

Børge Solem
Mattis Aune

Kommunesammenslåing. Business as Usual?

Casestudie av kommunesammenslåing - Rissa og
Leksvik til Indre Fosen kommune.

Mai 2020



Kunnskap for en bedre verden

Kommunesammenslåing. Business as Usual?

Casestudie av kommunesammenslåing - Rissa og Leksvik til Indre Fosen
kommune.

Børge Solem

Mattis Aune

Masteroppgave i offentlig styring

Innlevert: Mai 2020

Hovedveileder: Leiv Opstad

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NTNU Handelshøyskolen

Sammendrag

I løpet av 2017 og 2018 ble tolv norske kommuner til fire. Disse kommunene var først ut i den norske kommunereformen, som ble initiert av Solberg-regjeringen i 2013. Denne studien tar for seg sammenslåingsprosessen mellom Leksvik og Rissa, som i 2018 ble til Indre Fosen kommune. Et av hovedmålene for reformen er at de nye kommunene skal få styrket økonomisk bærekraft. Studien undersøker om kommunene Leksvik og Rissa la strategiske planer for å nå dette målet, fra vedtak om sammenslåing i 2015 og gjennom de to første driftsårene av Indre Fosen kommune. Gjennom intervjuer og dokumentanalyser viser studien at kommunen både får svekket sin strategiske stilling, og økonomiske bærekraft i løpet av disse fem årene. Relevant forskning viser at flere av de sammenslåtte kommunene har lignende utfordringer. En av forklaringene er at kommunene hamstrer inn mot sammenslåing, og at kommunen får kapasitetsutfordringer med å gjennomføre strategisk arbeid. Studien viser at det er samsvar mellom funn fra denne forskningen og funn i denne studien. Det ser også ut til at sammenslåingsprosessen mobiliserer flere interessentgrupper, og at kommunens administrasjon ser behovet for å prioritere HR-arbeid over planarbeid inn mot sammenslåing.

Abstract

During 2017 and 2018, twelve Norwegian municipalities merged, and became four. These municipalities where the first appeared in the Norwegian municipal reform, which was initiated by the Solberg government in 2013. This study deals with the merger process between Leksvik and Rissa, which in 2018 became the municipality of Indre Fosen. One of the main goals of the reform was to gain more economic sustainability. The study examines whether the municipalities of Leksvik and Rissa laid strategic plans to achieve this goal. Through interviews and document analyzes, the study shows that the municipality will weaken both its strategic position and economic sustainability during these five years. Relevant research shows that other merged municipalities face similar challenges. One of the explanations is that the municipalities are hoarding resources, and that the municipality is having capacity challenges in carrying out strategic work. The study shows similarities between findings from other research, and this case study. It also appears that the merger process mobilizes stakeholders, and that the municipality's administration sees the need to prioritize HR work over planning towards merger.

Innhold

1. Innledning	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Oppgavens oppbygging	5
1.4 Kommunereformen.....	5
1.5 Indre Fosen kommune	9
1.6 Kommunesammenslåing mellom Rissa og Leksvik.....	10
1.7 Utfordringsbilde for Indre Fosen kommune	12
2. Teori	15
2.1 Effektivitet i offentlig sektor	15
2.2 Beste praksis	16
2.3 Slakk-maksimerende adferd.....	18
2.4 Gevinstrealisering.....	18
2.5 Strategisk styring.....	19
2.6 Strategisk planarbeid i kommunen	22
2.7 En konseptuell modell for økonomistyring.....	24
2.7 Kommunal økonomisk Bærekraft	25
2.8 The science of muddling through	27
3. Aktuell forskning på kommunereform	27
3.1 Kommunereform i Norge.....	27
3.2 Kommunereform i Danmark	29
3.3 Regionreform i Sverige.....	30
4. Metode	31
4.1. Forskningsdesign.....	31
4.2 Kvantitative data	32
4.3 Dokumentstudier	32
4.4 Kvalitativ metode	33
4.5 Informanter	34

4.6 Validitet og reliabilitet	35
4.7 Generalisering	35
4.8 Tolkningsfeil	35
5. Interessenter	36
5.1 Hva står på spill?	38
5.1 Forholdet mellom stat og kommune	43
5.2 Bruk av fellesskapets ressurser «Common Pool problems»	45
5.3 Kommunens strategiske stilling	46
6. Kommunenes økonomiske stilling	48
6.1 Endret økonomisk atferd inn mot sammenslåing	48
6.2 Hamstring.....	52
6.3 Økonomisk bærekraft etter sammenslåing	54
6.4 Økonomisk bærekraft (KØB) Leksvik Rissa	58
6.5 Gevinstrealisering ved sammenslåing	62
6.6 Stordriftsfordeler	65
7. Kommunenes strategiske planer	67
7.1 Kommunens strategiske planarbeid i sammenslåingsprosessen.....	67
7.2 Planstrategi.....	68
7.3 Økonomi og handlingsplan	72
7.4 Business as usual?	74
7.5 Omstillingsplan for arbeids- og næringsliv	75
8. Konklusjon	76
Referanseliste.....	77
Vedlegg	

Forord:

Denne masteroppgaver markerer slutten på en svært lærerik periode ved Handelshøgskolen, NTNU. Dette er avslutningen av en erfaringsbaser master i offentlig styring som vi har gjennomført ved siden av å være i full jobb. Det har tidvis vært utfordrende, men først og fremst svært givende. Vi ønsker å rette en spesiell takk til våre medstudenter som har bidratt til at vi har hatt noen fine år som «godt voksne» studenter. Etter at koronapandemien slo til i innspurten av masteroppgaven, måtte vi tilpasse oss en ny virkelighet med begrenset mulighet for sosial omgang. Vi måtte finne nye og uvante måter å samarbeide om masteroppgaven, det har vært rart men også lærerikt.

Vi vil rette er stor takk til NTNU, og våre dyktige og inspirerende forelesere. Takk til vår veileder Leiv Opstad for gode innspill. Vi vil også takke våre respondenter for deres åpenhet og for at de tok seg tid til å la seg intervju. Til slutte retter vi en varm takk til familie og venner, som har sett mindre til oss i en intensiv periode.

Det presiseres at innholdet i denne oppgaven står helt og holdent for vår egen regning.

Mattis Ellingsen Aune og Børge Solem

1. Innledning

Det har lenge vært bebudet en kommunereform i Norge. Helt siden Christens- utvalgets NOU fra 1992, har mange av partiene åpent vært for en endring i kommunestrukturen. I 1995 ble det fattet et stortingsvedtak om at kommunesammenslåinger skulle skje ved frivillighet. Veien videre frem mot den kommunereformen vi ser i dag, har vært lang og kronglete. Nå gjennomføres imidlertid de største endringer i kommunestrukturen i Norge på over 50 år. I 2018 ble åtte norske kommuner til fire. I 2020 ble ytterligere 109 kommuner slått sammen til 42 nye kommuner. Kommunereform og spørsmål om sammenslåing av kommuner er ikke et nytt fenomen.

Jens Stoltenbergs første regjering ble utnevnt av Kongen i statsråd den 17. mars 2000, og kommunesammenslåing har siden vært et tilbakevendende tema i den politiske debatten. Både i Stoltenberg 1- og Stoltenberg 2 regjeringen, har kommunesammenslåing vært drøftet som en mulig løsning på utfordringer ved samfunnsutviklingen. Arbeiderpartiet har lenge ment at det er for mange kommuner i Norge. Aps regjeringspartner gjennom åtte år, Senterpartiet, har imidlertid vært sterkt imot en kommunereform, særlig der sammenslåing av kommuner ikke er basert på frivillighet. Det har derfor vist seg vanskelig å få politisk enighet om kommunereform i tidligere Soltenbergregjeringer. I 2008 sa senterpartileder Liv Signe Navarsete klart ifra at det var uaktuelt for Senterpartiet å sitte i en regjering dersom det ble fremmet forslag om tvangssammenslåing av kommuner.

I 2010 gikk debatten om kommunestrukturen fremdeles innad i Stoltenberg 2 regjeringen. Det ble fra APs side snakket om et mulig behov for tvangssammenslåinger av kommuner, dersom ikke mange nok ville slå seg sammen frivillig. Dette ble begrunnet i behovet for å skape bærekraftige og funksjonelle kommuner. Helga Pedersen som både var parlamentarisk leder, og nestleder i Arbeiderpartiet, sa i sin tale til landsstyret i partiet at:

“Vi er klare i vårt program på at kommunestrukturen må endres for å bli funksjonell og bærekraftig. Dersom vi ikke får flere frivillige kommunesammenslåinger, må vi vurdere å sette ned en kommisjon som kan tegne norgeskartet på nytt, slik at vi kan få styrte sammenslåinger.” (Kommunal Rapport 17.09.2010)

Foran stortingsvalget i 2013 hadde flere av partiene kommunereform som tema i sine valgprogram. I valgkampen gikk både Høyre og Frp inn for tvangssammenslåing av kommuner. I regjeringsplattformen fra Sundvollen i 2013, var Solberg regjeringen tydelige på at den nye regjeringen ville iverksette en kommunereform med reduksjon av antall kommuner. I denne forbindelse ville de ha en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet til kommunene (Sundvolden-plattformen, 2013). Solberg-regjeringen inviterte også opposisjonspartiene til å være med i arbeidet med reformen, og det var et bredt flertall på Stortinget for kommunereformen.

I Perspektivmeldingen som fremlegges av Finansdepartementet hvert fjerde år, sier regjeringen at «*arbeidet med reformer er en del av en offensiv strategi for å trygge Norges fremtid*» (Perspektivmeldingen 2017). I meldingen drøfter regjeringen utfordringer og muligheter knyttet til samfunnsutviklingen, og den økonomiske situasjonen. Det pekes blant annet på at Norge står framfor store utfordringer knyttet til demografi, med en stadig aldrende befolkning. Det forventes at utgiftene innenfor offentlig tjenesteyting som helse- og omsorgstjenester vil øke, samtidig som de offentlige inntektene vil synke. (Stortingsmelding 29) (Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur 2014; Perspektivmeldingen 2017)

Kommunereformen ble endelig vedtatt av Stortinget i 2014. Målene for reformen er å sikre:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**
- Styrket lokaldemokrati

(Kommuneproposisjonen 2019)

Kommunereformen kan på mange måter sies å være en både en økonomisk reform, og en effektivitetsreform, ved at det særlig er forventet gevinster på disse områdene. I våre naboland Danmark, Sverige og Finland er det gjennomført kommune- og regionreformer på 2000-tallet. Erfaringene fra den Danske reformen, som ble vedtatt i 2005, har vært viktig i arbeidet med den norske reformen. Erfaringene derfra kan gi viktig informasjon om hva vi kan forvente av en den norske kommunereformen (Kommuneproposisjonen 2019).

Et av hovedmålene med reformen er altså at kommunene skal bli mer økonomisk bærekraftige. Forskning på kommunereform både i Danmark, Sverige og Norge, viser at det ikke er lett å hente ut gevinster av reformarbeidet. Flere studier tyder på at endret økonomisk atferd kan bidra til å påvirke graden av måloppnåelse i forhold til dette. Det synes å være en tydelig trend at økonomiske forbruk og investeringstakten øker jo nærmere sammenslåing kommunene kommer. Forskningen viser dessuten at det er de minste kommunene som øker forbruket mest. Flere har pekt på sammenhengen mellom dette, og det som ofte omtales som “common pool problems” (Blom-Hansen 2012; Blom-Hansen mfl. 2010).

1.2 Problemstilling

Denne studien følger utviklingen til to kommuner som slår seg sammen. Det undersøkes i hvilken grad kommunen når målsettingen om å bli mer bærekraftig og økonomisk robust, og hvilke faktorer som bidrar. Mer bærekraftige og økonomisk robuste kommuner er som tidligere nevnt et av hovedmålene ved kommunereformen. Hypotesen som har dannet grunnlaget for denne studien, har vært antakelsen om at god strategisk planlegging vil øke muligheten for å nå målene ved reformen. Samtidig vet vi at en rekke andre faktorer kan virke inn.

“Hvordan påvirkes økonomisk bærekraft ved kommunesammenslåing?”

Det har ikke vært mulig å studere mange kommuner innenfor rammen av denne studien. Det er derfor valgt å gjennomføre en casestudie av sammenslåingsprosessen mellom kommunene Rissa og Leksvik. Det undersøkes om den nye kommunen har nådd målet om å bli mer økonomisk bærekraftig etter sammenslåing, og hvilke faktorer som kan ha innvirket på måloppnåelsen. Det er en antakelse om at god strategisk styring, og planlegging, vil ha betydning for kommunenes evne til å styre ressursene mot en ønsket utvikling. Vi har derfor undersøkt i hvilken grad dette er gjennomført i vårt case, selv om det ikke vil være mulig å gjøre kausale slutninger om sammenheng mellom utvikling av økonomisk bærekraft og strategisk styring ut i fra denne studien.

Begrepsavklaring og avgrensninger:

Spørsmålet om bærekraftig utvikling ble for alvor aktualisert gjennom Brundtlandkommisjonens rapport i 1987. Når det snakkes om bærekraftig utvikling favner dette bredt, og kan omfatte både miljømessige, sosiale og økonomiske dimensjoner (Langhelle og Lafferty 1995). Selv om disse dimensjonene ikke vil være upåvirket av hverandre, har vi i denne studien valgt å begrense oss til å studere den økonomiske dimensjonen. Når vi snakker om økonomisk bærekraft, handler dette om i hvilken grad dagens bruk av ressurser, brukes på en slik måte at regningen ikke skyves over på kommende generasjoner. Økonomisk bærekraftig utvikling kan derfor defineres som «*en utvikling som imøtekommer dagens behov, uten at dette bidrar til å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner får dekket sine behov*» (VMU 1987:42).

For å operasjonalisere begrepet «økonomisk bærekraft», har vi valgt å støtte oss på en modell for kommunal økonomisk bærekraft (KØB). I analysene har vi benyttet oss av de variablene som ligger i KØB, det vil si låneopptak, frie midler og netto driftsoverskudd. I tillegg har vi sett på de investeringene som er gjort. Tallmaterialet er hentet fra kommunenes KOSTRA-rapportering, slik de er presentert hos SSB.

Med økonomisk adferd forstår vi her sammenhengen mellom kommunens inntekter per innbygger, og hva kommunen velger å bruke pengene på, både i budsjett og i regnskapstall. SSB har utviklet analyseverktøyet KOMMODE, som er et mer omfattende analyseverktøy for å forstå kommunenes prioriteringer mellom tjenestoområder.

En viktig del av strategisk styring er utarbeidelse av strategiske planer og planprosesser. Typiske eksempler er på strategiske planer i kommunene er samfunnsplaner, og økonomiplaner. Bakgrunnsopplysninger til disse planene kan ofte finnes i de kommunale budsjettene og saksutredninger (Johnsen 2014). Interessenter i kommunene vil kunne påvirke politiske beslutninger som har betydning for måloppnåelsen gjennom å inngå koalisjoner for å oppnå politisk gjennomslag (Busch, & al., 2015).

1.3 Oppgavens oppbygging

I kapittel 1 gjør vi kort rede for regjeringens arbeid med kommunereformen. Deretter presenteres kommunene Rissa og Leksvik, og prosessen i forbindelse med sammenslåing av kommunene. Det gjøres deretter rede for den nye kommunens utfordringsbilde, med fokus på demografi og geografi.

I kapittel 2 og 3 presenteres sentrale teorier som er brukt for å belyse problemstillingen, samt en kort presentasjon av aktuell forskning på kommunereform. Teori som er mindre sentral presenteres etter hvert i oppgaven.

I kapittel 4 redegjøres det for valg av design og metode for studien. Studiedesignet er casestudie der vi innhenter både kvantitative og kvalitative data. I kapittel 4 - 6 presenteres funn som drøftes med bakgrunn i teori. Data som er brukt er informasjon fra intervjuene, dokumenter og kvalitative data. Dette er tilstrebet å koble dette sammen i presentasjonen.

I kapittel 5 diskuterer vi hvordan interessenter kan påvirke i sammenslåingsprosessen.

I kapittel 6 gjør vi rede for økonomisk atferd gjennom sammenslåingsprosessen, og utvikling av økonomisk bærekraft i den nye kommunen. Vi redegjør også for KØB (kommunal økonomisk bærekraft) modellen, som vi bruker i analysen.

I kapittel 7 presenteres en gjennomgang av kommunenes strategiske arbeid med sammenslåingen.

1.4 Kommunereformen

Under er en kort redegjørelse fra regjeringens strategiske dokumenter, fra ekspertutvalgets oppstart i 2014 til kommuneproposisjon 2019.

Ekspertutvalgets sluttrapport

Januar 2014 satte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ned et ekspertutvalg, med mandat til å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

Ekspertutvalget var sammensatt av erfarne forskere og praktikere fra kommunal forvaltning. I tillegg hadde utvalget en referansegruppe bestående av ordførere fra 10 norske kommuner,

representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, en fylkesmann og representanter fra ulike departementer. På fritt faglig grunnlag la de frem sin delrapport i mars samme år.

Rådene Storting og regjering fikk var å legge oppgaver på lavest mulige effektive nivå. Med tydelig henstilling til det kommunale nivået. Kommunene burde ikke ha ansvaret for oppgaver der det var behov for nasjonal samordning, eller der lokalpolitiske forhold ikke burde gi påvirkning. Oppgaver som naturlig påvirker hverandre bør ligge under samme forvaltningsnivå, og det økonomiske ansvaret og finansieringen må ligge til det forvaltningsnivået som løser oppgaven.

Rapporten viser blant annet til Christiansen-utvalgets NOU fra 1992 (Kommunedepartementet 1992), som konkluderer med at kommunenes rolle bør utvides og styrkes. Christiansen-utvalget pekte på sammenhengen mellom behovet for lokal forankring, og behovet for samfunnsøkonomisk effektive tjenester.

Videre viser ekspertutvalgets delrapport til reformer gjennomført i Danmark og Finland. Disse reformene baserte seg på en forståelse av at kommunene måtte opp i en viss størrelse for å bli effektive tjenesteytere, og gode demokratiske arenaer. Kommunen som effektiv organisasjon fikk stor oppmerksomhet. Delrapporten gjør ingen egen evalueringer av disse reformene, men holder frem det behovet disse landene så for å reformere kommunene. I delrapportene foreslår ekspertutvalget flere endringer der kommunen tar over ansvar for oppgaver som i dag ligger til staten.

Etter å ha levert på sitt mandat i mars 2014, fikk ekspertutvalget umiddelbart et nytt mandat. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket at utvalget skulle gi råd til ny kommunestruktur. Utvalget skulle komme med anbefalinger om hvilke forutsetninger som burde oppfylles for at de nye kommunene skulle bli i stand til å håndtere de foreslåtte oppgavene. Den endelige rapporten ble levert statsråden i desember 2014.

