkast til mandat og forslag til arbeidsgruppe utarbeides. Mulige midler til barnevern (særskilte tiltak?) sjekkes hos fylkesmannen”* (INVEST-møtereferat, 04.06.2007:2). INVEST

Neste ledd i utviklingen fremkommer i *”Statustrapport for samarbeidet”* (2007), der samarbeidet er blitt aktualisert igjen. *”Det arbeides med et mer forpliktende samarbeid på konkrete tiltak høsten 2007 for Barnevernet”* (INVEST-Statusrapport, 2007:3). I et møtereferat fra 28. februar 2008, blir det på nytt diskutert om INVEST kan ha felles tjenester på området barnevern. Et møte med Fylkesmannen for bistand med samarbeid ville skje frem til neste møte. Man skulle se til andre samarbeidseksempler på barnevernsområdet, eksempelvis Værnesregionen og Midtre-Namdal. Det ble også berammet et nytt møte med de kommunale barnevernsledere og representanter fra Værnesregionen. I det påfølgende møte blir barnevernssamarbeid drøftet. Den administrative styringsgruppen vedtok i møtet *” Et nytt mandat for samarbeid på barneverntjenesten utarbeides, sendes medlemmene i styringsgruppen. Kr. 100.000,- settes av til arbeidet med prosjektledelse /organisering”* (INVEST-møtereferat, 26.05.2008: 1). I Styringsdokumentet (2008) står barnevern oppført som et prosjekt det er ønsket videre arbeid med. Ingen mer informasjon fremgår fra styringsdokumentet, verken fremgang eller prosess i forhold til prosjektet. I møtereferat fra 24.11.2008, har styringsgruppen laget forslag til mandat for barnevernsprosjektet. Prosjektgruppen skal utarbeide konkrete forslag til hvordan samarbeidet på barnevern kan etableres for INVEST. De skal gi en grov statusrapport over barnevernstjenesten i de tre kommunene og deres utfordringer, både enkeltvis og samlet. Prosjektgruppen skal også i følge mandatet utrede modeller for samarbeid mellom de tre kommunene, på ett eller flere

områder. Til slutt skal de utrede modell for felles (interkommunal) barnevernstjeneste i kommunen (INVEST-møtereferat, 24.11.2008).

Dermed har Inderøy, Verran og Steinkjer gjennom INVEST-samarbeidet startet nok en utredning om barnevernstjenesten. Som nevnt ovenfor har INVEST tidligere utredet mulige samarbeidsområder innenfor barnevern, og rapporten fra 2005 konkluderte med at man går videre på samarbeid vedrørende kompetanseheving. I tillegg til samarbeid omkring kompetanseheving har det vært gjennomført felles anbud på fagsystem og opplæring. Slik det blir lagt frem i sak til Politisk styringsgruppe:

Imidlertid har de siste års utfordringer på barnevern i alle tre INVEST-kommunene, og nabokommunene for øvrig, medført at man vil se på om man kan få styrket tjenesteytingen på området gjennom et samarbeid, arbeidsmåter og kjøp av tjenester. Sentralt ser man også at utfordringer innen barnevern med mangelen på fagmiljøer og for nære relasjoner til lokalmiljøet kan gis bedre muligheter for løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. Det påpekes samtidig at kommunene også har ansvaret for forebyggende virksomhet. Inderøy kommune har 5 ansatte fordelt på 3,9 årsverk innen barneverntjenesten, Verran har 2 ansatte/ 1,6 årsverk og barneverntjenesten i Steinkjer har 14,3 stillingshjemler og 18 ansatte. Målsettingene med interkommunalt barnevernsamarbeid: sikre en mer robust og mindre sårbar barneverntjeneste sikre god nok kompetanse innen de enkelte tjeneste- og forvaltningsområdene sikre en mer effektiv drift med kvalitativt bedre resultat til en lavere kostnad. (...) (Møteprotokoll Politisk styringsgruppe, 03.12.2008).

En viktig forutsetning i denne saken er at *”aktiviteten i de enkelte kommunene vil bli opprettholdt ved at alle tverrfaglige samarbeidstiltak i de enkelte kommunene videreføres og utvikles”* (Møteprotokoll Politisk styringsgruppe, 03.12.2008). Videre i prosessen er barnevern er en del av aktivitetsplanen for 2009 som det søkes om skjønnsmidler til. Et møtereferat fra 02.04.2009 viser: *” Barnevern. Her trengs noe mer tid før prosjektet kan startes. Som en orientering har Steinkjer kommune kontakt med BUF-etat for å bistå for å bedre samhandling på tvers innenfor kommunen”*. Prosessen med barnevernsprosjektet ser ikke ut til å gå som planlagt og trenger ytterlig støtte for å komme i gang. Administrasjonen får i oppdrag å igangsette nødvendige tiltak og aktivitet i henhold til tidligere vedtatt mandat for barnevern. Dette skjer i slutten av august måned i følge møtereferat fra 31.08.2009. Prosjektet med barnevern blir i budsjett forhandlinger ytterligere styrket. Status for barnevern

ved møtereferat 23.11.2009 henviser til at prosjektleder avklares og framdriftsplan legges frem. Det er tydelig at prosessen med barnevernsprosjektet har en innebygd treghet. Det går nesten et år fra mandatet blir vedtatt til prosjektleder avklares og framdriftsplan legges frem. Det kommer frem i møtereferat fra 22.02.2010 at aktivitetsplanen for 2010 er barnevern satt opp som et av tre områder som skal ha hovedfokus. Men det skjer fortsatt ingen ting med barnevernsprosjektet. Møtereferat fra 30. april

Proessen omkring Barnevern har pågått en lang tid, men stoppet opp i 2009. Det skal snarest igangsettes en arbeidsgruppe som skal utrede mulighetene/ konsekvensene med et Felles barnevern INVEST. Mandatet som er vedtatt skal i hovedsak legges til grunn, men Jon-Ivar får i oppdrag å vurdere om mandatet skal endres noe etter drøftingene i ADM SG og etter at det er gjennomført et møte med de kommunale Helselederne (Møtereferat, 30.04.2010).

Rådmann for Steinkjer og Daglig Leder (Jon-Ivar) for INVEST møtte Fylkesmannen (28.06.2010), der ble det redegjort for status og planer for det videre arbeidet med Barnevern i INVEST. Fylkesmannen ga signal om at det var store muligheter for å få skjønnsmidler. INVEST ble oppfordret om å være raske med å søke om midler til et forprosjekt, for så senere søke om skjønnsmidler til et større barnevernsprosjekt. *”Arbeidet med Barnevern må forseres. Det bør snarest etter ferien utarbeides en prosjektskisse som skal nyttes i fm forprosjektsøknaden”* (Møtereferat, 28.06.2010). Barnevernsprosjektet intensiveres etter møtet med Fylkesmannen, I neste møte for INVEST blir rammene for prosjektperioden lagt. Det foreslås en prosjektperiode til 12 måneder med oppstart 1. januar 2011. Utretningsprosjektets varighet er på seks måneder. En sluttrapport som senest skal være ferdig 30.06.2011 skal danne beslutningsgrunnlag for politisk behandling (Møtereferat 20.08.2010).