Utvalget kommer i sin innstilling til tre anbefalinger:

1. Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning. Utvalget vektlegger sterke fagmiljø og tilgang til kompetanse i sin tilråding, og mener at mange kommuner i dag er for små til å understøtte dette. I vurdering av hva som sikrer robusthet vektlegger ekspertutvalget fagmiljøer i den kommunale tjenesteproduksjonen.

2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. For å drive næringsutvikling, planlegging av kollektivtilbud, samfunnsplanlegging også videre, trenger lokaldemokratiet å håndtere et helhetlig område (region). Dette punktet er også viktig for at politikere og administrasjon skal ha en viss distanse til de sakene som skal behandles.

3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer. Dette sikrer sterkere lokaldemokrati, og en mer effektiv organisering. Sterk statlig kontroll og regulering av mindre kommuner er kostnadskrevende og kan oppleves formydende.

Ekspertutvalget slutt rapport ga retning og rammer for kommunereformen i en tidlig fase. Og var konkret i sitt råd til ny kommunestruktur. Ekspertutvalget la også i 2018 frem forslag til ny organisering av fylkeskommunene. Noe som lå til grunn ved sammenslåing av flere av landets fylkeskommuner.

I ekspertutvalgets slutt rapport finner vi ikke konkrete beskrivelser av hvilke gevinster kommunen vil kunne høste av denne nye organiseringen. Den peker heller på at større kommuner statistisk sett er mer kostnadseffektive enn mindre kommuner.

Robuste kommuner er et vesentlig poeng for regjeringen. Ekspertutvalget gir ikke dette begrepet en nærmere beskrivelse. I boka Politikk og demokrati definerer Vabo robuste kommuner som «...at kommunene skal være store nok til å produsere og fordele sine tjenester på en mest mulig effektiv måte» (Hansen, Helgesen og Vabo 2010 s. 214). Videre heter det at produserende enheter kan bli dysfunksjonelle om de ikke har hensiktsmessig størrelse (Hanssen & al., 2010)

Perspektivmeldingen

Perspektivmeldingen erstattet det tidligere «Langtidsprogrammet» og beskriver utfordringer og muligheter for nasjonen i fremtiden. I presentasjonen av meldingen står det at Norge trenger «Tydeligere prioriteringer av mål, og en aktiv, systematisk og kontinuerlig innsats for å øke effektiviteten i offentlig sektor» (Regjeringen.no). Kommunereformen har fått et eget kapittel i Perspektivmeldingen 2017.

Hovedmomenter:

Mindre statlig styring. Med større kommuner ser en for seg at det blir mindre behov for statlig kontroll og styring. Større fagmiljø og større kapasitet til å kontrollere egen virksomhet gir mer likeverdige tjenester i kommunene.

Stordriftsfordeler. Det vises til at større kommuner er mer effektive og får mindre overføringer enn små kommuner i statsbudsjettet. Det hevdes at små kommuner er frivillig mindre effektive, og er avhengige av større andel av statlig støtte for å opprettholde lovpålagte tjenester.

Omstillingsevne. Større kommuner har større omstillingsevne. De kan forholde seg raskere til en ny økonomisk og teknologisk hverdag.

Digitalisering. Offentlig sektor i Norge har vært tidlig ute med digitalisering og bruk av ny teknologi. Dette har gitt store effektiviseringsgevinster. En større omstillingstakt mot dette vil i fremtiden hente enda større gevinster.

Privatisering og konkurranseutsetting. Velfungerende markeder er den beste måten å sikre kostnadseffektive tjenester. Ikke alle deler av offentlig sektor kan konkurranseutsettes, men dette er et virkemiddel som kan brukes mer. (Perspektivmeldingen 2017)

Kommuneproposisjonen (Prop. 88s 2017 - 2018)

I kommuneproposisjonen presenterer regjeringen sin politikk for kommunesektoren og det økonomiske opplegget for det kommende året. – Regjeringen.no

Regjeringen peker på små kommuner som en av hovedutfordringene for velferdsstaten. Små kommuner med fallende folketall klarer ikke å sikre gode tjenester til sine innbyggere på en kostnadseffektiv måte. Mindre kommuner har også utfordringer med å sikre gode demokratiske prosesser.

Økende behov for offentlige tjenester, blant annet som følge av en stadig eldre befolkning, krever store omstillinger. De mindre kommunene vil antakelig være ute av stand til å gjøre disse endringene.

Kommunene skal i fremtiden være en enda sterkere tilrettelegger for næringsutvikling. Det er derfor viktig med sterkere kommuner som har kapasitet til å drive dette arbeidet.

Inntektsrammene for de små kommunene skal i mindre grad ta hensyn til at de er ineffektive, og det forventes at de statlige overføringene til de små kommunene vil reduseres. De

kommunene som velger sammenslåing får et inndelingstilskudd som opprettholder kommunens inntektsgrunnlag i 15 år.

1.5 Indre Fosen kommune

Indre Fosen kommune ligger på Fosenhalvøya i Trøndelag. Kommunen grenser mot kommunene Åfjord og Steinkjer i nord, Ørland i nordvest og Inderøy i nordøst. Indre Fosen kommune har også grense mot kommunene Frosta, Orkland og Trondheim i Trondheimsfjorden. For å komme til og fra Trondheim benytter reisende i Indre Fosen hurtigbåt eller ferge over Trondheimsfjorden. Indre Fosen kommune består av de to tidligere kommunene Rissa og Leksvik. Rissa tilhørte tidligere i Sør-Trøndelag- og Leksvik Nord-Trøndelag fylke. Rissa og Leksvik kommune ble sammenslått til Indre Fosen kommune den 1. januar 2018, samtidig som de to Trøndelagsfylkene også ble slått sammen til ett fylke. Den 1. januar 2020 ble også grenda Verrabotn i gamle Verran kommune en del av Indre Fosen kommune, mens resten av Verran kommune ble en del av den nye sammenslåtte Steinkjer kommune.

Tidligere Rissa kommune var gjennom en sammenslåingsprosess i 1964, da kommunene Rissa, Stadsbygd og Stjørna ble slått sammen til nye Rissa kommune. I gamle Leksvik kommune har det ikke vært foretatt grenseendringer siden kommunen ble opprettet i 1837.

Indre Fosen kommune har et folketall på ca. 10.000 innbyggere per 4. kvartal 2019. Ca. 2/3 av disse kom fra gamle Rissa kommune, og ca. 1/3 fra gamle Leksvik kommune. Dette folketallet ligger godt under de 15 000–20 000 som ekspertutvalget anbefalte som et minimum for å sikre en god oppgaveløsning. Indre Fosen kommune har stor geografisk utstrekning i forhold til folketall, med et areal på 1052 km². Trondheim kommune har til sammenlikning et folketall på nesten 200.000 innbyggere per 4. kvartal 2019, og et areal på 341 km². Administrasjonssenteret i Indre Fosen kommune er Årnset, oftest omtalt som Rissa sentrum. Kommunen har spredt bebyggelse, og består av flere grender og tettsteder, blant annet Leksvik, Rissa, Vanvikan, Hasselvika, Stadsbygd, Hindrem, Seter, Fevåg, Råkvåg og Verrabotn.

Indre Fosen kommune har 7 grunnskoler (hvorav en privat Montessoriskole), 14 barnehager (hvorav 7 private), 9 kirker, 2 rådhus (kommunehus i Leksvik), 2 sykehjem, og en rekke omsorgsboliger spredt rundt på de ulike tettstedene. Brutto driftsinntekter for Indre Fosen

kommune (Rissa + Leksvik) i 2017 var på Kr. 964.457.730,-. Brutto lånegjeld i Indre Fosen kommune vil pr 01.01.2020 være på ca.kr 1414 mill. (startlån ikke inkludert). Det er 2 videregående skoler i kommunen, en i gamle Leksvik, og en i gamle Rissa. Etter en prosess i samarbeid mellom kommunen og fylket, er det vedtatt å bygge ny videregående skole i Vanvikan.

Indre Fosen har relativt stor andel av arbeidsplasser i bransjer som industri, bygg og anlegg, handel, landbruk, fiskeri og havbruk samt transport. Per 2018 var 18 prosent av de yrkesaktive i kommunen sysselsatt innenfor industri, som er den største næringen i kommunen, 10 prosent innen bygg og anlegg, mens jordbruk/skogbruk sysselsatte kun 8 prosent. Hele 39 prosent av yrkesaktive i Indre Fosen kommune var sysselsatt innenfor offentlig tjenesteyting i 2018. (BDO)

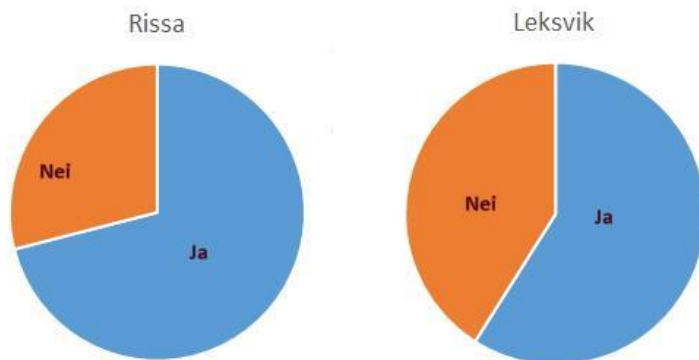
1.6 Kommunesammenslåing mellom Rissa og Leksvik

I den politiske plattformen for Solbergregjeringen som ble underskrevet på Sundvolden den 7. oktober 2013, står det at Regjeringen vil «gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden» (Sundvolderklæringen 2013).

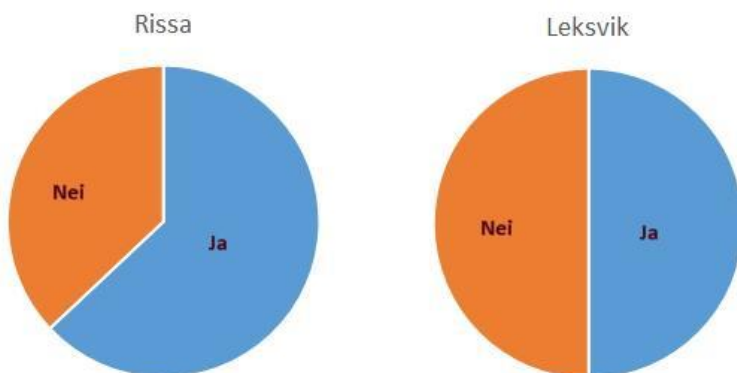
Til å begynne med ble kommunene invitert til å drøfte frivillige sammenslåinger. Kommuner som ville slå seg sammen måtte fatte vedtak om dette innen 1. juli 2016. Det ble forespeilet gunstige økonomiske ordninger, som et incentiv, for de kommunene som var tidlig ute med frivillig sammenslåing. Kommunene Rissa og Leksvik, som begge hadde ordfører fra Høyre, var blant de som var tidligst ute med sonderinger om sammenslåing seg i mellom. Alt i mars 2015 vedtok kommunestyrene i Leksvik og Rissa at de to kommunene skulle slå seg sammen. Den 19. mars 2015 ble det vedtatt en intensjonsavtale om sammenslåing i kommunestyrene i de to kommunene. (kilde intensjonsavtalen)

I mai 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse ved et representativt utvalg over telefon i Leksvik og Rissa. Respondentene ble bedt om å svare på følgende spørsmål: “Sier

du ja, eller nei til å slå sammen Rissa og Leksvik?».



To tredeler av respondentene ga uttrykk for at de var positive til sammenslåing. I juni 2015 vedtok kommunestyrene i Rissa og Leksvik å sette ned en fellesnemnd bestående av politikere fra begge kommunene. Nemndas oppgave var å styre prosessen videre. I september 2015 ble det avholdt folkeavstemning om sammenslåing, samtidig med Kommunestyre- og fylkestingsvalget. I Rissa kommune var det et flertall på 63 prosent av de som stemte som sa de var positive til sammenslåing. I Leksvik var resultatet imidlertid likt fordelt med nøyaktig like mange stemmer for som imot sammenslåing.



I desember 2015 ble det endelig vedtatt av kommunestyrene i Leksvik og Rissa, at kommunene skulle sende søknad til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om sammenslåing. I oktober 2017 ble nytt kommunestyre for Indre Fosen kommune konstituert. Økonomi- og handlingsplan for 2018 – 2021, samt budsjett for den nye kommunen ble behandlet politisk i kommunestyret i desember 2017. Den 1. januar 2018 trådte den nye Indre Fosen kommune i kraft.

I tillegg til regjeringens overordnede mål for kommunereformen, hadde Indre Fosen nedfelt egen hovedmål for sammenslåingen i sin intensjonsavtale. Disse målene er ikke helt i samsvar med regjeringens mål med kommunereformen:

- Etablere en livskraftig og attraktiv kommune i indre del av Fosen.
- Sikre og videreutvikle kvalitet i tjenestene til innbyggerne.
- Styrke politisk deltakelse med et aktivt lokaldemokrati.
- Være en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de ansatte.
- Ivareta og videreutvikle samarbeidet med nåværende og fremtidige partnere, særlig med tanke på Fosen, Trondheim og Trondheimsregionen for øvrig.

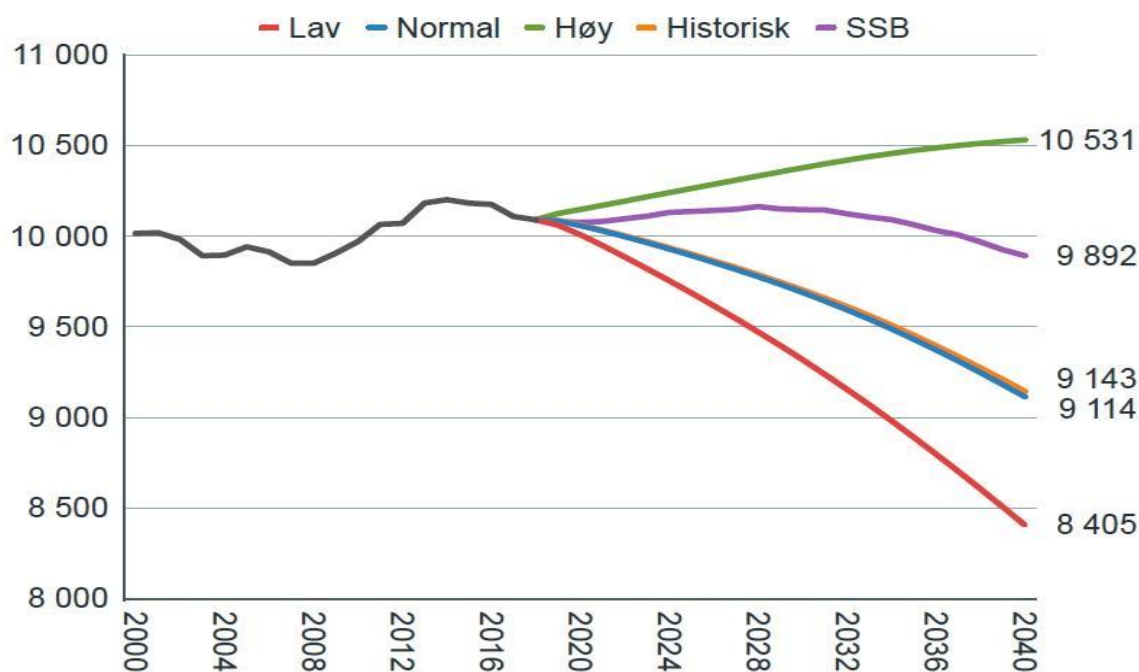
1.7 Utfordringsbilde for Indre Fosen kommune

Den nye Indre Fosen kommune er en distriktskommune med relativt lavt folketall i forhold til geografisk størrelse. Kommunen ligger i nær tilknytning til Trondheim kommune, og byen Trondheim, som er regionhovedstaden. Trondheimsfjorden ligger imidlertid som en barriere i mellom Indre Fosen og Trondheim, og skaper utfordringer i forhold til bevegelse av personer og varer mellom de to stedene. For næringslivet i Indre Fosen har særlig transportkostnadene ved fjordkryssing en negativ effekt. Dette kan bidra til å påvirke utvikling av næringsliv og bosettingsmønster negativt, samtidig som den geografiske nærheten til Trondheim får negative konsekvenser for regionaltilskudd og arbeidsgiveravgift.

Demografi:

Telemarksforskning har gjort en analyse av ulike scenarier for den demografiske utviklingen i Indre Fosen kommune fram mot 2040. Scenariene er utarbeidet med bakgrunn i nasjonal befolkningsutvikling lik Statistisk sentralbyrås (SSB) hovedalternativ for befolkningsframskriving, men tar også hensyn til ulike alternativer for den framtidige attraktiviteten til Indre Fosen. Telemarksforskning har utviklet en attraktivitetsmodell som måler attraktivitet for bosetting og næringsliv, noe som regnes å ha betydning for utvikling i befolkning og antall arbeidsplasser. Den regionale analysen for Indre Fosen ble laget på oppdrag fra Næringsrådet for Indre Fosen kommune, og viser at med normal attraktivitet kan folketallet synke ned til i overkant av 9.100 innbyggere frem mot 2040. Analysen viser også at attraktiviteten for næringsliv og bosetting er negativ for Indre Fosen, og at folketallet kan synke ned mot 8.405 personer dersom denne utviklingen fortsetter. Ut i fra denne analysen vil

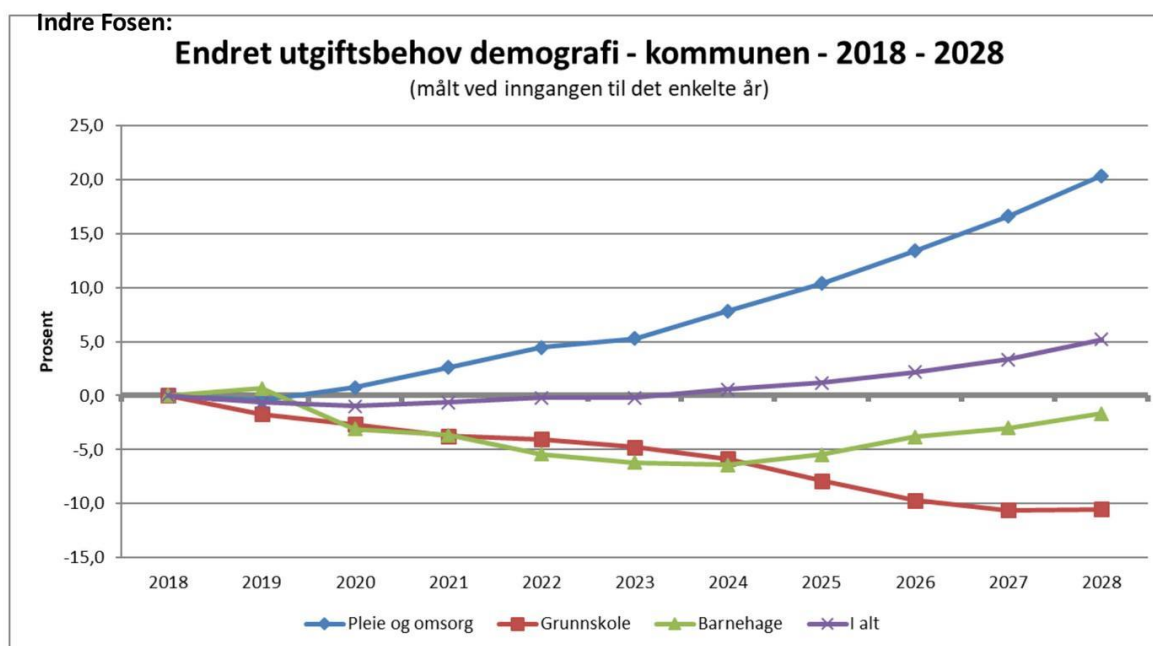
det derfor være avgjørende for Indre Fosen kommunes bærekraft å planlegge strategisk for å øke kommunens attraktivitet for næringsliv og bosetting. (Vareide & al. 2020)



Figuren over er hentet fra Telemarksforsknings analyse, og viser ulike scenarier for befolkningsutvikling i Indre Fosen kommune ved ulike grader av attraktivitet (Vareide & al. 2020).