I møtereferat fra 27.09.2010 blir det gjort opp status for barnevernsprosjektet, og det hadde fått grønt lys av Politisk styringsgruppe. Det ble vedtatt at prosjektleder i INVEST kvalitetssikrer med den Politiske styringsgruppen hvorvidt det er nødvendig med en endelig kommunestyrebehandling av Barnevernsprosjektet før iverksettelse. *”Styringsgruppen for INVEST ser at for 2011 vil Barnevern være det viktigste prosjektet i INVEST, men det blir*

ivaretatt av egen prosjektleder” (Møtereferat, 25.10.2010). Herfra slutter møtereferatene fra INVEST, og sporene blir derfor vanskelig å finne. Det er blitt kontrollert på alle hjemmesidene til INVEST-kommunene omkring barnevernsprosjektet, det er ikke blitt funnet noe i løpet av 2011 omkring sluttrapport.

Det kommer frem i intervju (29.09.2010) med Daglig Leder av INVEST at prosessen med tanke på barnevernsprosjektet har vært lang og illustrerer usikkerhet samt mangel på rutiner i samarbeidet. Daglig Leder redegjør for prosessen slik det fremkommer av møtereferatene som er blitt omtalt i de overstående avsnittene. Barnevernsområdet er etterspurt og det har vært mange utfordringer. Utredningsarbeidet som ble gjort av de enkelte barnevernskontorene fant ut at man er villige til å samarbeide der man har fordeler av det. Dette gikk i hovedsak på enkeltstående ting, slik som advokat og noen tunge ressurser som koster mye. Utfordringen er at ”de vil helst være seg selv nærmest” (Daglig Leder INVEST), men mandatet som sist ble vedtatt legger føringer på området. Samtidig blir den siste del av prosessen løftet frem som uoversiktlig og kronglete i forhold til struktur i samarbeidet.

Daglig Leder for INVEST kommer med mange interessante bemerkninger omkring prosessen med barnevernsprosjektet. Han beredte barnevernssaken for Administrative styringsgruppen (jf. møtereferat 30.04.2010), og fikk klarsignal av den Politiske styringsgruppen til å gå videre med prosjektet. Det innebar i prosjektsammenheng at de skal utredes i tråd med et mandat og legges frem en sluttrapport til behandling. I denne prosessen kommer det frem et usikkerhetsmoment. For ut i fra styringsdokumentet til INVEST (2008) bestemmer Ordførerne i den Politiske styringsgruppen og har hovedansvaret for forankringsprosessen i forhold til vedtak som blir ivaretatt. Den Politiske styringsgruppen har altså et mandat i å bestemme hva som skal til kommunestyrene i hver enkelt sak. Følgende utdrag fra transkriberingen

:

så sier jeg, for å være tydelig på tilbakemeldingen deres, betyr dette at jeg kan iverksette det prosjektet uten videre politisk behandling? Ja. Så refererer jeg fra den Politisk styringsgruppe til Administrativ styringsgruppen, vi kjører prosjektet. Så sier de Ojoj VENT LITT, men det kan vi jo ikke, så henter jeg frem styringsdokumentet, her står det, jeg tolker det dit hen at Ordførerne kan beslutte det, for den endelige beslutningen av resultatet av sluttrapporten skal til kommunestyret. Men ikke at vi har besluttet

å utrede i tråd med mandatet, det trenger ikke vi. Jeg tror vi tar feil sier rådmennene da, at vi, vedtaket når vi beslutter mandatet, så sto det i vedtaket fra kommunestyrene at de ville ha saken tilbake til endelig behandling. Så sier jeg: Men hva betyr det? Betyr det at de skal ha tilbake prosjektbeskrivelse bare for å si ja igjen for den svarer jo bare på mandatet, så sier jeg, Jeg tar det med Ordførerne. Så sier jeg til dem at jeg mener at det som ligger i vedtaket hjemler deres muligheter til å si ja til prosjektstart, men nei selvfølgelig til å iverksette konklusjon. Da ble de kjempeusikker, og det der er problematisk, det er så viktig når man legger frem, la oss si et mandat da som skal diskutere at kommunene er enige om det man ønsker innenfor denne rammen skal utredningen foregå, verken mer eller mindre. (Daglig leder INVEST).

Det er i slike sammenhenger det burde komme tydelig frem i saksfremlegget, at det man vedtar nå trenger ikke noe videre behandling før sluttrapporten skal fremlegges og realitetsbehandles. Har man den forståelsen bak dette så kan man få prosessen til å flyte og man unngår en innebygd treghet. For INVEST-samarbeidet sin del handler det om å få på plass ulike strukturer, rutiner og prosedyrer for behandling. Det handler om å sette samarbeidet i system for å få effektive løsninger. Jeg vil komme nærmere inn på dette i påfølgende deler av analysen.

5.2 Et prinsipielt dilemma ved frivillig interkommunal samarbeid

Regionalt samarbeid har siden 1985 vært basert på frivillighet og på kommunen avgir myndighet til det regionale organet. Interkommunalt samarbeid og regionråd er frivillig samarbeid mellom selvstendige forvaltningsenheter og står i følge Sanda (2000) ovenfor et viktig prinsipielt dilemma. Dette dilemmaet er forholdet mellom effektivitet og resultat på den ene siden og demokratisk styring og kontroll på den andre (Sanda, 2000).

Sanda (2000: 13) lister opp viktige forutsetninger for at et organ skal kunne opptre effektivt og gi gode resultater.

- At man er *tildelt myndighet* til å fatte beslutninger
- At organet er *operativt* til å fatte beslutninger
- At man *besitter ressurser* til drift, utredning og gjennomføring av vedtak

(Sanda, 2000: 13)

Effektivitet i et interkommunalt samarbeid vil fordre at hver av kommunene overfører vedtaksmyndighet på gitte områder i samarbeidet. Dette vil si at hver enkelt kommune overfører litt av deres makt til samarbeidet. I forhold til INVEST blir det særlig relevant å drøfte barnevernsprosessen. Det er en viktig forutsetning for effektiviteten at man er tildelt myndighet til å fatte beslutninger. Når denne myndigheten blir så uklar i samarbeidet, vil effektiviteten stoppe og samarbeidsprosessen vil stoppe. I forbindelse med barnevernsprosjektet og usikkerheten i styringsgruppene omkring oppstart av utredning og gjennomføring av mandat, uttaler daglig leder av INVEST følgende:

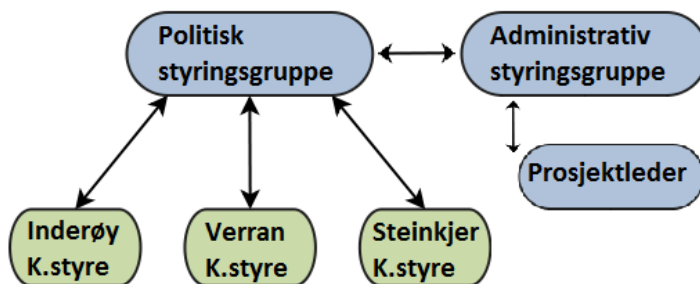
Det at ting tar sånn tid, går på motivasjonen til folk som jobber med det, man får hele tiden strenge og tunge krav til tid. Det skal helst være levert i går, og så kommer man med det, og det viser seg at det man forhaster seg på, for at man skal levere til rett tid, kunne man med fordel ha brukt en måned på, for det har faktisk gått enda raskere og kommet lengre. For da har man kunnet fanget opp en del av dette her. Det er en utfordrende sak (Daglig Leder INVEST).

Motivasjon og tidspress blir to viktige aspekter. For man er avhengige å ha motiverte ansatte samarbeidsprosesser. Daglig Leder illustrerer med dette et ambivalent forholdt til prosessen i INVEST. Tidspresset utgjør en viktig faktor, for med mer tid vil kvaliteten på det man produserer bli bedre. Man får et ambivalent forhold til samarbeidsprosessen, der man på den ene siden har et tidspress, og på den andre siden tar prosessene så lang tid at tidspresset føles unødvendig. *”Det sier jo litt det og. Hvis man ikke klarer å kvittere ut noe underveis, i løpet av en 3,4,5 års periode. Så har man en del utfordringer, er samarbeidet sterkt nok, er ønsket om å få til noe sterkt nok”* (Rådmann Steinkjer). Spørsmål man stiller seg underveis når prosessene tar tid, i tillegg begynner man å tvile på samarbeidets effektivitet, det igjen kan føre til en nedprioritering av samarbeidet. For det er lite av den helhetlige kommunale organisasjonen som omfatter interkommunalt samarbeid.

Den andre forutsetningen for effektivitet og resultat omhandler et operativt organ til å fatte beslutninger. Det at organet er operativt til å fatte beslutninger innebærer at samarbeidet må få en organisering og en begrensning i den størrelsesorden at det blir i stand til å fungere i

praksis (Sanda, 2000). Her kommer vi inn på noe vesentlig når det gjelder mangler i INVEST-samarbeidet, nemlig beslutninger satt i system. Det handler også mye om hvordan man tolker lover og regler. Kunnskap omkring lovverket er essensielt, noe som igjen muliggjør visse ”snarveier” i den interkommunale organiseringen. Det å sette seg inn i de ulike lovverkene som er involvert gjør at man kan finne hjemler som bidrar til et mer effektivt samarbeid. I denne sammenheng har INVEST mulighet til å gjøre noen grep som vil forenkle prosessene i samarbeidet betydelig. Det burde være et fokus på ytre rammer som gir økt beslutningseffektivitet, det er viktig med avklaringer i forhold til samarbeidsløsninger. Det er behov for formalisering. Derfor burde INVEST-samarbeidet forankre rutiner og prosedyrer politisk, som igjen vil effektivere samarbeidsprosessene.

Figur 6: Kommunikasjonsmønster i INVEST



Figuren ovenfor viser kommunikasjonsmønsteret i INVEST. Kommunikasjonen mellom kommunestyret og Politisk styringsgruppe går begge veiene. Kommunikasjonen mellom politisk og administrativ styringsgruppe begge veiene, der politisk kan instruere den administrative styringsgruppen. Den administrative styringsgruppen kan kun be den politiske styringsgruppen ta stilling til enkeltsaker og utredninger. Prosjektleder/Daglig leder har kommunikasjon med styringsgruppen og forholder seg til dem.

Sanda (2000) påpeker at den siste forutsetningen vil det kunne finnes mange løsninger, enten ved at kommunene baserer økonomien på kommunale tilskudd eller å hente inn ressurser utenfra. Ressurser for å drive samarbeidsprosjekter videre er viktig. Det er også en avgjørende

faktor i forhold til barnevernsprosjektet. I utgangspunktet hadde jeg ikke satt opp barnevern som et aktuelt diskusjonspunkt med mine informanter, men i en gjennomgang av datamaterialet finner jeg i transkriberingen fra intervjuet med Rådmannen i Steinkjer følgende om barnevernsprosjektet ”*det har stoppet litt opp på barnevernsprosjektet, det handler rett og slett om at vi ikke har ressurser til å drive det fremover. Det er ikke noe tvil om at vi må få ressurser på plass. Vi er litt sånn overmodig vi rådmenn skjønner du, vi har begrenset tid vi også*”.

I den sammenheng når det er administrasjonen som driver samarbeidet, blir tilgjengelig tid et viktig moment for fremgang, effektivitet og resultat i samarbeidet. Rådmann i Inderøy påpeker mangelfull effektivitet prosessene:

Den eneste ufordringen vi har hatt er å sikre et adekvat sekretariat sånn at vi får fart på prosessene, så er det klart vi har kjempet med å holde tempo i utredningsarbeid. Vi har gjort det ass. Det er vanskelig, vi har jo delt på den politiske ledelsen har gått på omgang også den administrative, så har det vært politisk ledelse i den ene kommunen, og en i den. (Rådmann i Inderøy).

En tydelig bevisstgjøring på prosessene i INVEST, vil tydeliggjøre flaskehalsene i samarbeidet. Det vil igjen, muliggjør enkelte prosedyrer for samarbeidsprosesser.

Den andre siden av dilemmaet demokratisk styring og kontroll over et samarbeidstiltak vil i følge Sanda (2000: 14) innebære

- At den enkelte kommune har innflytelse i rådet
- At den eller de som sitter som kommunenes representanter i rådet, har forankring og støtte i eget kommunestyre

(Sanda, 2000: 14)

Sanda (2000) påpeker at disse punktene omhandler store interkommunale samarbeidsorganer, med bred representasjon, og spesielt hvis man har regioner eller samarbeider som består av mange kommuner. Det er flere motstridende punkter mellom effektivitet/resultat og demokratisk styring/kontroll. Små organer med vide fullmakter som kan handle raskt er det effektivitetsbegrepet peker på. Demokratiaspektet fordrer store råd med bred representasjon

og eventuelle saker som er viktige må tilbake til de respektive kommunene før de kan iverksettes. Forankring er viktig, men det er også felles forståelse. Barnevernsprosessen gjør dette tydelig. Ordfører i Verran karakteriserer det som en utfordring ”*Vi ønsker felles forståelse politisk i de ulike kommunene, det er en utfordring*”.