Harlad Husabø ved rådgivnings- og revisjonsselskapet BDO gjennomførte en utviklingsanalyse av Indre Fosen i forbindelse med sammenslåingen. Funnene fra analysen viser at siden 2014 har de to kommunene som i dag utgjør Indre Fosen kommune, hatt en reduksjon i folketallet på 2,2 prosent. Dette er en mye dårligere befolkningsutvikling enn for Trondheim og regionen ellers. Siden 2000 har folketallet i Trøndelag økt med 19,0 prosent, og på landsbasis har folketallet økt med 19,6 prosent. Indre Fosen kommune har dessuten et fødselsunderskudd, samtidig som nettoinnvandringen til kommunen har vært lavere enn i landet ellers. Den demografiske utviklingstendensen peker mot at det blir flere eldre, og færre yngre innbyggere (Husabø, H. 2018). Denne utviklingen vil ha stor betydning for hvordan behovet for tjenester i kommunen vil komme til å arte seg, og hva innbyggerne vil ha behov for fra det offentlige. Synkende fødselstall vil gi redusert behov for tjenester fra sektor for oppvekst, mens den økende andelen eldre vil gi økt behov for tjenester fra helse- og omsorgssektoren. Demografisk utvikling har stor innvirkning på kommuneøkonomien, og vil derfor gi utfordringer i forhold til hvordan tjenester skal finansieres. Endringer i den

demografiske utviklingen krever også at kommunen har en strategi for hvordan strukturen i kommunen bygges opp for å løse behov som oppstår som følge av dette.



Denne figuren viser hvordan den demografiske utviklingen i Indre Fosen kommune vil kunne innvirke på utgiftsbehovet i de ulike sektorene i tiden frem mot 2028. Det er SSBs hovedalternativ for befolkningsutviklingen som ligger til grunn (Moe, H. 2018).

Indre Fosen kommune står overfor en dobling i antall innbyggere over 80 år frem mot 2040. Tjenestebehovet innen pleie og omsorg vil øke med nesten det dobbelte fram til 2040, dersom tjenestene løses på samme måte som i dag.

Samtidig som den eldste delen av befolkningen øker, er det ventet at antall innbyggere i arbeidsfør alder (18-66 år) vil synke med 11 prosent. Mens det i dag er ca. 5 900 innbyggere i alderen 18-66 år, reduseres dette til ca. 5 300 innbyggere i 2040 (SSB).

I 2020 vil det i følge prognosene være 10,5 innbyggere i arbeidsfør alder per innbygger over 80 år i Indre Fosen kommune. Dette vil etter prognosene reduseres til 6,5 innbyggere i 2030, og ned til 5 i 2040. I praksis tilsvarer dette en halvering av antall innbyggere i arbeidsfør alder per person over 80 år de neste 20 årene. Denne utviklingen vil kunne ha stor innvirkning på kommunens bærekraft. En slik forventet utvikling vil gjøre det nødvendig å se på alle kommunens tjenester med tanke på kvalitet, strukturer og økonomi. Her kan det være mye som står på spill for ulike interessenter i bygder og grender.

2. Teori

Dette er en kort presentasjon av teori vi mener er grunnleggende for å forstå kommunereformen og bakgrunnen for arbeidet med reformen. Sammen med aktuell forskning, fra andre skandinaviske land som har gjennomført lignende reformer, har dette dannet grunnlaget for arbeidet med den norske kommunereformen. (Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur 2014; Perspektivmeldingen 2017)

2.1 Effektivitet i offentlig sektor

«Effektivitet handler om å nå verdibaserte mål på billigst mulig måte»

– Victor Norman

Norge har en godt utbygd offentlig sektor. De fleste innbyggerne benytter ett eller flere av de offentlige tjenestetilbudet daglig, enten de kjører på en offentlig vei, går på skole, eller tar bussen. Disse godene finansieres gjennom egenandeler og et felles skattesystem. En tredjedel av arbeidstakerne i Norge jobber i staten, fylkeskommunen eller kommunen. I 2017 jobbet 39% av innbyggerne i det som i dag er Indre Fosen kommune innenfor offentlig tjenesteyting (Husabø, H. 2018), dette ser derfor ut til å ligge noe over landsgjennomsnittet.

Effektivitet og kvalitet på de offentlige tjenestene berører alle og har stor interesse. De siste førti årene har offentlig sektor sett mange større og mindre reformer som har forsøkt å gi tjenestene større effektivitet og kvalitet. Mange av reformene som er gjennomført de siste årene faller inn under tankegangen i New Public Management (NPM).

NPM representerer en endring i synet på offentlig sektor. Fra det byråkratiet Max Weber beskrev på 1920-tallet, der de offentlige tjenestene hadde egne normer og egenskaper, skulle mekanismer fra privat sektor introduseres. Innslag av marked, større fokus på service og flatere organisasjoner skulle sikre en mer kostnadseffektiv offentlig sektor, med flere fornøyde «kunder». I perspektivmeldingen peker regjeringen på at de ønsker at konkurranseutsetting av tjenester i større grad blir forsøkt som et middel til å øke effektivitet, og å få redusert kostnader. (Perspektivmeldingen)

«Konkurranseutsetting åpner for kjøp fra private. Ved konkurranseutsetting kan både offentlige og private virksomheter konkurrere om å levere tjenester til befolkningen på vegne av det offentlige.» (Perspektivmeldingen 2017 s. 177)

I et perfekt frimarked vil en anta at en vare etter hvert vil produseres på en kostnadseffektiv måte, ut fra den kvaliteten som ønskes. I det offentlige har en ofte ikke slike indikatorer på effektivitet. I mange tilfeller vil det også være usikkerhet rundt hva det er som produseres, og hva vi som skattebetalere er villige til å betale. En grunnskole har gjerne mål som går utover produksjonen av grunnskolepoeng, og prisen for en skoleplass varierer mellom kommuner (Kittelsen & Førstund, 2001). Konkurransetsetting av offentlige tjenester har imidlertid ved noen tilfeller vist seg å føre til effektivisering. Gjennom utarbeidelse av anbudsdocumentene måtte krav til tjenesteutførelsen gjennomgås og spesifiseres. Dette ga økt bevissthet rundt hvordan det offentlige selv organiserte tjenestene, og førte indirekte til besparelser selv om tjenestene endte med å ikke bli satt ut. Trusselen om konkurranse kan altså i seg selv bidra til at det offentlige blir mer kostnadseffektivt (Askim & Al., 2002; Opstad, 2013)

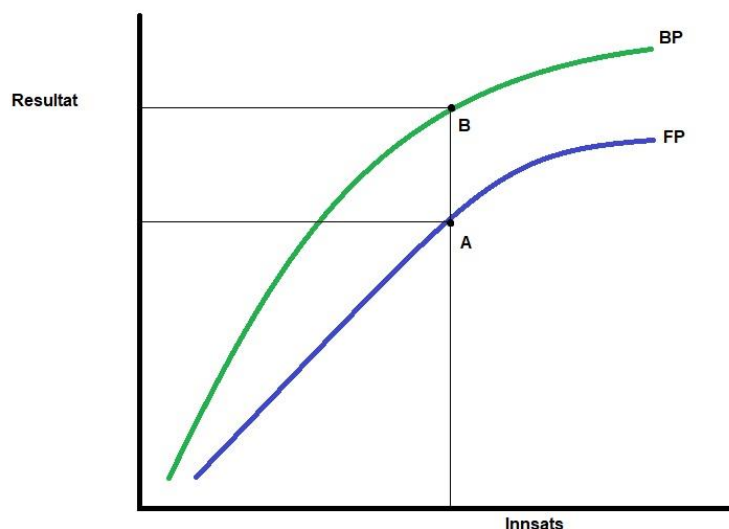
Kommunereformen er en av flere reformer i Norge som bygger på en teoretisk forståelse av at organisasjoner er mer effektive når de oppnår en viss størrelse. Både politireformen og arbeidet med nye høyskoler og universiteter bygger blant annet på en forventning om at det er mulig å hente ut stordriftsfordeler (Borge & Hopland 2018)

2.2 Beste praksis

I Norge har vi gode statistiske data på de fleste offentlige tjenestene. Over år har kommune og stat rapportert en rekke nøkkeltall til Statistisk sentralbyrå (SSB). Rapporteringen har fått navnet Kostra (Kommune Stat Rapportering), og gir grunnlag for detaljerte analyser av den offentlige tjenesteproduksjonen (Borge & Hopland, 2018).

Gjennom å justere for ulike eksterne faktorer, slik som demografisk sammensetning, geografiske distanser og lignende, kan analyser vise hvilke kommuner som driver en kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Ofte knytter en slike data opp mot brukertilfredshet, og andre kvalitetstall. Slike analyser kan vise hvilke kommuner som har beste praksis. Denne forståelsen av beste praksis brukes som grunnlag til å vise forbedringspotensialet i de andre kommunene.

Figur. Beste praksis



En enkel modell for å vise forskjell mellom de kommunene med beste praksis i forhold til den kommunen som blir undersøkt kan se slik ut. BP er her beste praksis, mens FP er kommunens faktiske produksjon. Resultatet i y-aksen er et mål på omfang og kvalitet av tjenesten, mens x-aksen viser innsats over budsjett. A er nivået på tjenestene i den aktuelle kommunen, mens B er estimert nivå på tjenester ved samme budsjett, i kommunen med best praksis. I viser forskjellen de to kommunene har i budsjett. Denne forskjellen omtales ofte som slakk i virksomheten, altså at en bruker mer ressurser enn nødvendig for å utføre oppgaven (Opstad, 2013). Indre Fosen kommune har utarbeidet flere analyser av tjenesteproduksjonen, basert på en slik forståelse, vi kommer tilbake til dette senere.

Ulike kommuner har ofte ulik innsatsfaktor, og kan også ha ulike krav til resultat. Derfor kreves omfattende analyser for å gjøre sammenlignende studier. Den vanligste måten å gjøre slike analyser på er DNA-analysen (Data Envelopment Analysis) som gir muligheten til å vurdere relativ effektivitet ut fra innsatsfaktorer (Borge & Hopland, 2018; Kittelsen & Førstund, 2001).

Funn fra slike analyser viser at det er et vesentlig forbedringspotensial i norske kommuner og at de store kommunene er gjennomgående mer effektive. (Borge & Hopland, 2018)

2.3 Slakk-maksimerende adferd

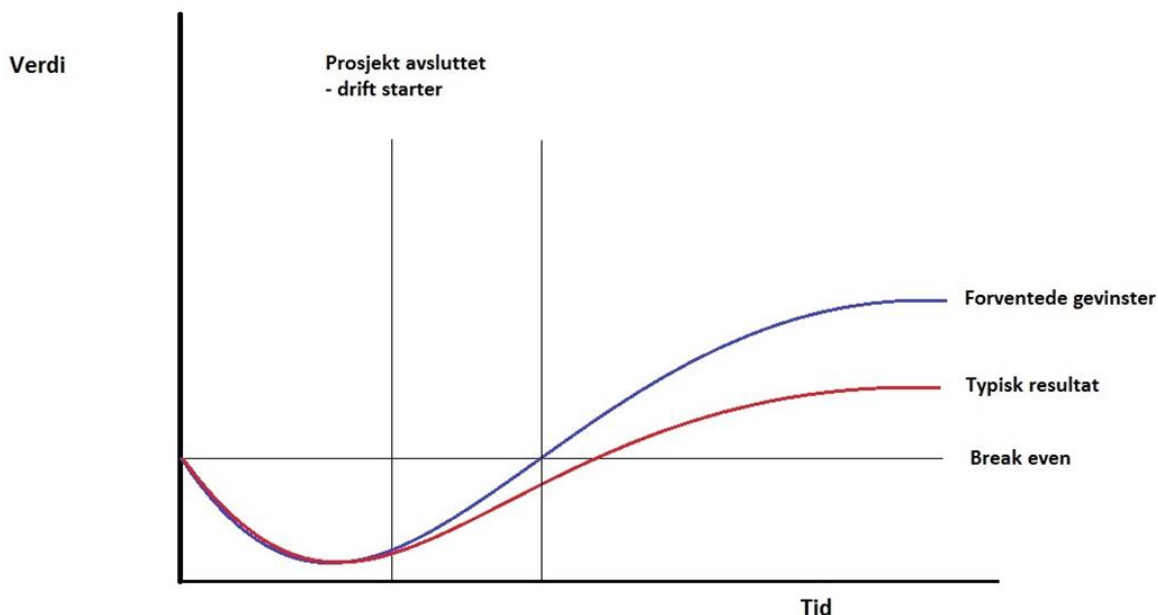
Slakk i produksjon av varer og tjenester forstås som den forskjellen det er mellom faktisk forbruk og det ideelt sett laveste mulige forbruket. Slakk i produksjon av offentlige tjenester er godt beskrevet og dokumentert (Busch & al., 2000; Niskanen, 1971). Teorien beskriver hvordan offentlige virksomheter ønsker å maksimere sitt budsjettmessige handlingsrom. Dette handlingsrommet, enten det kommer til uttrykk i overproduksjon eller ineffektivitet i produksjonen, beskrives som slakk (Boyne, 2002)

Teorien er avledet av prinsippal – agent teori, og peker på styringsproblemer ved asynkron informasjon. I dette tilfellet vil borgernes mulighet for å kontrollere tjenesteproduksjonen være begrenset. Virksomheten som står for produksjonen (agenten) vil derfor kunne utvikle opportunistisk adferd, som i dette tilfellet er slakk (Ross, 1973)

Muligheten til å avdekke slakk i offentlige virksomheter settes ofte i sammenheng med kartlegging av beste praksis, som er forklart over. Det kan også avdekkes ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet slik det er gjort i Tor Busch og Ove Gustavssons komparative undersøkelse av renovasjon i private og offentlige virksomheter (Busch, Gustafsson, & Busch, 2000). Konkurranseutsetting er også en av tiltakene som nevnes i Perspektivmeldingen (2017)

2.4 Gevinstrealisering

Gevinstrealisering er et begrep som ofte er brukt i forbindelse med implementering av IKT og teknologiske løsninger. Bakgrunnen for forskning på dette området er at en ofte ikke får forventet effekt av endringen. Telemarkforskning, i samarbeid med Deloitte AS, presenterte i 2016 rapporten «Gode grep på veien til en ny kommune», med 20 anbefalinger om gode grep på veien til en ny kommune. En av anbefalingene var å utarbeide en plan for gevinstrealisering. De anbefalte også å samkjøre økonomisystemer og budsjetter det siste året før sammenslåingen (Brandtzæg & al., 2016)



Figuren er hentet fra Jan Terje Karlsens bok om prosjektledelse, og viser et typisk resultat av en prosess for å bedre effektivitet i en virksomhet. Funn fra Pollitt og Bouckaert (2017) tyder på at mange endringer i offentlige virksomheter ikke gir vesentlige gevinster i det hele tatt (Pollitt & Bouckaert, 2017).

For å sikre at endringen gir gevinster må virksomheten sette av ressurser, som både kan være tid, arbeidsinnsats og penger, på forhånd. Dette for å få kartlagt muligheten for gevinstrealisering før endringen iverksettes. Videre må endringsprosessen planlegges godt. Det må være satt et tydelig mål på hvilke gevinster som skal oppnås, og når disse skal hentes ut (Peppard, Ward, & Daniel, 2007). Strategisk planlegging baserer seg ofte på en liknende forståelse av planlegging, iverksetting av tiltak og mål. (Johnsen, 2014).

2.5 Strategisk styring

Strategisk styring har blitt stadig vanligere i store offentlige organisasjoner som kommuner og fylker. Vinzant & Vinzant (1996) har utviklet en modell for vellykket iverksetting av strategisk styring. De deler graden av strategisk styring inn i 4 nivåer:

Nivå 1 kjennetegnes av at det er startet en strategisk planleggingsprosess, der formelle prosedyrer blir benyttet, og det er satt opp visjoner og mål. Implisitt i dette ligger det at det

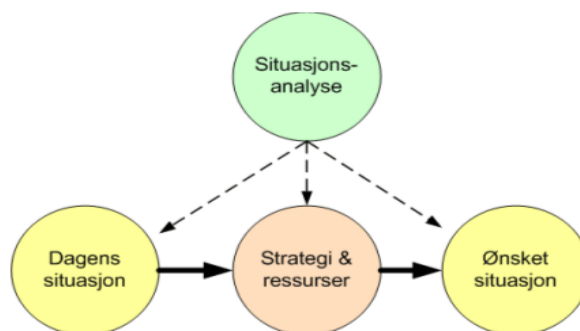
må ha blitt gjennomført en analyse av en situasjon, og et ønske om å gjennomføre en endringsprosess for å nå et spesifisert mål. Kommunesammenslåing kan i seg selv være et mål, men det kan også være et tiltak for å nå et mer overordnet mål, for eksempel å sikre økonomisk bærekraft.

På nivå 2 er det gjennomført en strategisk planleggingsprosess, som ender ut i utarbeidelse av et strategisk plandokument. I en strategisk plan vil det fremkomme hvilke tiltak kommunen vil iverksette for å nå ønskede mål.

Nivå 3: Budsjett og ressursallokering. For Indre Fosen betyr dette at det må være sammenheng mellom strategisk planverk og økonomiplan, samt at det er satt av nok ressurser til selve endringsarbeidet. Iverksetting av strategien krever at organisasjonen har kapasitet til å gjennomføre endringsprosessen. Dette kan for eksempel dreie seg om forhold rundt kompetanse, kultur, ledelse og organisering.

Nivå 4: Resultatstyring og evaluering for å avstemme gjennomføringen av strategiplanen. I denne studien har vi benyttet kommunal økonomisk bærekraft (KØB) analyse som måleindikator, slike analyser kan vise om det er overensstemmelse mellom mål og resultat. (Vinzant & Vinzant, 1996; Johnsen, 2014).