Man er i følge Sanda (2000) nødt til å finne praktiske løsninger på dette dilemmaet for å få samarbeidet til gli. Selv om man finner løsning på de prinsipielle problemene står man fortsatt overfor en del praktiske problemstillinger. Disse praktiske problemstillingene kan ofte vise seg å være svært vanskelig å løse. Eksepler på disse kan være uenigheter omkring lokalisering av et samarbeidstiltak, det kan omhandle utgiftsfordelinger, eventuelt store ulikheter i kommunene både økonomisk og folketall, det kan være rivalisering, det kan rett og slett være mangel på tradisjon for samarbeid eller en mangel på regional identitet (Sanda, 2000: 14). Det er ikke mangel på regional identitet for kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer, men mangel på INVEST-identitet, eller INVEST-ånd som jeg har valgt å kalle det. Da jeg spurte informantene spørsmål omkring kultur, identitet og om de hadde en INVEST-ånd, fikk jeg flere forskjellige svar. Noe som tyder på et ulikt syn innad i INVEST. ”*Ingen INVEST identitet, vi er nord trøndere og Innherredsbygd*” var svaret fra Ordfører for Inderøy. Mens Ordfører i Verran har en annen betraktning: ”*at vi har såpass mye samarbeid og planer om samarbeid, at det er en INVEST-ånd, ja. Det tror jeg. Absolutt det*”. Det samme sier Rådmannen i Verran ”*Det vil jeg si at vi har ja. Vi beveger oss inn på mer, det som blir oppfattet som politisk farlige områder. Det er klart at vi er nødt til å ta et løft på det å utvikle politiske holdninger i de tre kommunene*”. INVEST-profilen trenger et løft. INVEST har en lang vei å gå i forhold til profilering. Det er behov for en profilering som en enhet, en type INVEST-merkevare ovenfor folket. Det vil i sin tur også skape større legitimitet for deres omgivelser. Mange interkommunale samarbeider opererer med nettsider og har utstrakt markedsføring av samarbeidet. Noe INVEST vil tjene på.

følge Sanda (2000) vil den administrative organiseringen av et interkommunalt samarbeidsorgan ha avgjørende betydning for hvilke resultater det har å vise til samt hvilke kostnader man har til et slikt samarbeid. Den Administrative styringsgruppen er premissbærer for samarbeidet og bearbeider av samarbeidsordningene. Dessverre så har rådmenn alt for liten tid til å kunne ta seg av den interkommunale forvaltningen. ”*Ordførerne og Rådmenn er*

veldig presset i sine hverdager, så det treng noen som har oversikt og holder tak i prosessene. Hvis ikke blir det lengre og lengre mellom hvert møte og det blir da mer at fokuset blir mer på enkelt prosjektene og ikke på helhetene i samarbeidet” (Ordfører Steinkjer). Tilgjengelig tid blir en nøkkelfaktor her. Muligheten for å løfte blikket å se fremover i det interkommunale samarbeidet blir vanskelig, da det er andre og mer presserende oppgaver som må gjøres. Jeg velger å bruke Thomas Hylland Eriksens begrep ”Øyeblikkets tyranni”. Det er de daglige mailene, de telefonene, de siste møtene, de siste samtalene som er det viktigste. Derfor blir tilgjengelig tid en barriere for samarbeidet.

Hvilken rolle spiller de interkommunale samarbeidsordningene: Når det kommer til resultat av de interkommunale samarbeidsorganenes arbeid. I følge undersøkelsene til Sanda (2000) spiller interkommunale samarbeid en sentral rolle med å få på plass ulike konkrete interkommunale samarbeidsordninger, fra alle kommunenes områder. Det å etablere et godt samarbeidsklima mellom kommunale toppledere samt utvikling av regionale holdninger. Interkommunalt samarbeid på ulike fagfelt er også blant de viktigste resultatene. Konkrete innsparingsgevinster kan tenkes å være viktig for å legitimere samarbeidet i medlemskommunene (Sanda, 2000). Dette blir tydelig etterlyst i INVEST, der man ønsker å gå i gang med prosjekter som vil realisere gevinster tidlig.

Manglende system på samarbeidsprosesser har ført til at effektiviteten er blitt svekket i INVEST. Dette er noe på sikt som også har ført til en resultatsvekkelse, både med tanke på samarbeidskompetanse på området, men også i forhold til en etablert løsning på barnevernsområdet i INVEST.

6.0 Kvalitet og vellykket i INVEST

Hvis vi ser konkret på INVEST-samarbeidet i lys av Knudsens (2004) premisser for samarbeid, finner vi interessante aspekter ved kvaliteten på samarbeidet. Kvaliteten på samarbeidet avhenger av samsvaret omkring arbeidsmetoder, forståelser, mål og interesser. I teoridelen redegjorde jeg for tre premisser for et vellykket samarbeid; *domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet, og mandatkompatibilitet* (Knudsen, 2004:43).

6.1 Domenekompatibilitet

Enheter med delvis overlappende domener antas å ha størst nytteverdi, der man kan dra nytte av hverandres ressurser samtidig som målgruppen er lik. INVEST har klare trekk av domenekompatibilitet i samarbeidet. Kommunene opererer ikke i et konkurranseforhold med tanke på domene. INVEST-samarbeidet har klare overlappende domener. Kommunene har ansvar for en rekke basisoppgaver slik som barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste og arealplanlegging. De kommunale oppgavene er like for alle kommunene, derfor vil de i stor grad ha overlappende domener. Det sentrale spørsmålet er hvor overlappende domenene er? For i følge Knudsen (2004) vil enheter uten domeneoverlappning ha lite å tilby hverandre, mens fullstendig domeneoverlappning vil det være et høyt konfliktpotensial. Tolkter man den kommunale oppgaveløsningen i en rigid forstand, kan man si at de har fullstendig overlappende domener. Nettopp på grunn av oppgavenivået for kommunene er like. Men selv om kommunene har samme oppgaveløsning er den ulikt organisert fra kommune til kommune. Sammensetningen av kommunene har stor betydning i nivået av oppgaveløsning. Derav også behovet for interkommunalt samarbeid. Ressursknapphet blir en viktig faktor i denne sammenheng. I tillegg er kommunene er ganske ulike, selv om man innehar samme type oppgaver, så er det mange faktorer og forhold som spiller inn. Kommunestørrelse, kommuneorganisering, tilgang på ressurser, geografi og mange andre forhold bidrar til å skille kommunene. Man kan gjerne sammenligne kommuner ut i fra størrelse, oppgavenivå og andre faktorer, men man vil ikke få en optimal komparativ grunnlag.

Det er mulig å argumentere for at de samarbeidende partene i INVEST har fullstendig sammenfallende domener. Jeg velger å se på INVEST som et interkommunalt samarbeid med delvis overlappende domener. Det begrunnes ut i fra at det ikke er et konkurranseforhold mellom partene, samt at man har ulike geografiske domener. Samtidig vil det i enkelte områder være fullstendig overlappende domener. Derfor blir et dynamisk forhold mellom domener i INVEST, som strekker seg fra ingen, delvis eller til fullstendig overlappende. Innenfor ulike områder drar de veksler på hverandres kunnskap. I tillegg tilfører enkelte samarbeidsordninger kompetanse og kvalitet som tidligere ikke var mulig ut i fra egne forutsetninger. Kommunene i INVEST gjør et tydelig skille i forhold til ressurser og hva man kan tilby. Jeg har tidligere i oppgaven vært innoom eksemplet fra samarbeidsavtalen til

INVEST der de skiller mellom kvaliteter og ressurser (jf. kapabilitetsutvikling) ” *De tre kommunene har hver for seg åpenbare kvaliteter og en betydelig kapasitet for utvikling.*” (Samarbeidsavtale-INVEST, 2004:2). Dermed kan vi konkludere med at INVEST har delvis overlappende domener, som utgjør et viktig kriterium for suksess.

Der Knudsen (2004) bruker domenekompatibilitet, bruker Jacobsen (2004:78) begrepene ”*dobbeltarbeid*” og ”*gråsoner*” til å forklare ønsket samarbeid som følge av uklar arbeidsdeling. Når flere etater gjør den samme oppgaven kalles det dobbeltarbeid, noe som medfører sløsing av ressurser. Gråsoner oppstår når et ansvar er uklart, eller der ingen har ansvar for en oppgave (Jacobsen, 2004). Det er klare likhetstrekk mellom begrepene. Felles er at arbeidsdeling sees på i forhold til nytteverdi av samarbeid. Hvis det er fullstendig domeneoverlapping mellom enheter vil det medføre til dobbeltarbeid som i følge Jacobsen (2004) fører til koordineringsproblemer.

Ser vi på begrepene i lys av INVEST samarbeidet og da spesielt med tanke på barnevernsprosjektet, vil INVEST få en intern interessekonflikt. Man ønsker å samarbeide og unngå ”*gråsoneproblematikk*”, dette kommer tydelig frem i et møtereferat fra INVEST datert 24.11.2008. Her legges grunnlaget for mandat 2 (jf. barnevernutredningen) og gråsoneproblematikk blir omtalt. Barnevernsoppgavene er så spesialiserte og særegne, at det blir sårbart. Interkommunalt samarbeid omkring barnevern vil gi mer stabilitet både for tjenestens personale og brukere. Det vil føre til mindre slitasje og belastning på personell og andre ressurser. Ved interkommunalt samarbeid vil det bli et mer robust fagmiljø, og kvaliteten vil forbedres (Bradtæg, 2006), som igjen vil være et ekstra løft for ansattes arbeidsforhold.

Grunnlag til dobbeltarbeid kan også sees på i forhold til manglende strategier. INVEST-samarbeidet er et pragmatisk samarbeid med elementer av strategi. Pragmatismen i samarbeidet hindrer overordnede strategier. Strategi er viktig i forhold til utvikling fremover, å ha en plan over mål og tiltak vil være hensiktsmessig. Slik forholdet er nå handler, INVEST ut i fra gamle styringsdokument. Styringsdokumentet for 2008 har skjelettet til samarbeidsavtalen fra 2004, med en videreutvikling i 2006 og revidering i 2008. Ordfører i Steinkjer redegjør for hans syn på strategi:

Vi er litt på vei til en strategisk utvikling, både for det jeg sa om næringsapparatene våre samkjøres litt mer, og for at vi opptrer litt felles i det innheredsprogrammet som har det fokuset (...) Det er ikke nok at Inderøy, Verran og Steinkjer innleder et strategisk samarbeid på utvikling, det blir en todeling av innherred, det er jeg livredd. Alle de 5 kommunene må vi ha med oss, vi må nok samhandle i lag der (...) Jeg tror at det pragmatiske tjenestesamarbeidet fortsetter, men det vil gradvis få et tyngre strategisk islett

”Samarbeidet har vært av det pragmatiske slaget, dvs. ikke på et strategisk nivå. Dette kan det nå være nødvendig å vurdere” (Styringsdokument-INVEST, 2008), selv om denne erkjennelsen blir nevnt i Styringsdokumentet er hovedmålsettingen:

Hovedmålsetningen i INVEST samarbeidet bør også i valgperioden 2007 – 2011 basere seg på en videreutvikling på det pragmatiske og konkrete nivået, dvs. gjennom kvalitative og effektive samarbeidsløsninger knyttet til tjenesteproduksjon og service/støttefunksjoner (Styringsdokument-INVEST, 2008).

INVEST vil i følge deres styringsdokument forstst ha fokuset på det pragmatiske samarbeidet, noe Rådmannen i Verran har stor tru på ” *Så langt tror jeg at det har vært en av styrkene våre, for at vi har klart og fått til gode effektive tjenester på det vi har samarbeidet om, vi har der igjen unngått, de klassiske rivningene som vi ser en del andre regionsamarbeid har”* (Rådmann Verran). Han mener det praktisk pragmatiske samarbeidet er en stor fordel. Det kan sees ut i fra flere forhold. Med en helhetlig strategi for INVEST, vil totalblikket være ivaretatt, og det sier mye om samarbeidets motivasjon, intensjon og vilje.

Hvis du skal bruke tid og fokus på samarbeidsmuligheter, så må man se at det ligger noe der, der er ikke bare å sitte å samarbeide hele tiden, bare sitte å snakke sammen hele tiden. Man må se at dette gir oss noe. Det er vi i en dialog på hvordan vi skal gjøre det, både på politisk og administrativt nivå (Rådmann Verran).

Rådmann i Verran illustrerer et viktig poeng. Det handler ikke bare om å samarbeide, men om en prosess som inneholder ulike momenter som er viktig med tanke på samarbeidet. Med en interkommunal strategi har de samarbeidende parter mulighet til å se fremover (jf. Øyeblikkets tyranni). Uten strategi, kan vi sammenligne INVEST med en løk. Løken har mange lag – i dette tilfellet de ulike samarbeidsordningene i INVEST – og ingen kjerne. Skreller man av de ulike lagene ved INVEST, sitter man igjen med ingen kjerne. Det jeg prøver å illustrere, er at samarbeidet mangler en overbygging. Fundamentet er på plass, i form av erfaringer fra samarbeid i 9 år.

Ser vi på begrepene i lys av INVEST samarbeidet og da spesielt med tanke på barnevernsprosjektet, vil INVEST få en intern interessekonflikt. Man ønsker å samarbeide og unngå ”gråsoneproblematikk”, dette kommer tydelig frem i et møtereferat fra INVEST datert 24.11.2008. Her legges grunnlaget for mandat 2 (jf. barnevernutredningen) og gråsoneproblematikk blir omtalt. Barnevernsoppgavene er så spesialiserte og særegne, at det blir sårbart. Interkommunalt samarbeid omkring barnevern vil gi mer stabilitet både for tjenestens personale og brukere. Det vil føre til mindre slitasje og belastning på personell og andre ressurser. Ved interkommunalt samarbeid vil det bli et mer robust fagmiljø, og kvaliteten vil forbedres (Bradtæg, 2006), som igjen vil være et ekstra løft for ansattes arbeidsforhold.