John Kay har definert strategiprosessen som en lineær prosess i tre faser, strategisk analyse, strategiske valg og iverksetting. (John Kay, 1995, 254-259). Denne definisjonen er anvendelig i denne studien, men mangler fokus på evaluering og måloppnåelse. Vinzant & Vinzant (1996) har med evaluering av måloppnåelse som nivå 4 i forståelsen av strategisk ledelse.



Det er imidlertid mange som er kritiske til dette synet på strategi. Det er en vanlig oppfattelse at strategisk planarbeid bør bestå av detaljerte planleggingsverktøy, formelle planleggingsprosesser, og detaljerte målspesifikasjoner. Noe av kritikken mot denne forståelsen, er at planer og målformuleringer kan bli rituelle og mekaniserte, uten fokus på utvikling (Johnsen, 2014). Geoff Mulgan (2010) trekker også frem at det er viktig å involvere de riktige interessentene, og at strategien må knyttes opp til andre styringsprosesser. I denne studie har er det også sett på hvordan ulike grupper av interessenter har påvirket prosessen i Indre Fosen kommune (Mulgan, 2010).

Mange av de problemene regjeringen har satt søkelyset på i perspektivmeldingen (2017), faller inn under det som Rittel og Webber (1973) kaller «wicked problems». Eksempler på dette er demografisk utvikling, ressurstilgang, klimautfordringer, osv. Noe av dette kan det legges strategiske planer for å imøtekomme, eller motvirke, i alle fall til en viss grad. Men «wicked problems» kan være svært vanskelige å definere, det er derfor viktig å skille mellom det man konkret kan definere, og gjøre noe med, og det som ikke kan konkretiseres eller løses (Rittel & Webber, 1973). Uansett hvordan man definerer disse utfordringene vil det medføre en grad av økonomisk usikkerhet. Kommunens evne til å levere gode tjenester til innbyggerne, slik som helsetjenester, skoletilbud osv., er nært knyttet til kommunenes økonomiske bærekraft. Vi har derfor valgt å bruke økonomisk bærekraft som måleindikator i denne studien.

I perspektivmeldingen sier regjeringen kommunereformen er del av strategien for å trygge Norges fremtid:

«Regjeringens arbeid med reformer er del av en offensiv strategi for å trygge Norges fremtid. Skattereformen, kommunereformen, jernbanereformen og opprettelse av Nye Veier AS er sentrale eksempler.» (Perspektivmeldingen, 2017)

Når vi bruker begrepet strategi i oppgaven, er det i betydningen av å se på hva kommunen gjør, eller skal gjøre, for å nå de definerte målsetningene med kommunereformen. Kommunens strategi omfatter i denne konteksten de planer som beskriver handlinger de vil gjøre for å nå målsettingen om å bli økonomisk bærekraftig.

Utarbeidelsen av en strategi i kommunen bør bygge på en strategisk analyse av situasjonen, hva har vi, hva trenger vi, og hva må vi gjøre, basert på et definert utfordringsbilde. Utfordringsbildet til Indre Fosen kommune er nokså sammensatt, som beskrevet tidligere. En strategisk plan bør si noe konkret om hvordan det er forventet at situasjonen skal være etter planperioden - ønsket situasjon, eller målsetning. Har kommunen utarbeidet definerte tiltak for å bli mer økonomisk bærekraftig, og er handlingene beskrevet opp imot å nå de definerte forventede resultatene? Økonomisk bærekraft vil kunne ha stor betydning for i hvilken grad kommunen vil være i stand til å levere gode tjenester til innbyggerne frem i tid. Disposisjoner i forbindelse med dette vil også kunne få konsekvenser for kommende generasjoner. De strategiske valgene som gjøres i kommunen, kan imidlertid påvirkes både av eksterne forhold, og ut i fra hvilke ressurser kommunen faktisk har (Jacobsen & Thorsvik, 2007)

2.6 Strategisk planarbeid i kommunen

Kommuneloven pålegger kommunene å utarbeide samordnede planer for virksomheten: *«Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.»* (Lov om kommuner og fylkeskommuner) Dette medfører at økonomiplan og kommunens andre strategiske planverk må være integritet. Det er vanlig å betrakte lovpålagte planer, som for eksempel kommuneplan og økonomi- og handlingsplan, som strategiske planleggingsdokumenter i mange kommuner (Johnsen 2014, 185; Johnsen 2014, 358). Alle plandokumenter har imidlertid ikke automatisk et innhold av strategisk karakter.

For at en plan skal defineres som en strategisk plan, bør den inneholde klare mål, og si noe om hvilke prioriteringer kommunen vil gjøre med tanke på måloppnåelse.

Kommunesammenslåing vil være et omfattende arbeid som krever stort fokus i kommunen. Sammenslåing av store organisasjoner, som en kommune, innebærer omfattende endringsprosesser, som krever kunnskap og innsikt i endringsledelse.

Sammenslåingsprosessen vil også være svært ressurskrevende for organisasjonen. Det er derfor nærliggende å forvente at arbeidet med sammenslåingsprosessen er nøye planlagt, med en klar strategi og detaljerte mål. Dette innebærer fokus på strategisk styring.

Åge Johnsen (2014) fremhever strategisk stilling som en viktig faktor for strategisk styring i kommunene. I tillegg til å påvirkes av faktorer, slik som økonomi og størrelse, kan strategisk stilling også påvirke mulighetene kommunen har for strategisk styring (Johnsen, 2014).

Strategisk stilling gjenspeiler virksomhetens syn på endring. I følge Johnsen kan virksomheter deles inn i tre hovedkategorier i forhold til strategisk stilling, utforskere, forsvarere eller etternølere. Det som kjennetegner utforskere, er at de er innovative og responderer raskt på nye forhold. Slike kommuner er ofte foregangskommuner innen det å ta i bruk ny teknologi, og i å ta bruk nye styringssystemer. Forsvarere kjennetegnes ved at ofte fokuserer på å bli bedre på det de driver med. Disse kommunene tar gjerne i bruk ny teknologi og styringssystemer når dette er godt utprøvd av andre, men disse kommunene er gjerne mer tilbakeholden med endringsprosesser. Etternølere kjennetegnes ved at de tar i bruk ny teknologi og styringssystemer når omverdenen tvinger det på dem. Etternølere benytter i liten grad strategisk styring (Johnsen 2014).



Åge Johnson (2014) har laget ovenstående modell som viser påvirkningsfaktorene for strategisk styring i kommunene. Modellen viser forholdet mellom muligheten kommunen har for strategisk styring, og de ulike faktorene økonomi, størrelse og strategisk stilling. Størrelse har relevans da mindre kommuner har mindre kapasitet til å koble flere styringssystemer, og det kan være vanskeligere å knytte riktig kompetanse til prosessen. At kommunen må opp i en viss størrelse er også en av de kritiske faktorene i ekspertutvalgets analyse. Økonomisk handlefrihet kan ha betydning for kommunens muligheter til å investere i ny teknologi og nye systemer, samt i forhold til å rekruttere og holde på nødvendig kompetanse. Modellen kan

være et bidrag i forhold til å forstå kommunenes muligheter for å håndtere sammenslåingsprosessen. Kommunens styrker og svakheter på hver av faktorene kan bidra til å styrke eller svekke evnen til strategisk styring.

2.7 En konseptuell modell for økonomistyring

Det kan være nyttig å vise hvordan økonomistyringen i kommunen organiseres gjennom en modell. Figuren under er opprinnelig hentet fra foretaksmodellen til Busch, Johnsen og Vanebo (1993 og 2015), men blir også ofte brukt til å beskrive økonomistyringen i kommunen. Modellen er delt inn i fire delsystemer, som alle påvirkes av den strategiske ledelsen.



Koalisjonssystemet representerer kommunens interessenter, som gjennom å inngå i ulike koalisjoner peker ut sentrale mål for kommunen. Forholdet mellom kommunen og dens interessenter reguleres av kontrakter, som både kan være formelle og uformelle. Politiske prosesser oppstår når det er konflikt mellom de ulike interessentenes mål for kommunen. Maktbruk gjennom åpne og demokratiske prosesser er en viktig del av det å utvikle gode strategiske plandokumenter.

Transformasjonssystemet representerer kommunens evne til å transformere ressursene som er gitt, av interessentene, til kommunale tjenester. Dette kan gjøres gjennom ansattes kunnskaper og arbeid, tilgjengelig teknologi og organisering av tjenestetilbud.

Atferdssystemet viser kulturelle og menneskelige trekk ved organisasjonen. Setter vi det i sammenheng med Åge Johnsen (2014) modell for strategisk styring, er det nærliggende å anta at kommunens strategiske stilling blir påvirket av organisasjonens atferdssystem.

Strategisk ledelse må til for å omgjøre kontrakter og mål gitt fra koalisjonssystemet, til håndterbare tiltak og delmål som kan løses innenfor organisasjonens ulike deler (Busch& al., 2015).

2.7 Kommunal økonomisk Bærekraft

I Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning i 2015, ble det konkludert med at mange norske kommuner har fått sitt økonomiske handlingsrom redusert de siste fem årene.

Rapporten peker på sammenheng mellom økende låneopptak, lave disposisjonsfond og lave driftsresultat, og mener at dette på sikt gir mindre bærekraftige kommuner. Videre ble det gitt råd om en revisjon av kommuneloven, der kravet om økonomisk bærekraft kom tydeligere frem.

I mars 2016 ble den nye kommuneloven vedtatt. På regjeringens hjemmeside heter det at *«Kommunene må ha god styring og kontroll med egen virksomhet. Uten styring og kontroll, får ikke kommunene levert tjenestene de skal og vil miste innbyggernes tillit.»*

Senere samme året utlyste universitetet NORD og NTNU et doktorgradsstipendiat på fire år som blant annet skal bruke Rana kommune i et casestudie. Denne studien skal etter planen avsluttes i 2020. Foreløpige funn ble publisert av Universitetet NORD ved Levi Gårseth-Nesbakk i februar 2018.

I forarbeidet til denne presentasjonen gjøres det rede for en trekantmodell, der riksrevisjonens tre hovedpunkter utgjør trekantens hjørner.

2.8 The science of muddling through

Charles E. Lindblom, professor ved Yale University, skrev i 1959 en artikkel med tittelen *The science of «muddling through»*. Artikkelen gir et mer nyansert syn på beslutningsprosesser i større organisasjoner, enn den typisk rasjonelle aktør forståelsen.

Grovt forenklet, forklarer Lindblom hvordan beslutningstakere har begrensede muligheter til å ta riktige beslutninger – eller til å opptre fullt ut rasjonelt. Det er umulig for beslutningstakere å vurdere alle sider av komplekse problemstillinger, og en ender som regel opp med å overforenkle problemet. I forhold til «Wicked problems» blir dette spesielt tydelig. I all hovedsak velger beslutningstakere som oftest kun små endringer fra tidligere veivalg. Disse små endringene gjør at organisasjonen bare delvis når sine mål. Men, en unngår samtidig større feil og kriser (Lindblom, 1959).

3. Aktuell forskning på kommunereform

3.1 Kommunereform i Norge

De siste 2 årene er det publisert noen få masteravhandlinger som belyser sider ved kommunereformen. Utover det, er det ikke publisert mye forskning basert på den siste kommunereformen i Norge. Reformen er tross alt ganske fersk og det er fortsatt litt uklart om regjeringen ønsker å fortsette reformarbeidet. For de kommunene som slo seg sammen i perioden 2017 -2018, er KOSTRA-tall fra de første driftsårene publisert hos SSB. Det finnes noen artikler og avhandlinger som baserer seg på KOSTRA-tall fra de nye sammenslåtte kommunene, og som har relevans for denne undersøkelsen.

Askim, Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2019) har skrevet en artikkel der de ser sammenheng mellom investeringer, ressursforbruk og sammenslåing. Forskningen tar utgangspunkt i Herbert Kaufmans studie «Are Government Organizations Immortal?» og viser at kommunene oppfører seg slik tesen sier: At offentlige organisasjoner gjør motstand mot terminering (Askim & al., 2019).

Gjennom evaluering av kommunereform både i Sverige, Finland og Danmark viser forskning at kommunene øker forbruket inn mot sammenslåing. Og, at dette best forstås ut fra strategisk

posisjonering eller «spillteori» (Blom-Hansen & al., 2010). I en kvantitativ studie av netto driftsresultat og investeringer gjort inn mot sammenslåing, kommer det tydelig frem at kommunene øker forbruk og investering etter hvert som en nærmer seg sammenslåing (Askim & al., 2019).

I artikkelen «*How Government Agencies React to Termination Threats*» (Askim & al., 2019) viser forskningen at dette har sammenheng med det vi gjerne omtaler som «common pool problems». Der en mindre kommune kan gjøre investeringer før sammenslåing, og den nye store kommunen tar regningen. I en spillteorimodell viser de at økt forbruk er en dominerende strategi, spesielt for de minste kommunene. Noe de statistiske funnene også underbygger (Askim & al., 2019).

Mari Rage Bråstein leverte sin Masteravhandling våren 2018. Dette er et casestudie på sammenslåingen av Mandal, Lindesnes og Marnardal, som i 2017 ble til Lindesnes kommune. Studien viser at kommunene inn mot sammenslåingen endret sin økonomiske atferd. Det ble blant annet gjort flere og større investeringer inn mot sammenslåing, samtidig som det ble planlagt nye investeringer etter selve sammenslåingen. I studien viser hun at kommunene hadde en felles forståelse av at det var passende å øke investeringstakten inn mot sammenslåing.

Kommunene var altså enige om at det var greit å gjøre investeringer så lenge dette ikke ville få negative økonomiske konsekvenser for den nye kommunen. Men, som Mari Rage Bråstein påpeker, var mange av investeringene utenfor kommunenes lovpålagte oppgaver, og med varige driftskostnader. Eksempler på dette er investeringer i svømmebasseng og idrettsbygg. Kommunene ga bifall til hverandres utbyggingsplaner, og det kan virke som om at de hadde en felles forståelse av hva som var «passende» (Bråstein, 2018).

Lars-Erik Borge (2016) viser til et annet perspektiv på kommunereform, der han peker på at innbyggerne i en kommune over tid vil få felles preferanser i forhold til hvordan ressursene skal fordeles. Investeringer som synes riktige og bærekraftige for en kommune, trenger ikke å oppleves like fornuftige i den neste. Denne forskningen baserer seg på Charles Tiebuts arbeid fra 1965 «*A pure theory of local expenditures*». Tiebuts bruker metaforen «at innbyggerne stemmer med føttene» for å illustrere lokale preferanser.

I artikkelen Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger, viser Lars-Erik Borge at de forventede stordriftsfordelene kan oppveies av innbyggernes lokale preferanser. Innbyggerfornøydhets vil derfor kunne avta ved en eventuell sammenslåing (Borge, 2016).

3.2 Kommunereform i Danmark

I 2005 vedtok Danmark å reformere kommuner og regioner. Vedtaket kom nærmest som en overraskelse sommeren 2005, etter at Danske medier hadde skrevet om behovet for reformer. I arbeidet frem mot selve sammenslåingen i 2007, var embetsverket i tvil om det egentlig lå muligheter til større gevinster ved gjennomføring av disse sammenslåingene (Røiseland, 2015).

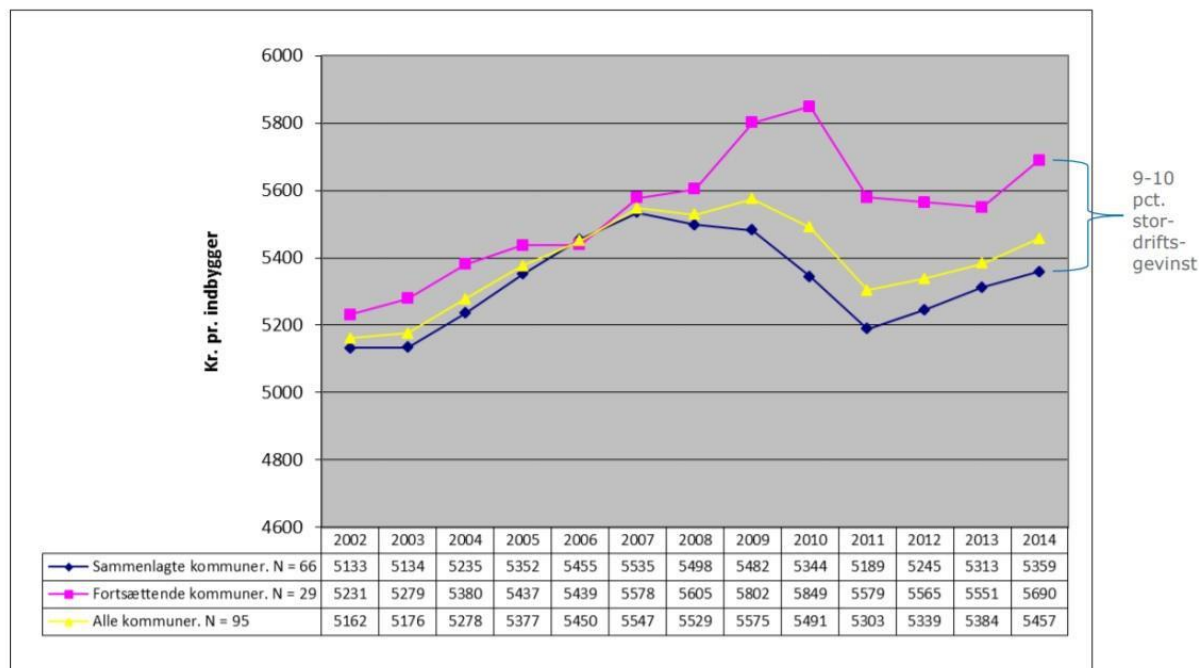
Uavhengig av dette ble reformen gjennomført, og 275 danske kommuner ble sammenslått til 98. Videre ble 13 amtskommuner til 5 regioner. Oppgaver ble overført fra stat og regioner til kommunene. Lokale politikere i kommune så dette som en mulighet til å utforme de kommunale tjenestene på en ny måte.

Den Danske kommunereformen ble opplevd svært positiv, særlig de første årene av reformarbeidet (Klausen & al., 2016). Fokuset på innbyggermedvirkning og demokrati er brukt som eksempler både i det svenske reformarbeidet i 2017, og den norske kommunereformen. Det er grunn til å tro at den Danske kommunereformen har vært til inspirasjon i arbeidet mot en ny norsk kommunereform, da den blant annet er tatt inn som eksempel i kommuneresolusjonen i 2015.

I Danmark har staten i større grad kontrollert landets kommuner, ved å godkjenne budsjetter og regnskap. Kontrollen av kommunens budsjetter inn mot sammenslåing ble enda tydeligere og uttalt. Begrunnelsen var at ingen kommuner skulle utnytte muligheten til overforbruk og «common pool problematikk» inn mot sammenslåing.