6.2 Ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet

Det er avgjørende for samarbeidet at partene har noenlunde sammenfallende ideologiske og kvalitetsmessige oppfatninger om hverandre. I dette kriteriet for vellykket samarbeid er det vanskelig å identifisere hvilke ideologiske og kvalitetsmessige oppfatninger man har om hverandre, ute å gå spesifikt inn på området eller ved riktig operasjonalisering er det veldig vanskelig å konkludere med noe. I og med den geografiske ”nærhet” burde man ikke ha så forskjellig utgangspunkt. Men dette handler også hvordan kommunene forholder seg til hverandre. Selv om jeg ikke har gjort en operasjonalisering omkring holdninger har jeg et par parametere ut i fra datamaterialet. Rådmann i Steinkjer sier blant annet

De fleste av de møtene vi har er utrolig konstruktiv og kraftfull, og litt sånn, men så synes jeg vi noen ganger detter ned i grøften og blir oss selv nærmest og ikke klarer å komme oss opp. Der har vi et ansvar alle. Vi hadde både administrativt og politisk styringsgruppe møte, før jul. I det politiske møtet så opplever jeg at de er enige om veien videre, plattform og sånn, men kanskje enn større enighet. Jeg opplever at Verran er kanskje den av de tre kommunene som er minst på, og litt sånn, det er vell kanskje for at jeg blir litt overasket over det, for det er antageligvis den kommunen som har hatt mest å tjene på å være proaktiv i samhandlingen og vær litt frempå. Men jeg synes at de i en del sammenhenger blir for forsiktig og for lite offensiv for å tenke felles løsninger og sånn. (Rådmann Steinkjer).

Verran som den minste kommunen i samarbeidet har mest behov for interkommunalt samarbeid, og derfor er det rart at de ikke lengre er lite aktive i samarbeidet. Jeg fikk inntrykk av at Inderøy og Verran hadde byttet plass. Der Inderøy var passiv og satt på gjerdet tidligere, på grunn av usikkerhet og valgmuligheter til andre samarbeidsordninger. Er de nå fult på banen og er aktiv i samarbeidet. Mens Verran som tidligere ”presset” på og var aktiv i samarbeidet har blitt passiv. Hvordan dette vil gå for INVEST-samarbeidet i fremtiden er uvisst, spesielt siden. *”Vi på Inderøy har det siste året og det året vi er inne i nå vil konsentrere, og ha veldig fokus på kommunesammenslåingen med Mosvik. Men det går jo over og vi er ferdige med dette i løpet av året. INVEST, har jeg troen på, at det vil utvikle seg og utvikle flere samarbeidsområder etter hvert. Ser sånn ut nå i hvert fall”* (Ordfører Inderøy). Selv om rollene muligens er byttet om, sier det ingen ting om hvorvidt man ikke har noenlunde sammenfallende ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet.

På tross av at vi er en stor kommune en liten kommune og en sånn egentlig litt liten men mellomstor kommune på Inderøy. Ut i fra det i seg selv kunne det blitt mye mer krevende, men det er preget av likeverdighet og det er preget et samarbeid som er preget av raushet og det er et samarbeid preget av god kjemi vil jeg si. Ingenting av det er kommer av seg selv, så det har vært godt arbeid over lengre tid som er bakgrunn for det (Rådmann i Verran).

Rådmann i Verran underbygger en viss form for sammenfallende ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet. For det handler også om hvordan man vurderer hverandres faglige prestasjoner. Hvis kvaliteten hadde vært dårlig, ville det ha gjenspeilt seg i omgangen av samarbeidet. Spørsmålet jeg stilte informantene (jf. Intervjuguide), omkring samarbeidet i INVEST, belyser deler av den ideologiske og kvalitetsmessige kompatibiliteten. Samtlige fikk

spørsmål og de hadde en felles forståelse av samarbeidets utvikling. Det var ingen som skilte seg klart ut og man hadde som regel litt ulike syn, men ikke på det grunnleggende nivået. Rådmannen i Inderøy påpeker det: ”*Jeg tror ikke vi har noen veldig ulik forståelse. Vi ser at det blir mer komplisert, etter hvert som man får mange, og flere områder som får en egen styringsstruktur da, det er vell en oppfattning som vi gradvis har utviklet som jeg tror er felles*” Selv om det ikke er blitt foretatt en operasjonalisering, eller tatt høyde for i innsamlingen, mener jeg at vi kan si INVEST har noenlunde sammenfallende ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet.

6.3 Mandatkompatibilitet

Det er ikke alltid man velger å samarbeide, selv om samarbeidsgevinstene synes å være åpenbare. Det er da i følge Knudsen (2004) ønskelig med en form for mandat eller påtrykk. Det handler om en form for styrt samarbeid, der man blir overvåket av mandatgiveren. Mandatkompatibilitet kan også bety ressurser til kommunene i form av støtte. I forhold til INVEST er det særlig relevant med tanke på reformer og endringstrykk fra sentrale myndigheter. I bunn og grunn er interkommunalt samarbeid uttrykk for at den enkelte kommune ikke kan eller ikke ser seg tjent med å løse en del oppgaver alene (Berby, 2010). Jeg har tidligere i oppgaven drøftet mandatperspektivet på bakgrunn av opprettelsen med DMS Inn-Trøndelag, disse to perspektivene kan ses i lys av hverandre. For samarbeidet omkring det distrikt medisinske sentret er et åpenbart påtrykk fra sentrale myndigheter. For å kunne imøtekomme kravene av samhandlingsreformen, ny helse- og omsorgstjenestelov samt ny folkehelselov, må kommunene tenke annerledes og samarbeid med tanke på rehabilitering og habilitering av de utskrivningsklare pasientene byr på store utfordringer.

7.0 Avslutning

INVEST-samarbeidet er en multifunksjonell organisasjon som ivaretar delvis motstridende hensyn, slik som politisk styring og kontroll, åpenhet, forutsigbarhet, nøytralitet, upartiskhet og mye mer. Dette fører til en meget kompleks organisering av den kommunale tjenesteytingen. INVEST-samarbeidet er til tross for dets pragmatiske stil, et vellykket samarbeid. Jeg sier til tross, på grunn av at det er ingen ting som skulle tilsi at et pragmatisk

samarbeid fra sak til sak skal utvikle seg til å bli et helhetlig samarbeid, og dette ved å fortsatt ha en ”pragmatisk holdning” til samarbeidet.

INVEST-samarbeidet innehar mange forutsetninger for å lykkes med interkommunalt samarbeid. Det er mange forutsetninger som spiller inn i en slik kompleks virkelighet. Jeg har benyttet muligheten til å drøfte INVEST ut i fra kjent teori om samarbeid og sett på noen suksessfaktorer. Problemstillingen i oppgaven var å belyse ”*hvilke forutsetninger har INVEST for å lykkes med samarbeid.*?” Mange ulike forutsetninger er blitt drøftet, noen mer aktuell enn andre. Interorganisatorisk koordinering samt ”polycentric governance” belyste samarbeidets evne til kapabilitetsutvikling, som omhandler kombinasjonen av kompetanse og kapasitet, som er det som skal til for å mestre oppgavene. Begreper om domenekompatibilitet, ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet, og mandatkompatibilitet belyste situasjoner i samarbeidet og redegjorde for viktige kriterier for samarbeid.

Samarbeidet mellom de tre kommunene har utviklet seg til å bli stort og omfattende og innehar både bredde og dybde. Selv om INVEST kan karakteriseres som vellykket, har det hatt, og har fortsatt et stort samarbeidspotensial. Prosessen med barnevernsprosjektet er et godt eksempel på ulike barrierer i samarbeidet. Det kan eksemplifiseres i beslutningsprosesser og en form for innebygget treghet. Derfor har INVEST behov for et beslutningssystem, opparbeide maler og prosedyrer for hvordan prosessene skal foregå i gitte kontekster.

INVEST er et pragmatisk samarbeid med utgangspunkt i et lavt forpliktelsesnivå. Samarbeidet fått en form for indirekte forpliktelse. Dette er en stor styrke for INVEST, som har muliggjort flere og mer tyngre samarbeidsløsninger. Det reelle forpliktelsesnivået har i midlertidig virket hemmende på samarbeidet. Løs organisering har gjort til at forpliktelsen ovenfor de andre kommunene har vært liten. Det fremkommer spesielt for Inderøy sin del, som har vært tilbakeholden i samarbeidet og har ved flere anledninger sett til nabokommunene i sør (Samkommunen Levanger-Verdal). Hver kommune har fått hvert sitt samarbeidsområdet. Det har bidratt til å gi INVEST legitimitet ovenfor sine omgivelser, og hverandre. Det førte også Inderøy nærmere samarbeidet. Her kommer vi også inn på

modningsprosessen i INVEST. Det er tydelig at utviklingen av INVEST er en lang årsakskjede av hendelser som har både vært hemmende og berikende for samarbeidet.

INVEST-samarbeidet kan sammenfattes for kommunene slik: For Verrans overlevelse, for Steinkjers regionale utvikling og for Inderøys stabilitet. Verran er nødt til å inngå i samarbeid for å opprettholde kravene. Inderøy, har tidligere vært på sidelinjen og har holdt på med kommunesammenslåing. Mens Steinkjer har hatt et regionalt øye for INVEST-samarbeidet. Utfordringen er å få en kommunal organisasjon i stand til å samarbeide om felles mål, på tvers av grenser og hierarkier.

INVEST må stadig utvikle de tjenestene de har lagt inn i samarbeidet. I tillegg må de passe på at samarbeidet ikke flyter ut geografisk. Selv om samarbeidet er av en pragmatisk sort, er det elementer av strategisk arbeid i INVEST. Hyppig møtestruktur for begge styringsgruppene er en av indikatorene der. I tillegg må alle slike samarbeid ha et fokus frem over. Men det er ingen tvil om at INVEST er tjent med mer formaliserte strategiske elementer. INVEST har et veivalg å ta i fremtiden. Det vil være avgjørende for samarbeidets utvikling. En strategisk plan vil i så måte, være et steg i riktig retning.

INVEST-samarbeidet har delvis overlappende domener, er relativt like, ideologiske og kvalitetsmessig samt et vedvarende trykk fra sentrale myndigheter, bidrar til og kvalitet i samarbeidet. Noe av suksessformelen til INVEST inneholder gode samarbeidsgrep som ble gjort i starten. Her ble det allerede redegjort for ressurser og forhandlet frem at kommunene ville få hver sitt samarbeidsområdet. Det er også noe av de Knudsen (2004) omtaler som nøkkelen for å lykkes og er helt i tråd med det utvekslingsperspektivet. Det handler om å ha samhandlingskunnskap om samhandlingsprosesser, og er en nøkkel til suksess. For utviklingen og veien videre for INVEST, tyder det på en større grad av formalisering.

Jeg avslutter med et treffende sitat:

”Vi er i felleskap raskere enn våre beste praksis på ulike områder” (Rådmann Inderøy)

Litteraturliste

- Aasetre, J. Bjørnstad, E. 2005. "INTERKOMMUNALT SAMARBEID OG MEDINNFLYTELSE Vurderinger ut fra INVEST-samarbeidet". Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Aasetre, Jørund og Bjørnstad, Even. NTF-notat 2005:5. Steinkjer
- Ahrne, Göran. 2002. *Organisasjoner, samhälle och globalisering*. Sweden: Studentlitteratur, Lund
- Atkinson, P. og Coffey, A. 1997. "Analysing Documentary Realities", i Silverman, D. (red) (1997) *Qualitative Research. Method and Practice*. London: SAGE Publications.
- Baklien, Bergljot. 2000. "Evalueringsforskning for og om forvaltningen" i Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red.) *Evaluering av offentlig virksomhet, metoder og vurderinger*. NIBRs Pluss-serie 4-2000.
- Berby, Henning. 2010. "Regionråd og interkommunalt samarbeid" *ks.no*, <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Interkommunalt-samarbeid/Regionrad-og-interkommunalt-samarbeid/>
- Brandtzæg, B. A. 2006. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern (Vol. nr 229, pp. 94 s.). Bø: Telemarksforsking.
- Brekke, M. 2006. "Innledning" i Brekke, M. (red.) 2006. *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

- Bukve, Oddbjørn. 1991. "Ingen kommer undan politikken" i Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen(red): *Nye styringsmodeller i kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Busch, T. Vanebo, J.T. 2003. *Organisasjon og ledelse*. 5. utgave. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Lægred og P. G. Roness. 2005. *Forvaltning og politikk*. 3. opplag 2005. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen T, Lægred, P., Rossnes P.G., og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Andre utgave (første utgave 2004). Oslo: Universitetsforlaget.
- Colbjørnsen, Tom. 2003. *Fleksibilitet og forutsigbarhet : arbeid og organisasjoner i endring*. Oslo: Universitetsforlaget
- Etzioni, A. og Edward W. Lehman. 1980. "A Sociological reader on complex organizations" 3. ed, New York, Chicago: Holt, Reinhart and Winston.
- ECON. 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ-rapport nr. 2006-057. OSLO
- Halvorsen, K. 2003. *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag; 2003.
- Holme, I.M., og Solvang, B.K. 1996. *Metodevalg og metodebruk*. 3.utg. Oslo:Tano.