Funn fra både Blom-Hansen, Borge og Dahlberg (2010) og Blom-Hansen (2012) viser at de danske kommunene økte forbruket inn mot sammenslåing. I disse studiene viser han til sammenheng mellom spillteori, og økende forbruk. Den danske reformen viser også til noen positive trender etter sammenslåingen. Danskenes svar på SSB - Kora.dk viser at

administrasjonsleddet i de nye kommune ble mer effektive i de første årene etter reformen (Houlberg, 2015)



Det er uvisst om dette ga positiv effekt på kommunenes samlede økonomi. Tendensen har vært at de danske kommune har hatt problemer med å nå sine budsjettmål de siste årene. Men, at reformarbeidet også i større grad var initiert på grunn av økende utgifter i de kommunale tjenestene.

3.3 Regionreform i Sverige

Sverige har gjennomført flere regionreformer i nyere tid. Både i 1997 og 2007 ble flere svenske len slått sammen. Reformarbeidet har også fortsatt videre med nye vedtak om sammenslåinger både i 2015 og 2019.

Både Jordahl og Liang (2010) og Blom-Hansen (2010) gjorde funn på overforbruk i forbindelse med sammenslåing av len. Overforbruket settes også her i sammenheng med «common pool problems».

Som i både Norge og Danmark ønsket regjeringen å styrke lokalt selvstyre, samt å effektivisere regionale tjenester. Sverige har opplevd en raskere nedbygging og avfolking av utkantkommuner spesielt i nord. Det har vært diskutert om dette har vært påvirket av regionreformen. Selv om det i Norge har vært en større politisk vilje til å satse på den

nordligste delen av landet, både i regionalpolitikk, skattepolitikk og plassering av universiteter, utvikler kommunene i Nord-Norge seg ganske likt som i Sverige (Stein, 2019).

4. Metode

4.1. Forskningsdesign

I denne masteroppgave er det valgt å gjøre en casestudie av prosessen ved kommunesammenslåingen mellom Leksvik og Rissa til Indre Fosen kommune. Dette fordi casestudier regnes som en god strategi for å finne det særegne ved noe. Innenfor de samfunnsvitenskapelige fagene brukes slike studiedesign gjerne når det er ønskelig å undersøke hendelser eller forhold som det er mulig å avgrense i tid og rom, slik som i denne studien. I studien studeres utviklingen i kommunene over en avgrenset periode på ca. 5 år, fordelt på ca. 3 år frem mot sammenslåing, og ca. 2 år etter sammenslåingen. Våre forskningsspørsmål er rettet mot de prosessene som har skjedd i forbindelse med sammenslåingen, for å nå viktige målsetninger ved kommunereformen. I dette tilfellet hvilke strategiske valg som er gjort, og hvordan kommunenes bærekraft faktisk har utviklet seg.

For å studere dette har det vært nødvendig å benytte ulike datakilder. Det er vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metodetilnærming innenfor vitenskapelig forskning. Hovedskillelinjene mellom de to tilnærmingene går mellom hvorvidt empiri samles inn i form av ord eller tall. I denne studien er det benyttet kvantitative data og statistikk fra ulike offentlig tilgjengelige kilder, som SSB og kommunebudsjett. Det er også innhentet data ved å studere dokumenter som har relevans til caset.

Det er også benyttet kvalitative data fra intervjuer med personer som har vært sentrale i sammenslåingsprosessen. Gjennom disse intervjuene har det vært mulig å få mer kunnskap om hendelsesforløp, beslutninger og tiltak i forbindelse med sammenslåingsprosessen.

Det er slik sett foretatt en metodetriangulering ved å benytte en kombinasjon kvalitative og kvantitative data som empiri. Årsaken til valget om å bruke en slik kombinasjon av metoder, har vært et ønske om å få bredere innsikt, enn ved å benytte de enkelte metodene alene. Ved å gjøre både dokumentstudier og intervjuer, har det vært mulig å få informasjon i fra flere

perspektiver. Valg av forskningsmetode er først og fremst et epistemologisk spørsmål, og handler om hvordan vi kan fremskaffe kunnskap om det vi vil studere. Metodevalget vil alltid være avhengig av hvilke spørsmål vi ønsker å finne svar på (Jacobsen, 2015).

4.2 Kvantitative data

Kvantitative metoder handler om å samle inn data som kan telles og analyseres statistisk. Kvantitative metoder bygger på en positivistisk forskningstilnærming, der idealet er å eliminere det subjektive i størst mulig grad (Jacobsen, 2015). I denne studien er det hentet kvantitative data i form av tall og statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), KOSTRA-tall. I tillegg er det hentet kvantitative data fra kommunes budsjetter, økonomiplaner samt andre tilgjengelig kilder. Disse dataene har gjort det mulig å følge utviklingen av kommunens økonomiske bærekraft over tid. Vi har imidlertid ikke foretatt grundige analyser av kvantitative data ved hjelp av regresjonsanalyser og andre statistiske metoder. Dette har ikke vært nødvendig i denne studien. En del av de dataene og statistikkene som er brukt i oppgaven har vært analysert av andre, som for eksempel SSB.

4.3 Dokumentstudier

Offentlig forvaltning er avhengig av å kommunisere planer, budsjetter og informasjon om tjenester til innbyggerne. I tillegg skal dette også kommuniseres internt i kommunen, departementet eller tjenesteområdet. Regjering og kommunestyret gjør rede for endringer og ny politikk gjennom et bredt spekter av offentlige dokumenter som kan studeres. Fra offentlige dokumenter kan det hentes både kvantitative og kvalitative data.

Det har vært lett å få tilgang til dokumenter med informasjon om beslutninger og føringer for kommunereformen. Sentrale dokumenter fra regjering og storting, har også blitt studert. Samtidig er det hentet informasjon fra kommuneplaner, og andre relevante dokumenter fra prosjektorganisasjonen i tiden før sammenslåing, og fra tiden etter at den nye kommunen opprettet. Dette omfatter blant annet intensjonsavtalen i forbindelse med sammenslåingen, saksutredninger, og liknende. Dokumentstudiet har bestått i å granske planer og rapporter for å finne ut hva kommunene har foretatt seg i sammenslåingsprosessen. Ved å studere plandokumenter har det vært mulig å undersøke om ulike strategier er benyttet for å nå målet om økt økonomisk bærekraft ved kommunesammenslåingen.

Kommunale budsjetter følger gjerne faste former og maler, som er opparbeidet over tid. Det brukes ord og uttrykk som noen ganger kan ha politisk bunn, og andre ganger være rene fagtermer fra økonomifaget. Dokumentene har i seg selv gitt et godt grunnlag for å vurdere kommunenes budsjettprosesser og prioriteringer. De har også vært med på å gi grunnlag for intervju og intervjuguide. Selv om disse dokumentene er utarbeidet med tanke på å kommunisere tydelig til leseren, må dokumenter som kilde alltid vurderes og fortolkes ut fra den konteksten de er utformet i (Thagaard, 2009).

4.4 Kvalitativ metode

I denne studien er det hovedsakelig benyttet kvalitativ metode. Mens den kvantitative forskningsmetodikken baserer seg på fakta, det som kan telles, måles og på statistikk, er den kvalitative forskningsmetoden basert på en mer fortolkende tilnærming. Målet er å finne mening og avdekke menneskelige erfaringer. Det har vært viktig for studien å få tilgang til mer informasjon enn det som kan finnes ved å studere dokumenter og statistikk. Vi har blant annet ønsket å få tilgang til opplysninger om hvordan de som har jobbet med planverk og budsjetter har opplevd ulike sider ved sammenslåingsprosessen. Dette har gitt oss viktig innsikt i noen av de prosessene som ligger bak det som fremkommer i dokumenter og tall. Gjennom intervjuene har vi også fått tilgang til informantenes subjektive opplevelse av situasjoner, og fenomener rundt sammenslåingsprosessen, som ikke kommer til uttrykk i dokumenter og kvalitative data. Kvalitative data fra intervjuer har gitt oss muligheter til å finne mulige sammenhenger, nyansere, utvide og forklare funnene som er avdekket gjennom analyse av kvantitative data, og data fra dokumentstudiene.

Innenfor kvalitativ metode benyttes fortolkningsbasert analyse av ulike fenomener og erfaringer formidlet gjennom ord, eller narrativer. Det er informantenes subjektive erfaringer, eller opplevelser, som danner grunnlaget for empirien. Vi kaller dette en fenomenologisk tilnærming. Denne forskningsmetodikken innenfor kvalitativ metode er induktiv, ved at vi går fra empiri til teori. En av ulempene ved å benytte kvalitativ metode og intervju, er at vi ikke har kunnet trekke bastante slutninger ut i fra de kvalitative dataene som har fremkommet. Grunnen til dette er at vi har hatt et relativt lite utvalg av informanter (N=6), og at de ikke utgjør et representativt utvalg. Dette medfører at det ikke vil være mulig å generalisere resultatene fra studien vår.

4.5 Informanter

Utvelgelsen av informantene har vært gjort ut i fra strategiske hensyn, ved at vi har forespurt personer som har fremstått som de mest interessante i forhold til studien. Utvelgelsen var basert på hvilke roller de ulike personene har hatt i prosessen. Ved utvelgelsen har vi også ønsket varians i utvalget. Vi har forespurt sentrale personer med tilknytning til ulike interessentgrupper. Utvelgelsen har også i noen grad vært preget av hvilke personer det har vært lettest å komme i kontakt med. Fire av de personene som ble forespurt om å stille til intervju besvarte ikke vår henvendelse, mens seks sa seg villige til å bli intervjuet.

Utvalget var sammensatt av representanter fra kommunenes administrative ledelse, og to folkevalgte politikere. Vi har intervjuet både på toppledernivå og mellomledernivå, samt en politiker fra posisjon og opposisjon. Alle hadde sentrale roller i sammenslåingsprosessen.

Intervju av informantene har foregått ved møte ansikt til ansikt. Vi har benyttet oss av et halvstrukturert intervju, også kalt semistrukturert intervju. Det ble benyttet en intervjuguide med noen hovedtema, og undertema som vi ønsket å snakke med informantene om. Grunnen til at vi har valgt denne formen for intervju, er at dette ga oss muligheter til å variere tematisering og rekkefølge ut i fra hvordan dialogen utviklet seg. En annen fordel med denne typen strukturering av intervjuet er at det ga mulighet for både intervjuer og informant til å stille oppfølgingsspørsmål. Utfordringen har vært at denne måte å gjøre intervjuene på medførte et svært omfattende etterarbeid.

Intervjuene ble etter godkjenning fra informantene spilt inn som lydfiler. Etter intervjuene ble disse transkribert, og lydfilene slettet. Etter at intervjuene var ferdig transkribert gikk vi i gang med å identifiserte meningsbærende enheter i tekstene. De transkriberte sidene ble deretter gradvis redusert til mindre tekstmengder, gjennom en prosess som gjerne kalles tekstkondensering, eller tekstreduksjon (Malterud, 2003). Ved å gjøre dette fikk vi mindre enheter som vi kunne organisere etter hovedtema og underkategorier. I løpet av dette arbeidet vekslet vi frem og tilbake mellom helhet og del, med forkastelse av stikkord, og reformuleringer. Dette er en naturlig del av den hermeneutiske spiralen, der helhet og del fører til ny forståelse og dannelse av nye ideer (Jacobsen, 2015). Til slutt satt vi igjen med en samling sitater, noen av disse er brukt direkte i oppgaven.

Metodediskusjon

4.6 Validitet og reliabilitet

Mens en studie av dokumenter gir ganske presise opplysninger rundt et tema slik de beskrives, vil informasjon som mottas ved hjelp av intervju alltid være påvirket av en rekke faktorer. Ved å sammenligne data om samme tema fra flere kilder og ved bruke av ulike metoder, kan vi få en større indikasjon på hvor gyldige eller pålitelige våre funn er. Er det stort sammenfall i resultatet øker dette sannsynligheten for at det vi har funnet er gyldig og pålitelig. Ved å benytte metodetriangulering har vi kunnet få en mer nyansert og helhetlig forståelse av faktorer som har innvirket i sammenslåingsprosessen. Vi har så langt som mulig forsøkt se om det er sammenfall mellom resultatene fra denne studien opp mot relevant forskning og teori på området.

4.7 Generalisering

Innenfor kvalitativ forskning er det ikke en uttalt målsetning om å kunne generalisere, men mer å skape en helhetlig forståelse av det fenomenet som undersøkes. (Jacobsen, 2015) Dette casestudiet vil ikke gi funn som er generaliserbare. Studien sier noe om hva som skjedde i akkurat den sammenslåingsprosessen vi studerer. Funnene fra denne studien kan imidlertid bidra til ideer om videre forskning på området, der flere enheter kan studeres. En mulighet kunne være å gjøre en kvantitativ komparativ studie av flere kommuner for å se hvordan den økonomiske bærekraften utvikler seg. En slik studie ville imidlertid ikke kunne si gi like mye innsikt i prosessene som ligger bak.

4.8 Tolkningsfeil

Som tidligere nevnt, vil vårt metodevalg innebære at vi benytter en fortolkende vitenskapelig tilnærming. Alle former for tolkning er avhengig av at den som tolker har en forforståelse. Vi jobber til daglig innenfor kommunal administrasjon, og er vant til å se på budsjetter og prosesser med egen drift som bakteppe. Dette kan medføre at de «øynene vi ser med» kan være påvirket av den forforståelsen vi har av hvordan budsjetter og strategisk planlegging i kommunen foregår. En av studentene har også eget virke i den organisasjonen det forskes på. Det kan også hende at egne politiske preferanser kan påvirke tolkningene våre. Det er derfor

av stor betydning å være kritisk til egen forforståelse, og egne fordommer, når vi skal analysere og tolke forskningsmaterialet. (Jacobsen, 2015)

5. Interessenter

Mange av de utfordringene kommunen står ovenfor, og som kan påvirke fremtidig bærekraft, er knyttet opp til eksistensen av «wicked problems». Siden disse problemene kan ha sammensatte årsaker, være vanskelig å definere, kan det bidra til at ulike interessenter ser ulike på problemene. Interessenter som har ulikt oppfattelse av hva problemet består av vil ofte også ha ulike oppfattelse av hvordan problemet skal løses. Erlend Vestre skriver i en artikkel i Dagens perspektiv at:

«Problemforståelsene vil i større eller mindre grad være korrekte og relevante, men ingen vil være fullt ut korrekte eller feilaktige. Ulike interessenter har dermed rettmessig krav på sin andel av virkelighetsforståelsen». (Vestre, 2014)

Å skape en bærekraftig kommune vil være av interesse for alle som bor i kommunen, men det kan være ulike syn på hvordan dette målet kan nås. Kommunesammenslåing berører mange mennesker, som alle kan ha noe å tape eller vinne. Dette gjør hver og en av innbyggerne i kommunen til interessenter, eller «stakeholders», i forbindelse med sammenslåingen. (Johnsen, 2014). En kommunesammenslåing vil kunne medføre endringer som kan mobilisere interessenter til motstand, eller til å jobbe for sine interesser på andre måter. Det kan derfor være nyttig å gjøre en interessentanalyse i forbindelse med kommunesammenslåing. Innbyggerne i en kommune kan betraktes som en samling interessenter som inngår i ulike koalisjoner med hverandre på individ og gruppenivå. Interessenter ved en kommunesammenslåing kan for eksempel være innbyggere, ansatte i kommunen, politikere, ledere osv., men det kan også være eksterne interessenter. Avhengig av hvilken rolle en person innehar, kan personen ha ulike tilknytninger til interessentgrupper og inngå i ulike koalisjoner (Busch & al., 2015)

En innbygger kan altså være både ansatt, tjenestemottaker og politiker, og derved tilhøre ulike interessentgrupper. I grendesamfunnene kan mye stå på spill for de som bor der, og disse kan bli interessenter alt etter hvilken type saker som er aktuelle, for eksempel ved

nedleggelse av grendeskolen. Systematiske interessentanalyser vil kunne gi organisasjonen et bilde av hvilke interessentgrupper som finnes på ulike nivåer i kommunen, og hvordan disse vil stille seg til endring. En slik systematisk gjennomgang kan bidra til å kartlegge interessentenes ønsker og behov, og gi viktig informasjon om organisasjonens interne og eksterne omgivelser. Denne informasjonen kan gi innsikt i hvilke interessenter som vil kunne øve innflytelse over prosessen, og hvilke som vil bli berørt av beslutningene (Bush, 2016). Interessenter kan ha både formell og uformell innflytelse over endringsprosesser.

I forbindelse med sammenslåingen arrangerte prosjektorganisasjonen, kommuneadministrasjon og politisk ledelse, folkemøter i grender og tettsteder for å åpne for dialog med befolkningen. På denne måten fikk interessenter informasjon, og mulighet til å stille spørsmål om saker som bekymret dem i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Ved gjennomgang av offentlig tilgjengelig dokumenter fra sammenslåingsprosessen i Indre Fosen kommune, fant vi imidlertid ikke holdepunkter for at det ble foretatt en systematisk interessentanalyse. Det ser likevel ut til at det var en bevissthet rundt dette med interessenter. I intensjonsavtalen som ble inngått i 2015 fastslås det at:

«den nye kommunen skal utvikles gjennom en innovativ prosess i trepartssamarbeidet mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte». (Intensjonsavtale, 2015)

Indirekte identifiserer denne setningen noen viktige interessentgrupper: politikere som representerer innbyggerne gjennom å være folkevalgt, administrasjonen som utgjør ledelsen i kommunen, og til sist de ansatte representert ved de tillitsvalgte.

Interessenter:	Vil kunne påvirke prosjektet, på hvilken måte?	Vil kunne bli påvirket av prosjektet, på hvilken måte?
Ansatte	Vil kunne mobilisere motstand mot de endringene som skal gjennomføres. Lojalitet Inngå i koalisjoner for å påvirke Prinsippal agent problematikk	Kan frykte for å miste jobben Kan få endrede oppgaver. Nytt oppmøtested (positivt/negativt) Nye kolleger (positivt/negativt)
Administrasjon,	Gjennomføring av	Bli overtallig

Ledere	planleggingsprosesser Styre/lede endringsarbeidet i riktig retning Opprettholde drift	Få nye oppgaver Endring av makt Nytt oppmøtested
Politikere	Stemme mot endringsforslag Mobilisere motkrefter Inngå i koalisjoner med andre politikere for å få gjennom sine saker Gjøre vedtak, som svekker eller styrker måloppnåelse i prosessen.	Miste oppslutning/stemmer Miste plass i kommunestyret Miste innflytelse Bli upopulær i grenda dersom de stiller seg bak vedtak som oppfattes som negative for grendesamfunnet

Hver av interessentgruppene i tabellen over kan deles inn i underkategorier. Ansatte kan for eksempel deles inn etter hvilken yrkesgruppe de tilhører, og politikere etter hvilket parti de tilhører. Innbyggere og politikere vil også kunne utgjøre interessentgrupper ut i fra geografisk tilhørighet, som for eksempel til grender og kommune. I tillegg finnes det eksterne interessenter, som for eksempel staten og regjeringen, næringslivet osv. For regjeringen vil det for eksempel være viktig at kommunene lykkes med sammenslåingen, og at de om en tid kan vise til resultater i forhold til målsettingene med reformen, siden dette har vært en politisk fanesak.