- Graver. 2005. "Offentlige anskaffelser og interkommunalt samarbeid", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 01-02.
- Grønmo, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hagen, T.P. og R. J. Sørensen. 2006. *Kommunal organisering*. (6. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. 2003. *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i vitenskapelig metode for helse og sosialfagene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2004. "Hvorfor er samarbeid så vanskelig?" i Repstad, Pål (red.) (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2011. *Evalueringsrapport av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet. Universitetet i Agder.
- Knudsen, Harald. 2004. *Samarbeid på tvers av organisasjonsgrensene*. i Repstad, Pål (red.) (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

KPMG. 2004. *Grenseløst samarbeid. Helhetlig samarbeid med felles rådmann mellom Granvin herad og Ulvik herad*. Sluttrapport juni 2004. KS

Nordby, Trond. 2000. *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge UP.

March, James G., and Johan P. Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78 (3):734-749.

March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Pole, C., og Lampard, R. 2002. *Practical Social Investigation. Qualitative and Quantitative Methods in Social Research*. Harlow: Printice Hall

Prior, L. 2007. "Documents", I SEALE, C., GOBO, G., GUBRIUM, J. F. & SILVERMAN, D. (Eds.) (2007) *Qualitative Research Practice*, London, Sage

Prop. 124 S (2009-2010) Kommuneproposisjonen 2011

Repstad, P. 1993. *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, Pål (red.). 2004. *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, Kristen. 2006. *Enhet og Mangfolk* Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne. 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskriftet*. Bergen-Sandviken : Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget, s.15-363

Sanda, K.G. 2000. *Regionråd i Norge, hvem, hva, hvor?* Rapport 167/2000.
Telemarksforskning-Bø.

Sanda, K.G. 2001. *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* Arbeidsrapport nr. 5/2001. Telemarksforskning-Bø.

Sanda, K.G. og Lie, L. 2003. *Samarbeid med god gli! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjettrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt Telemark*. Rapport 2003:19. BØ: Telemarksforskning

Schiefloe, Per Morten. 2003. *Mennesker og samfunn. Innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen: Fagbokforlaget

- Stinchcombe, A. L. 1997. On the Virtues of the Old Institutionalism. *Annual Review of Sociology* 1997 (23), 1-18.
- Sørensen, R. 2004. *Frivillig sammenslåing av kommuner - en vakker, men håpløs idé*. Samfunnsspeilet nr. 2, 2004.
- Thagaard, Tove .2006. *Systematikk og innlevelse* Bergen: Fagbokforlaget
- Tjora, A.H. and Willis, E. 2006. *På sosiologisk spor: En introduksjon til sosiologisk forståelse [On sociological track: An introduction to sociological understanding]*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Vinsand, G og Nilsen J.K. 2007. *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. Nivi analyse as: NIVI-rapport 2007:2
- Vinsand, G og Nilsen J.K. 2008. *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling*. Nivi analyse as: NIVI-notat 2008:1
- Weiss, J.A. 1987. Pathways to cooperation among public agencies. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, s. 94-117
- Yin, R.K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. 4.edition. 2009 California: SAGE Publications.

Intervjuguide – INVEST

Innledning: Presentasjon, informasjon angående prosjektet, og hvilke spørsmål som kommer til å bli stilt. Konsekvenser: tilbakemelding om resultat. Rett til å bryte når som helst. Informantene fikk beskjed om at de ikke kunne sikres en konfidensiell behandling, og i et slikt case vil det være vanskelig å anonymisere de ulike partene.

- Hensikt og bakgrunn for intervjuet
- Informert samtykke og personvern
- Lydopptaker

A Bakgrunn:

A 1 Navn:

A2 Alder:

A3 Posisjon: Fortell kort om din posisjon i INVEST-samarbeidet

B Faktadel:

B 1: Hva er din erfaring med INVEST-samarbeidet?

B 2: Hvilke områder samarbeides det om?

- Eventuelle ikke-områder?

C Samarbeid:

C 1: Hvordan er samarbeidet dere mellom?

- utfordringer
- Eventuelle konflikter
- Betente saker
- Misforståelser

D Corporate ”spirit” – Organisasjonskultur:

I et slikt samarbeid blir det utrolig viktig med felles forståelse, er dette noe som dere innehar. Se på ulike praksiser og måter å gjøre ting på i INVEST.

Har dere noen spesielle rutiner, aktiviteter dere mellom?

Anser du deg som en del av et team:

Gruppenorm, normer generelt i INVEST

Spesiell kultur

Ulike praksiser innenfor INVEST? Side praksiser

Uformelle in situasjonelle elementer?

Corporate ånd – Litt organisasjonskultur

Hva er viktig for dere som legitimerer det vi gjør?

- Hva driver dere med? Kartlegge prosedyrer, rutiner, tema og ulike nivå

E Makt og Autoritet i INVEST – Hvordan systemet fungerer

E 1: Hvilke bestemmelser tas på de øvre nivåene?

- Politisk SG
- Admin SG

E 2: Hvem kan instruere hvem?

- Hvilke oppgaver er delegert fra hvem?
- Hvilket rom har de ulike aktørene for egne initiativ og uavhengig agering?

E 3: Skillelinjer: Det blir en flyt av tjenester som går inn og ut for å bedre kvalitet og effektivitet, men mister kontroll og styring

Fragmenterte løsninger istedenfor helhetlige løsninger

Grunnleggende enige om verdiene?

- Sentraliseringsdebatten
- Forenkling av styringsstrukturen
- Sosiale feller: Strukturproblematikk
 - Hvor det er enkelt og hvor det er vanskelig å få til samarbeid
 - Beslutnings og lokaliseringdebatter (Egoisme – får ingen ting)

Maktforhold

Styringsstruktur

Beslutningsstruktur

F: Strategiske løsninger vs Pragmatiske løsninger

Hva er viktig for dere som legitimerer det dere gjør?

Hva er fordelene med pragmatiske løsninger?

Kan du si noe om strategiske løsninger, og hvilke muligheter dere ser for dere i INVEST-samarbeidet.

Kommunal styring vs Interkommunal effektivitet/resultat

Politisk styring og kontroll vs Interkommunal effektivitet

Prinsipielt problem innenfor interkommunalt styring er:

Avhengige om hvor mye kontroll kommunestyrene kan akseptere og g fra seg for å få til et bedre resultat gjennom samarbeid.

Allmenn kjent: hvis interkommunalt tiltak skal fungere effektivt og gi resultater, må det gis makt fra deltakerkommunene. Samtidig mister kommunene muligheten for full styring og kontroll (slik man hadde tidligere).

Mye av problemet til med å få et interkommunalt samarbeid til å fungere, består i å finne fram til den beste pragmatiske løsningen på dette dilemmaet.

DILEMMA-AKSE Effektivitet og Kvalitet

Innbyggerne – Brukerne

Hvilket forhold har INVEST til innbyggerne: Bevisst ut mot innbyggerne, omdømme. Bevisst opp mot brukerne av de ulike tjenestene.

Hvordan ser brukerne på tjenestene, effektivitet, kvalitet.

Hva gjøre dere for å legge til rette for brukerne av tjenestene som omfatter samarbeidet?

Forhold til fylke?

Avslutning:

Avsluttende kommentarer og lignende

Eventuelt noe du vil si?