5.1 Hva står på spill?

I intensjonsavtalen mellom kommunene Leksvik og Rissa fastslåes det tydelig at ingen ansatte skal sies opp som en konsekvens av kommunesammenslåingen (Intensjonsavtale, 2015). Dette kan betraktes som et tiltak for å berolige de ansatte som interessenter. Dette er viktig, da dette er den største interessentgruppen internt i organisasjonen.

Å få med de ansatte i forbindelse med endringsprosesser er avgjørende for å lykkes. Kommunen ser ut til å ha lagt seg nært opp til det Kotter beskriver som «Human resource rammen» i forbindelse med endringsarbeidet (Bolman & Deal, 2013). Ved å forsikre at ingen

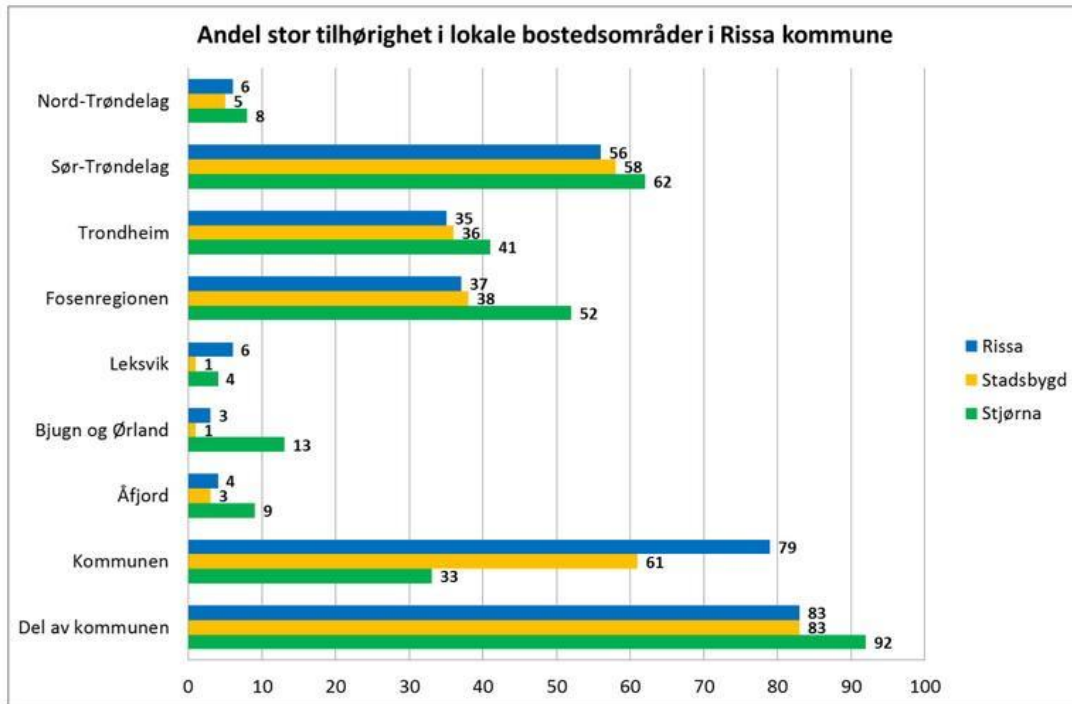
vil miste jobben dempes frykt, og det kan redusere mobilisering av motstand. Slike lovnader vil imidlertid kunne medføre at man ikke kan realisere gevinster som ville ha kommet fellesskapet til gode. Det vil være vanskelig for kommunen å effektivisere driften av gjennom nedbemanning når handlingsrommet i forhold til nedbemanning er låst. I og med at lønnsutgifter er en av de største budsjettpostene i kommunen, vil dette sette begrensninger for mulighetene til å redusere utgiftene. Det vil for eksempel være vanskelig å redusere slakk som følge av overkapasitet i deler av organisasjonen, der dette er tilstede.

Det er mulig at en strategisk plan, med en god analyse av hva som står på spill for samfunnet som helhet, kunne ha bidratt til å nyansere alternativene. Det paradoksale med at kommunen har et noe ensidig fokus på HR i endringsarbeidet, er at de egentlig ikke har vedtatt større endringer utover bare det å slå sammen de to kommunene. Flere av informantene var opptatt av dette. Som en av informantene sier:

«Det vises til at det ble bestemt at ingen endringer skulle gjøres i forhold til struktur, og at ingen skulle miste jobben i forbindelse med sammenslåingen. Da blir det ikke mulig å kutte utgiftene.»

Geografisk tilhørighet til grender og bygder vil også være en viktig faktor ved kommunesammenslåing. Innbyggere i grender bygder vil kunne danne naturlige koalisjoner av interesser på tvers av både politiske og kulturelle skillelinjer. I 2014 utarbeidet NIVI Analyse en innbyggerundersøkelse på oppdrag av Fosen Regionråd. Undersøkelsen ble gjort i forbindelse med mulig kommunesammenslåinger, og mulige alternativer for sammenslåinger. NIVI spurte 400 personer i Rissa, og 300 personer i Leksvik om i hvilken grad de følte tilhørighet til bostedsområde, kommune, region og fylke. Analysen viste at folk i begge de to gamle kommunene føler sterk tilhørighet til sine bostedsområder, eller det vi kan kalle grendesamfunn. Grendesamfunnene står sterkt, og analysen tyder på at innbyggerne har sterk identitetsfølelse knyttet til grendene. (Vinsand & Langset, 2014) Dette er av interesse i forbindelse med en interessentanalyse, da det identifiserer ulike preferanser hos grupper av interesser, og hva som står på spill for disse gruppene ved en sammenslåing.

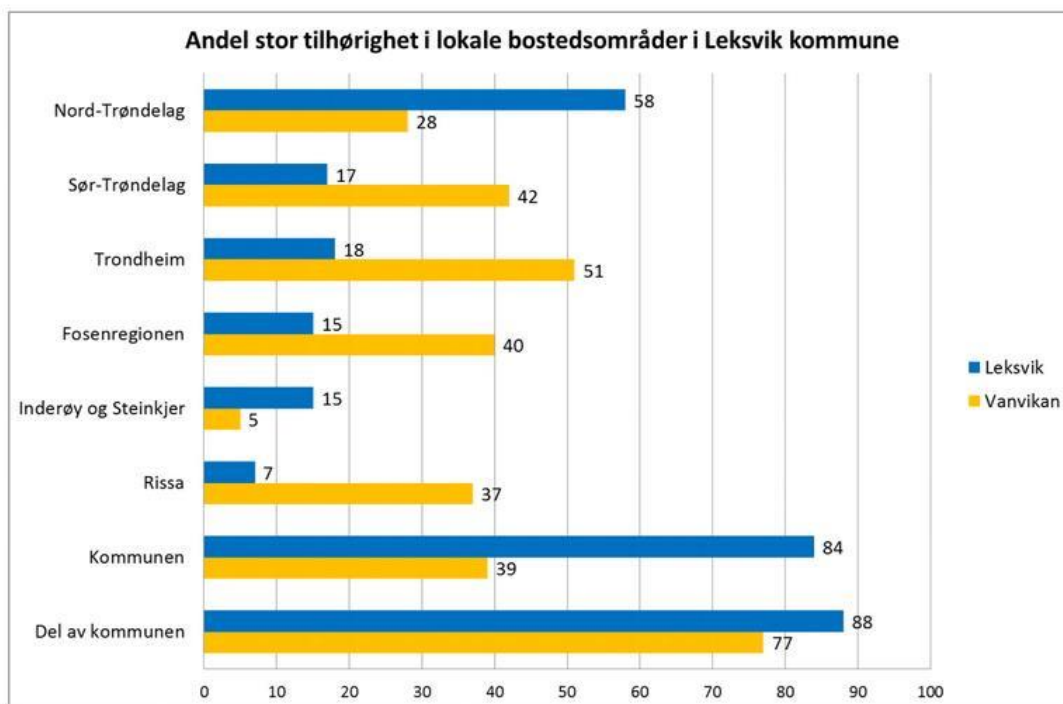
I undersøkelsen ble innbyggerne i Leksvik kommune analysert med utgangspunkt i bostedsområdene Vanvikan og Leksvik. Analysen viste at Leksvik kommune hadde en avvikende regional tilhørighetsprofil sammenliknet med Rissa kommune. Dette kom til uttrykk ved at innbyggerne hadde omtrent like sterk tilhørighet til Trondheim som til Fosenregionen.



Figur 2.14 Innbyggernes tilhørighet til ulike geografiske områder. Kretsbaserte tall. Prosent. n=238 for Rissa, 103 for Stadsbygd og 48 for Stjørna.

Figuren ovenfor er hentet fra NIVI-rapport 2014:8 av Vinsand og Langset (2014). Analysen viser at innbyggerne i Leksvik kommune var delt i sin tilhørighetsprofil. I kommunesenteret Leksvik hadde innbyggerne sterk steds- og kommunetilhørighet, og den regionale tilhørighet gikk mot Nord-Trøndelag, mens innbyggerne i Vanvikan hadde betydelig lavere kommunetilhørighet og en sterkere regional tilhørighet mot Fosen som region, samt mot Trondheim og Sør-Trøndelag. Dessuten følte innbyggerne i Vanvikan like sterk tilhørighet til Rissa kommune, som til hjemkommunen Leksvik.

En av informantene pekte på at folkene i Leksvik var lunkne til sammenslåing med Rissa, og at det måtte tas hensyn til dette, ved å bruke ulike former for «gulrot», eller «lokkemat» for å få dem med. Ved sammenslåing kan det være mange som er bekymret for at grendesamfunnet skal svekkes ved at funksjoner og strukturer blir sentralisert i den nye kommunen. Det å miste status som kommunesenter kan også innebære noen negative konsekvenser for stedsutviklingen.



Figur 2.16 Innbyggernes tilhørighet til ulike geografiske områder. Kretsbaserte tall. Prosent. n=187 for Leksvik og 113 for Vanvikan.

Figuren ovenfor er hentet fra NIVI-rapport 2014:8 av Vinsand og Langset (2014).

Debatt om skolestruktur er en sak som ofte vekker stort engasjement, og det er mange interessenter som ikke ønsker endringer i skolestrukturen. Det fremheves ofte at opprettholdelse av skolestruktur, med grendeskoler, er viktig fordi det bidrar til opprettholdelse av grendesamfunnene og lokalmiljøene i kommunen. I mars 2017 kunne vi lese i media om «skoledøden»: «Ingrid (11): Gråt hele dagen da politikerne la ned skolen» (VG.no)

Spørsmålet om skolenedlegginger er noe som ofte vekker sterke følelser i lokalsamfunn som står i fare for å bli rammet. I slike saker vil det kunne finnes mange interessenter blant politikerne, og de koalisjonene de inngår i. De fleste har noen i familien, eller den nære omgangskretsen, som enten er elev, eller kanskje ansatt ved en skole. Spørsmålet om strukturelle endringer har vært opp til debatt i kommunestyremøter i Indre Fosen ved flere anledninger. Under kommunestyremøtet i juni 2018, ble det bestemt at skolestrukturen skal beholdes slik den var før sammenslåingen. Dette sannsynligvis for å imøtekomme og berolige geografiske interessentgrupper, da det er til dels stor slakke i driften innenfor skolene, og framskriving av elevtall viser reduksjon.

I forbindelse med sammenslåingen var det ikke planlagt strukturelle endringer innenfor helse og omsorg. Det ble også bestemt at kommunesenteret skal ligge i Rissa. Det legges til grunn at dette på sikt vil tjene alle deler av den nye kommunen. Dette innebærer at ordfører og rådmann skal ha kontorplass i Rissa sammen med administrative ledere fra enhetene i kommunen. Samtidig ble det inngått avtale om, og politisk besluttet, at det må legges sentrale funksjoner og lederstillinger til kommunehuset i Leksvik. (Intensjonsavtale, 2015) Noen frykter at det gamle kommunesenteret i Leksvik skal dø ut etter sammenslåingen. Når Indre Fosen kommune har organisert administrasjonen på to ulike steder, og valgt at den administrative ledelsen for helse og omsorg skal ligge i Leksvik, må det antas at dette er for å imøtekomme interessenter i bygden. En av informantene våre sier: *«Det var mange som fryktet at det skulle bli mørkt i vinduene i kommunehuset i Leksvik, så det måtte legges noe dit».*

Vi har ikke funnet at det ble vedtatt noen upopulære strukturelle tiltak som berører den kommunale driften, og som kunne ha bidratt til å mobilisere motstand i lokale interessentgrupper i forbindelse med sammenslåingen. Det som imidlertid har mobilisere mest støy, er at det i intensjonsavtalen fremgår at det skal jobbes for å få bygget ny videregående skole i Vanvikan. Dette er egentlig noe som Fylket har ansvaret for, men kommunen har vært aktiv pådriver for å få bygget ny skole. I denne forbindelsen har kommunen forpliktet seg til å skyte inn betydelig kapital i tomt til ny skole, samt å kjøpe ut de to gamle byggene som i dag huser Rissa vgs, og Leksvik vgs. Misnøyen med dette har vært størst i Rissa, der mange ikke ønsker ny skole i Vanvikan. Ved kommunevalget i 2019 ble det stilt egen kommuneliste med vgs i Vanvikan som hovedsak.

En av informantene med bakgrunn som folkevalgt pekte på at beslutninger ofte ble avgjort på bakgrunn av følelser:

«Det ble gjort ukloke beslutninger for å imøtekomme interessentgrupper, det er det som er det mest irriterende i slike prosesser, for det blir en del følelsesstyrt, og da blir det vanskelig å være beslutningstaker, og det kan være heftig, kanskje bor du selv i grenda, det blir ikke lett å møte sambygdinger.»

Dette peker på et vesentlig poeng. Det å være politiker i små kommuner, der alle kjenner alle, og der du har sterk tilknytning til grendesamfunn, kan gjøre det vanskelig å foreta upopulære valg, selv om disse i utgangspunktet er både rasjonelle og nødvendige.

5.1 Forholdet mellom stat og kommune

Regjeringens arbeid med kommunereform, og dokumenter fra dette arbeidet, viser at det lenge var planlagt større endringer enn de som er gjennomført så langt. Fra ekspertutvalgets arbeid anbefales det at kommunen tar over mange oppgaver som i dag ligger i fylke, stat og i helseforetakene slik som barnevernsinstitusjoner, habiliterings- og rehabiliteringstjenester, kollektivtransport, fylkesveier og videregående opplæring (Ekspertutvalgets sluttrapport, 2014)

I Perspektivmeldingen ønsket regjeringen mindre statlig styring med kommunene og ett nytt inntektssystem, og mente at det lå store muligheter for stordriftsfordeler ved å slå kommuner sammen til større enheter (Perspektivmeldingen, 2017)

Fra intervjuene ser vi at flere forventet et større bidrag fra Stat og regjering, slik at den nye kommunen kunne bli mer økonomisk bærekraftig. En informant er opptatt av arbeidsgiveravgift og inntektssystemet til den nye kommunen. Partiet Høyre, som tidligere satt med ordfører i både Leksvik og Rissa, har det som politisk mål «å arbeide aktivt for å redusere arbeidsgiveravgiften». I november 2017 referer både Trønder-Avisa (10.11.2017) og FosnaFolket (21.10.2017) til lokalpolitikernes kamp om øking av inndelingstilskuddet, slik at kommunen ikke taper finansiering ved å slå seg sammen.

Pruitt og Carnevale (1993) har beskrevet at sosiale konflikter mellom organisasjoner kan fremtre som den klassiske spillet «a game of chicken». I James Deans «Rebel without a Cause» avgjøres en disputt av at to ungdommer kjører mot hverandre i bil. Den som først bøyer av og svinger, er «chicken» og taper spillet. Sammenligningen brukes ofte innen økonomi og statsvitenskap, som en forklaringsmodell for atferd. Spill oppstår når aktørene, i dette tilfellet stat og kommune, er avhengig den andres handlinger for å oppnå egne mål. En av informantene med bakgrunn som folkevalgt sier: «Gevinsten med sammenslåing er bortimot null, men det er viktig for staten, for staten vil finne måter å redusere tilskuddene. Det tror jeg er den store hensikten med reformen. Det er ikke for kommunenes del»

Gjennom spillteoretisk analyse kan en vise at aktørene handler rasjonelt ut fra spillets regler. Når kommunen bevisst bruker mer enn budsjettet tilsier, og staten tydelig kommuniserer at de

ikke vil øke overføringene, kan situasjonen få fire mulige utfall. Tydelig regulering eller markedsmekanismer hindrer mulighet for spill.

Staten bøyer av	Staten er enige med kommunen i at overføringene ikke står i tråd med det kommunen skal levere	Beste resultat for kommunen
Begge bøyer av	Staten går med på å øke overføringene til kommunen noe, og kommunen reduserer forbruket.	Middels godt resultat for kommunen
Kommunen bøyer av	Kommunen tar grep for å få drift i balanse	Dårlig resultat for kommunen, når kommunen ikke er enig
Ingen bøyer av Kollisjon	Begge parter står på sitt, og kommunen går tom for midler	Verste resultat for begge parter. Lovpålagte tjenester det offentlige skal gi, står på spill.

Som en ser fra tabellen vil det være hensiktsmessig for kommunen å bruke mer enn budsjettet tilsier, om kommunen mener tjenestenivået er for dårlig. Siden statens måloppnåelse også er avhengig av at de kommunale tjenestene gis, oppstår det et spill om det kommunale tjenestenivået.

En tydeligere kommunelov og opprettelsen av ROBEK (Register om betinga godkjenning og kontroll) gjorde muligheten for slik strategisk posisjonering mindre. Kommuner som styrer mot merforbruk eller viser negativt årsregnskap med mer enn tre prosent av driftsinntektene, blir underlagt statlig styring.

Denne undersøkelsen kan ikke bekrefte eller avkrefte hvorvidt kommunene bevisst utnytter felles ansvar for måloppnåelse som en mulighet til å presse regjeringen til å styrke finansieringen. Usikkerheten rundt endelig oppgaveløsning og finansiering, kan ha gjort at

kommunen opplevde den statlige styringen uklar og åpen for forhandling. Noen funn kan kanskje tyde på det. En av informantene sier:

«Det jeg fikk erfare var jo at det var penger det handlet om. Rissa var i en vanskelig situasjon på grunn av geografien, og at vi ikke fikk gjennom reduksjon i arbeidsgiveravgiften og de greiene der. Det trakk veldig ned, og politikerne jobbet intenst med den biten der, særlig ordføreren Ove, sammen med de andre høyrepolitikkerne.»

Det er likevel grunn til å tro at ROBEKs sterke stilling og en tydeligere kommunal lovgivning, er gode verktøy for statlig kontroll. Fra informantene kommer det frem at både den administrative ledelse og politikere mener at mer statlig kontroll kunne ha vært nyttig i forbindelse med sammenslåing. Regjeringen ønsket i utgangspunktet at kommunenes låneopptak og budsjetter skulle godkjennes i årene før sammenslåing, slik det ble gjort i Danmark. Kommunene og KS mente at dette var unødvendig, og forslaget kom aldri til behandling i Stortinget. Samtidig er det verdt å nevne at nettopp «styrket lokaldemokrati» var en av regjeringens hovedmål for reformen.

5.2 Bruk av fellesskapets ressurser «Common Pool problems»

Garrett Hardin beskrev i 1968 det som gjerne omtales som en arketype i økonomisk teori – «Tragedy of the commons». Teorien kan brukes til å forstå overforbruk av offentlige goder, slik som naturressurser og skattemidler. Fellesskapet taper på overforbruk, men den enkelte har insentiver til å benytte fellesgodet mest mulig.

I kontekst av denne undersøkelsen kan det kanskje forklares med kampen for egen lokal skole. Det kommunale budsjettet kan ikke drive et ubegrenset antall skoler, der kapasiteten ikke er fullt utnyttet. Men, det enkelte grendesamfunn ønsker sin egen nærscole.

Grenda får nærscole	I resten av kommunen samles skolene til funksjonelle enheter	Best resultat Ressurseffektiv og egen nærscole
---------------------	--	--

Grenda får nærskole	Alle grendene får nærskole	Middels godt resultat. En får nærskole men, det er ressurskrevende.
Grenda får ikke nærskole	Alle skolene samles i funksjonelle enheter	Middels godt resultat. Ressurseffektivt, men grenda fikk ikke nærskole
Grenda får ikke nærskole	Alle de andre grendene får nærskole	Dårligste resultat. Ikke nærskole og ikke ressurseffektivt

Om ikke administrasjonen og politisk ledelse tar hånd om overordnede prioriteringer og samordning, vil det være opportunt for lokale interessegrupper å jobbe for grendeskole. De kan ikke hindre at andre grender øver politisk press for egen grendeskole. I Senter for økonomisk forsknings rapport 3. 2018, ser en på noen sentrale trekk for kommuner som havner inn under statlig administrasjon, ROBEK. En av hovedfunnene er sammenhengen mellom en fragmentert politisk ledelse og mange sterke grendesamfunn, der det blir kamp om lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon. En av Ekspertutvalgets (2014) råd var å øke størrelsen på kommuner, for nettopp å motvirke dette. Sett i lys av både Bråstein (2018) og Askim & al. (2019), er ikke sammenslåing noen garanti for å hindre kamp om lokalisering. Våre funn samsvarer med funn fra annen forskning med at kommunene øker forbruk inn mot sammenslåingen, slik vi ser det i neste kapittel.

5.3 Kommunens strategiske stilling

Leksvik og Rissa var blant de første kommunene til å vedta sammenslåing etter at kommunereformen ble et faktum. Dette gjør at kommunene i forhold til dette kan fremstå som en utforsker kommune, ved å respondere raskt på nye forhold. Samtidig er det et spørsmål om motivasjonen for sammenslåing av de to kommunene kan ha vært drevet frem av frykt for noe verre. Det kommer frem at det var en bekymring rundt at kommunereformen kunne medføre at alle kommunene på Fosen ble slått sammen til en stor kommune. Dette kunne ha medført maktforskyvning, og tap av kontroll. En av informantene med bakgrunn som folkevalgt uttalte:

«Om kommunene ikke hadde slått seg sammen frivillig, da ville vi har fått ett Fosen, det var jeg i mot, all administrasjonen ville da ha havnet på Brekstad, det er et skrekksenario. Derfor var det viktig å komme raskt i gang med sammenslåing av Rissa og Leksvik.»

Det kan derfor også fremstå som om kommunene hadde en strategisk stilling tilsvarende en mellomting mellom forsvars- og etternølerstrategi. Forsvarere kjennetegnes ved at de ofte er mer tilbakeholden med endringsprosesser enn utforskere, mens etternølere kjennetegnes ved at de tar i bruk ny teknologi og styringssystemer når omverdenen tvinger det på dem.

Etternølere benytter i liten grad strategisk styring. Om utgangspunktet for å slå seg sammen var basert på en utforskerstrategi, ser det imidlertid ut til at den strategiske stillingen endret seg etter at vedtaket om sammenslåing var gjort. En av informantene sier:

«det er klart, at ved sammenslåing, så sloss alle for sine interesser. Men det var for dårlig forarbeid igjen da, det var jo en del folkemøter og slikt, men det nådde tydeligvis ikke frem, budskapet om å løfte oss og bli én kommune.»

Det ble ikke utarbeidet strategiske planer med tiltak for å nå målene med reformen. I 2020, 5 år etter at kommunene bestemte seg for sammenslåing, viser utfordringsbildet, og den økonomiske utviklingen, at Indre Fosen kommune må gjøre tiltak (Indre Fosen kommune årsrapport, 2018). Kommunen har nå startet en prosess for å utarbeide strategiske planer. Sett i forhold til strategisk stilling, slik det beskrives av Johnsen (2014), kan det se ut som om kommunene mistet momentum i sammenslåingsprosessen. Indre Fosen fremstår nå mer som en "etternøler kommune". Dette kan henge sammen med det kommunen sier om at de ikke har hatt kapasitet til å gjøre omfattende planarbeid, og at de vil prioritere dette på et senere tidspunkt. Slik sett har kommunen en jobb å gjøre før den kan oppfattes innovativ og responderende, slik utforskerkommuner beskrives av Åge Johnson (2014).

Selv om kommunen i liten grad hadde prioritert å utarbeide strategiske planer før sammenslåing, har kommunen en uttalt ambisjon om å få dette på plass i tiden etter sammenslåing. Kvalitet på tjenestene og økonomisk bærekraft er et uttalt mål for kommunen. Kommunen selv sier at en del av dette må komme på plass «når organisasjonen setter seg», og at det er et spørsmål om kapasitet. (Indre Fosen kommune, 2017) Det kan virke som om administrasjonen og politikere har sett på selve sammenslåingsprosessen som så krevende, at de har valgt å ikke fokusere på de driftsmessige utfordringene og mulighetene i den nye kommunen. Kommunen fikk imidlertid et engangstilskudd fra staten i forbindelse med

sammenslåingen, som de kunne har brukt til midlertidig styrking av den strategiske kapasiteten. En av informantene sier blant annet at:

«ser ikke at det var noen kapasitet i ledelsen til å gjøre noe av dette, det var ikke kapasitet, det har gått 2 år, de 20 millionene, den skålen med de pengene, jeg skal ikke bruke ord som sløse, men det ble gjort fort og gæli, der kunne man ha valgt å sette inn ressursene slik, men det var ikke noe kapasitet på toppen, de klarte ikke å handle annerledes enn de gjorde.»

Kommunesammenslåing regnes som en krevende endringsprosess i seg selv. Ved sammenslåing av kommunene til Indre Fosen ble det ikke tilført ekstra ressurser til ledelse. Dette innebærer at lederne i organisasjonen måtte drive endringsarbeid og sammenslåing i tillegg til sine ordinære oppgaver med å holde driften gående. Driften må gå sin gang selv om endringsprosesser ofte bidrar til støy og uro. Strategisk ledelse handler generelt om å sette mål og sørge for at man oppnår ønskede resultater. Det handler om å planlegge, gjennomføre, evaluere og eventuelt korrigere tiltak.

6. Kommunenes økonomiske stilling

Mye av den forskningen som er gjort på økonomisk bærekraft og overforbruk i forbindelse med sammenslåing, er kvantitative studier. Vi har brukt kvantitative data til å vise den økonomiske utviklingen i kommune, disse er hovedsakelig hentet fra SSB, og kommunens dokumenter.

6.1 Endret økonomisk atferd inn mot sammenslåing

I forskningsartikkelen «How Government Agencies React to Termination» viser Askim & al. (2019) at de norske kommunene som planla sammenslåing endret økonomisk adferd inn mot sammenslåing. I analysen ses det på både de kommunene som slo seg sammen i den aktuelle perioden, og de som utredet sammenslåing. I vår studie ser vi bare på data fra de kommunene som faktisk slo seg sammen i perioden 2017 til 2018.

I artikkelen til Askim & al. tas det utgangspunkt i netto driftsresultat per innbygger, der en ser at dette synker etter vedtak om sammenslåing, samtidig som det gjøres store investeringer. I

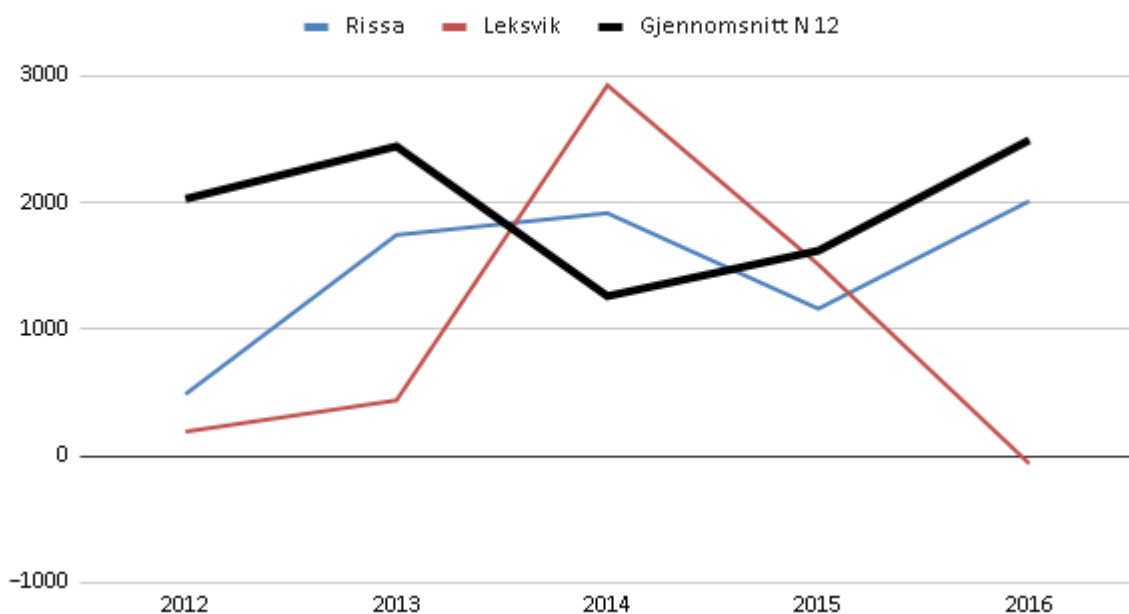
artikkelen gjøres det rede for at dette er en strategisk tilpasning til sammenslåingen, også kalt hamstring. Gjennom spillteori viser forskningen at det vil være en dominerende strategi, særlig for de minste kommunene, å bruke mer penger inn mot sammenslåing. Dette er det vi kaller et «common pool problem»

Det er interessant å se om kommunene i vårt case oppfører seg noenlunde likt med gjennomsnittet for de sammenslåtte kommunene (N=12).

Kommuner som slo seg sammen 2017 -2018	Ny kommune
Andebu, Stokke og Sandefjord	Sandefjord
Lardal og Larvik	Larvik
Rissa og Leksvik	Indre Fosen
Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg	Færder
Hof og Holmestrand	Holmestrand

N=12 representerer her alle de tolv sammenslåtte kommunene, inklusive Leksvik og Rissa. Vi har ikke vektet for innbyggertall. I figuren ser du Rissa og Leksvik sammenlignet med gjennomsnittet for alle tolv. Vi har brukt data fra perioden 2012 til 2016. Dette er samme periode som er studert i studien til Askim & al.

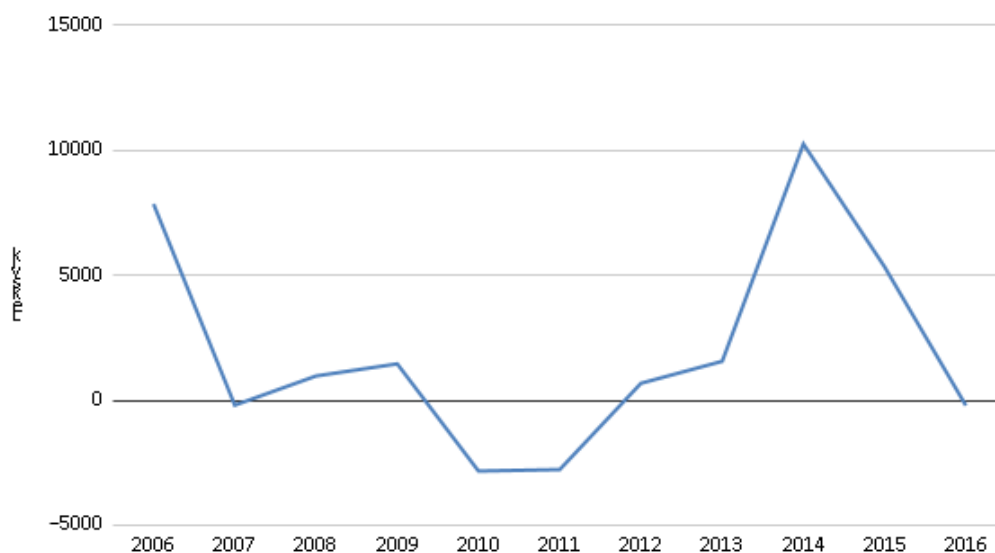
Netto Driftsresultat pr innbygger



Tall i figuren over er hentet fra statistikkbanken hos SSB, tabell: 06398: Hovedoversikt driftsregnskapet (K)

Askim & al. (2019) viser i sin artikkel hvordan netto driftsresultat per innbygger synker når kommunene forhandler om sammenslåing. Resultatet viser at gjennomsnittet for disse kommunene øker etter at sammenslåingen er fullført. I figuren ser vi også at Rissa opptrer noenlunde likt med resten av populasjonen. Rissa får sitt mest markante fall i driftsresultat året etter de fleste andre, men øker resultatet i tråd med resten i 2016. Leksviks kurve, slik vi ser i figuren over, er noe annerledes. Kommunen hadde sitt beste netto resultat på mange år akkurat i 2014. En forklaring på dette resultatet ligger kanskje hos ROBEK. Leksvik har i perioden 2001 til 2019 vært til sammen 9,5 år under statlig administrasjon. Den siste perioden varte fra februar 2012, til juni 2016. En må anta at statlig administrasjon kan ha hindret kommunen fra å øke forbruket, selv om kommunen hadde ønsket å gjøre det.

Netto driftsresultat Leksvik : 1000 kroner



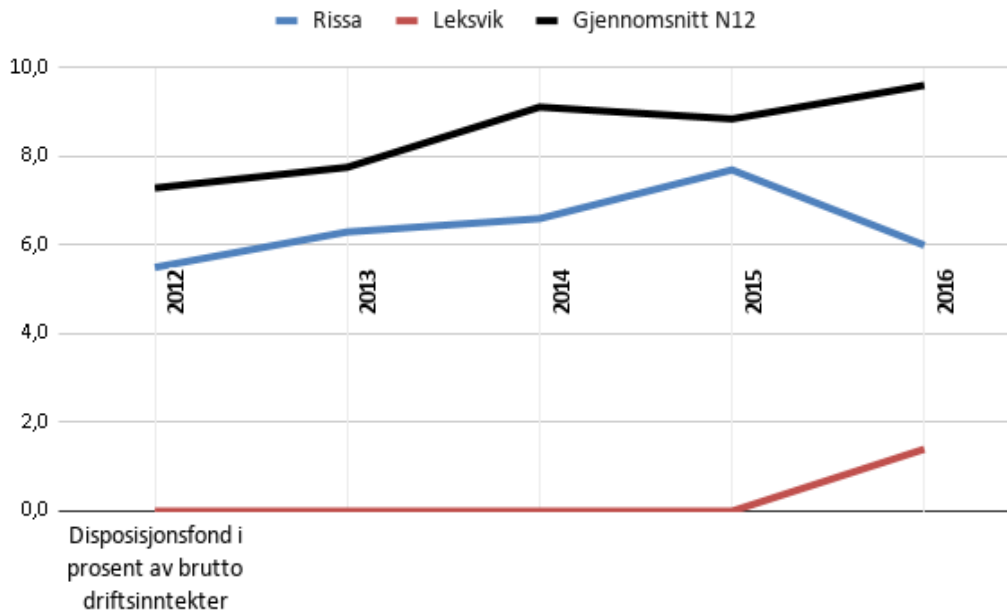
06398: Hovedoversikt driftsregnskapet (K)

Figuren over viser Leksviks driftsresultat over en lengre periode. Det kan virke som om kommunen over tid har hatt utfordringer med å nå et positivt driftsresultat.

Oppspart disposisjonsfond er ikke en del av Askim & al. (2019) sin undersøkelse.

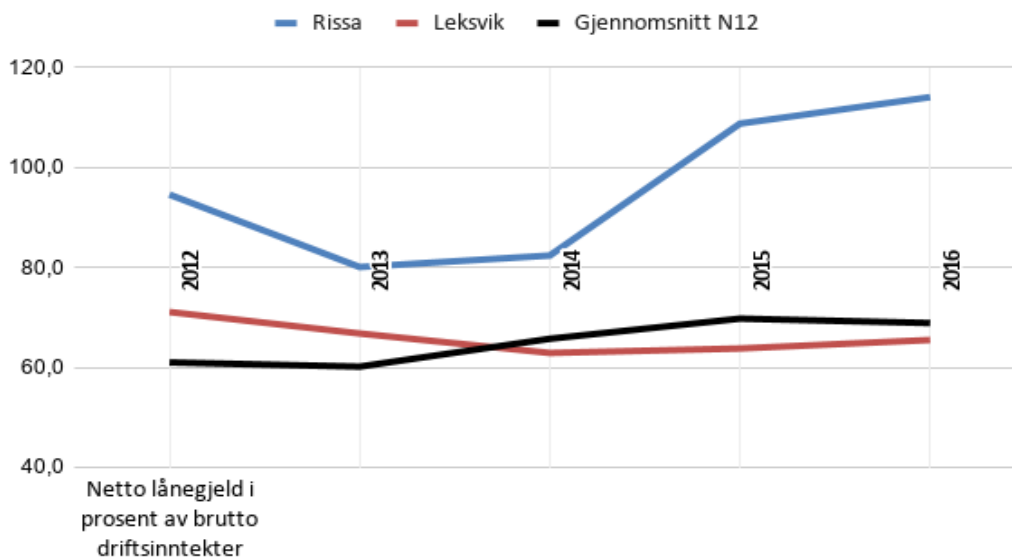
Disposisjonsfond er oppsparte midler kommunen har fritt til rådighet. Grafen under viser at

Rissa øker bruken av oppsparte midler inn mot sammenslåing. Ett av de tre kriteriene for kommunal økonomisk bærekraft (KØB), er disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Fra 2015 bruker KOSTRA «fri egenkapital, drift i prosent av brutto driftsinntekter» som benevnelse.



Figur med tall fra SSB: 04901: Finansielle nøkkeltall.

Låneopptak er sentralt når en skal undersøke kommunens økonomiske bærekraft, og eventuelt hamstring. I figuren under ser vi at Rissa øker låneopptaket mer enn gjennomsnittet for populasjonen, mens Leksvik har lavere utvikling.



Figur med tall fra SSB: 04901: Finansielle nøkkeltall

Det kan se ut som om begge kommunene utvikler seg negativt, i henhold til økonomisk bærekraft (KØB) inn mot sammenslåingen. Disse funnene sammenfaller med funn fra Askim & al. (2019) sin studie, og kan indikere at det har foregått hamstring i form av investeringer finansiert ved låneopptak.

6.2 Hamstring

Det er tidligere vist at det også i offentlige organisasjoner hamstres ressurser når det er mulig (Weingast, 1981). Hamstring oppstår når kommune eller kommunale enheter gjør krav på ressurser som den kanskje ikke fullt ut får benyttet. I indre Fosen er det en større diskusjon (FosnaFolket 12.5.2020) hvorvidt investeringer blant annet på barnehagebygg er fornuftige. Det planlegges både barnehager og skoler som er vesentlig større enn de befolkningsprognoser tilsier at det er behov for. Når vi spurte informantene våre direkte om de tenker det har foregått hamstring, får vi både ja og nei til svar. Flere svarer at økt forbruk var naturlig, og at det alltid er slik at interessenter og grendene kjemper for sine hjertesaker:

«Har ikke inntrykk av at det var hamstring her. Egentlig var det to nedslitte kommuner, med behov for fornyelse.» og “Dette er tiltak som har kommet opp blant alle innbyggerne, og som da har blitt politisk godkjent, en utvikling som ville ha skjedd uavhengig av sammenslåing.»

Mye tyder på at der foregikk politiske forhandlinger før saker om investeringer kom til votering i kommunestyrene: *«Det ble jo slik at formøtene tok opp problemstillingene, så var det enighet i kommunestyret, det ble tatt på bakrommene, det var bred enighet stort sett.»*

Noen informanter underbygger imidlertid lignende funn som Bråstein (2018) fant fra Lindesnes kommune. At en hadde en slags felles forståelse av hva som var passende: *«Ikke hestehandler, men at de gjorde litt avtaler.»* og at en måtte gjøre det som trengtes for å samle den nye kommunen *«Ja, vi vil jo sikre oss som kommune».*

Begrepet «hestehandel» kommer opp flere ganger både blant informantene og i ulike kronikker som omhandler sammenslåingen (Fosna-folket 26 februar 2018). Det er ikke sikkert at dette nødvendigvis er et uttrykk for hamstring, men ofte antyder det en strategisk handel mellom ulike interessenter. De som mener at det finnes hamstring sier for eksempel:

«Det var absolutt hestehandler, både Rissa og Leksvik skulle sitte igjen med litt hver for seg, selv om vi ble en kommune.»

Flere av informantene sier at noen grender åpent har argumentert for utbygginger i sitt nærområde, og har gjort det i lang tid. At interessegrupper argumenterer til sitt eget beste og deltar i koalisjoner for å oppnå innflytelse, er ikke uvanlig. Det meste av politisk arbeid drives på en slik måte, dette vises også ved å studere koalisjonssystemet. Det virker som dette har vært en åpen diskusjon der Rissa fikk kommunesenteret, og grendene fikk gjennomført viktige investeringer. Som Bråstein (2018) beskriver, håpet mange at en sammenslåing skulle gi muligheter for å realisere utbygginger det ellers ikke hadde vært mulig å få til.

Indre Fosen kommune har gjort mange store investeringer de siste årene. Hovedsakelig er dette finansiert gjennom låneopptak. I Norge er det vanlig at kommunene tar opp lån i Kommunalbanken, for å finansiere større investeringer. Lav rente og lang nedbetalingstid gjør dette til en attraktiv ordning, men pengene skal alltid betales tilbake.

Som i det private kan kommunen gjøre gode investeringer som gjør tjenesteproduksjonen mer effektiv, og med bedre kvalitet. Selv om Kommunalbanken har strenge retningslinjer på hvilke formål det kan tas opp lån til, er det kommunen selv som må vurdere forsvarligheten på låneopptaket.

Ifølge Riksrevisjonens rapport fra 2015 økte kommunene i snitt sin gjeldsbelastning med 16% i perioden 2005 til 2015. I KOSTRA ser en at dette er en tendens som har vedvart de siste fire årene. For å betjene den økende gjeldsgraden trenger i utgangspunktet kommunene å øke sine inntekter, eller å redusere tjenesteproduksjonen. Som tidligere vist, har det vært en stor økning i gjeldsbyrden i Indre Fosen kommune etter sammenslåingen. Dette bidrar til å svekke den økonomiske bærekraften. Så langt er den økende gjeldsbyrden håndtert gjennom økte overføringer og lav rente. I Riksrevisjonens rapport viser en til at mange kommuner vil få problemer med å håndtere gjelden om disse forutsetningene endres.

De investeringene kommunen har gjort er preget av at kommunen har fokus på desentralisert bebyggelse. Ingen av disse investeringene gir særlig grunnlag for en mer effektiv drift i seg selv. Det er lett å se for seg at idrett og kulturbygg heller kan gi økte driftskostnader, all den tid det ikke foreligger vedtak om å avvikle noe av bygningsmassen. Kommunen har blant

annet vedtatt å opprettholde tjenester i begge de gamle rådhusene etter sammenslåing. I tillegg er kommunen inn i en negativ trend der folketallet synker. Fortsetter dette kan lånebelastning pr. innbygger øke, selv om kommunen ikke tar opp nye lån.

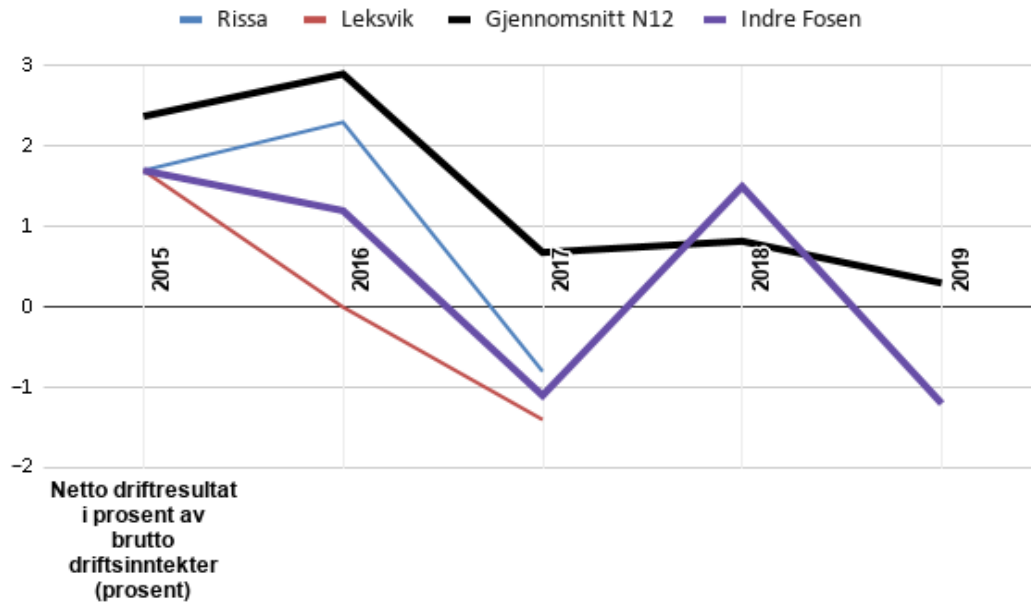
Noen av informantene er opptatt av at gode investeringer i eiendom kan gi avkastning på sikt og gjøre kommunen mer bærekraftig, selv om dette finansieres med lån. Hva som er god og riktig bruk av ressurser er til syvende og sist en politisk beslutning. En mer helhetlig strategisk planlegging rundt økonomi kunne kanskje likevel ha gitt en felles forståelse rundt prioriteringer, og synliggjort de utfordringene som tydelig kommer frem gjennom å lese kommunenes KOSTRA-tall.

Fra intervjuene ser vi at det er ulik oppfatning av hvor bærekraftig den nye kommunen er, og om investeringene er riktige og effektive. Politikere som ble intervjuet ser mer positivt på den økonomiske utviklingen enn de som sitter i kommuneadministrasjonen. Det er i og for seg vanlig at økonomisjefen er vesentlig mer pessimistisk enn det politiske flertallet i Norske kommuner. I Indre Fosen har økonomisjef Ørjan Dahl flere ganger advart mot høyt forbruk og låneopptak, som for eksempel i Fosnafolket 29.11.2019.

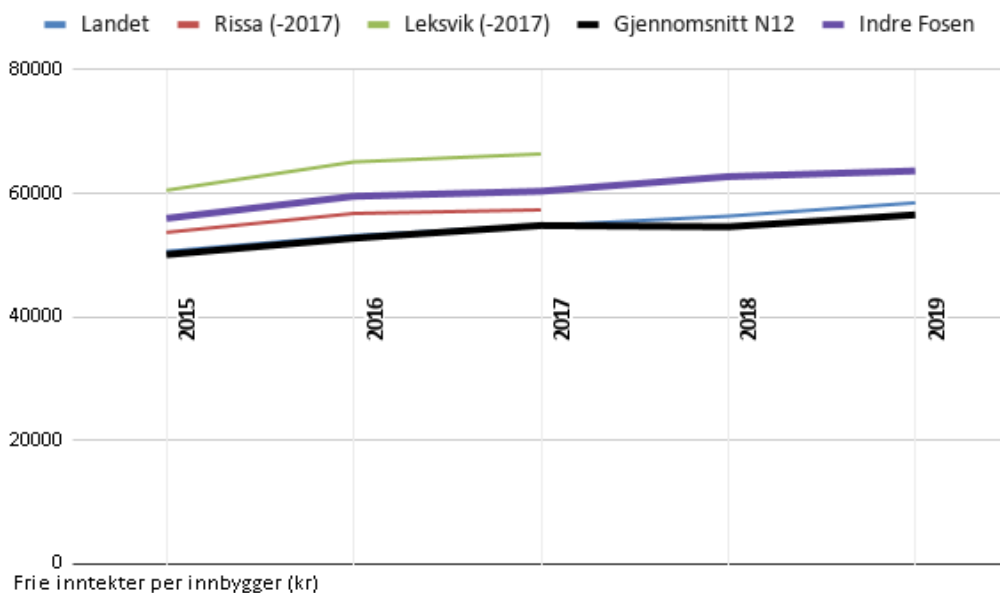
6.3 Økonomisk bærekraft etter sammenslåing

Indre Fosen kommune har nå levert regnskap for sine to første driftsår. Per mai 2020 er tallene fra 2019 bare foreløpige tall. Kommunen har mulighet til å revidere sine regnskapstall frem til juli. Likevel, regnskapstallene er ofte godt gjennomarbeidet ved først innlevering i februar. Det er sjelden at tallene endres mye etter levert regnskap.

For lettere å se utviklingen over tid, har vi laget et gjennomsnitt av Rissa og Leksvik i årene før sammenslåing. Om kommunene hadde brukt skyggebudsjetter kunne de ha sett denne utviklingen inn mot sammenslåing. Som det fremkommer i grafen under leverte begge kommunene dårligere driftsresultat år for år inn mot sammenslåing. I 2017 hadde begge kommuner negativt netto driftsresultat.



I 2018 leverte den nye kommunen et relativt bedre resultat. Dette kan skyldes at kommunen hadde et lite oppsving i statlig finansiering. Spesielt i forhold til de andre sammenslåtte kommunene, slik vi ser i grafen over. I regnskapet for 2019 ser vi at kommunen hadde utfordringer med å nå sine budsjettmål. Utviklingen av kommunale inntekter per innbygger vises i grafen under.

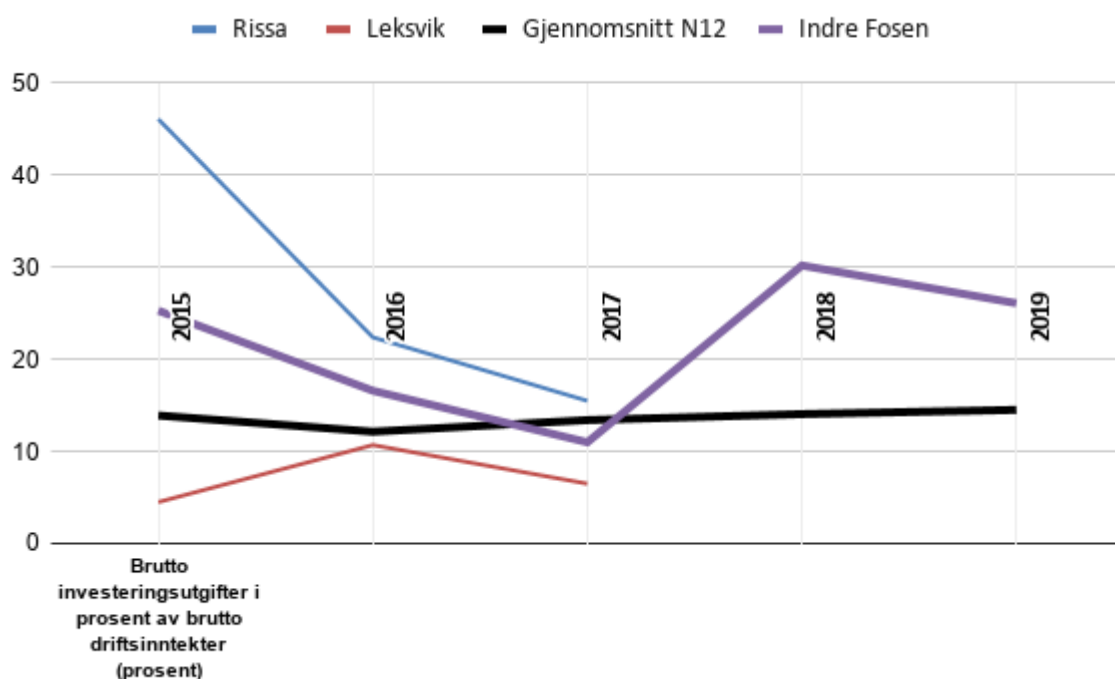


Når det gjelder investeringer utvikler Rissa og Leksvik seg litt annerledes, enn i studien til Bråstad fra Lindesnes. De avviker også fra populasjonen av sammenslåtte kommuner for øvrig. Rissa og Leksvik gjorde i perioden inn mot sammenslåing mindre investeringer, og hadde et lavere låneopptak enn tidligere.

Det kan virke som de i stedet gjorde mange vedtak om store investeringer som skal gjennomføres etter sammenslåing. Slik sett vil utfordringene med både å gjennomføre og finne hva som er passende utsettes til etter sammenslåingen. I våre dokumentanalyser finner vi at begge kommuner gjorde en rekke vedtak om store utbygginger. Det ser ut til at administrasjon og politikere i den nye kommunen har følt seg forpliktet til å følge opp disse. Dette bekreftes også av informantene. En av informantene gir for eksempel uttrykk for at

«det kommunen er forpliktet til å styre etter, det er jo de to samfunnsdelene, og de har vi jo fulgt, aktivitetshuset SMIA i Leksvik som ble bygget, det var nedfelt som tiltak der, det ble laget flere år før sammenslåingen, i alle fall 2 år før».

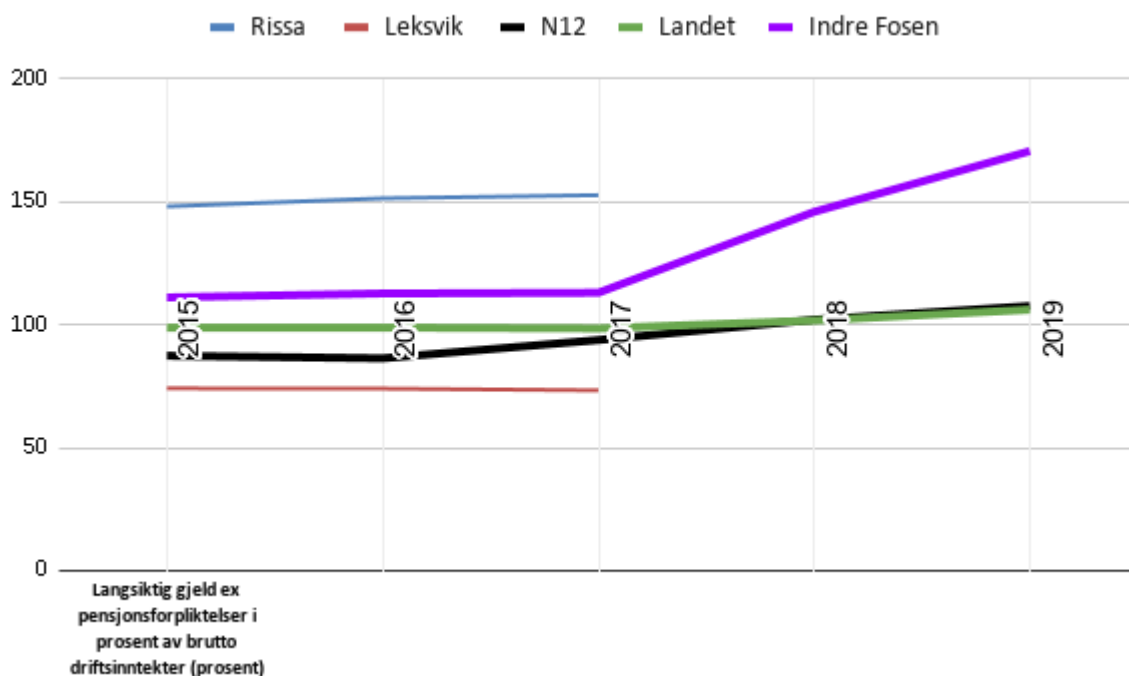
Dette har ført til en vesentlig vekst i investeringene etter sammenslåing, slik vi ser i figuren under.



Når vi ser kommunens låneopptak etter sammenslåingen blir bildet enda mer tydelig. Rissa hadde i perioden inn mot sammenslåing en gjeldsgrad på 150 % av brutto inntekter, mens Leksvik lå under 75 %. I forhold til landsgjennomsnittet lå kommunene samlet litt høyt, med 111 % mot landsgjennomsnittet på 99 %. Gjennomsnittet av kommuner som slår seg sammen (N12) øker noe fra 2017, og dette bildet vedvarer ut 2019. I Indre Fosen kommune øker gjeldsgraden dramatisk fra 2018 og øker videre i 2019. Kommunen har i dag en gjeldsgrad på

171 % av brutto driftsinntekter. Dette plasserer kommunen på tolvteplass av 356 kommuner, med høy gjeldsgrad i forhold til brutto inntekt i Norge.

I Rana kommune gjorde kommunestyret vedtak om en handlingsregel, der det er nedfelt et maksimalt gjeldsnivå på 75 % av brutto inntekt. Handlingsregelen skal sikre at kommunen klarer å balansere fremtidige gjeldskostnader mot netto driftsresultat og disposisjonsfond (KØB)

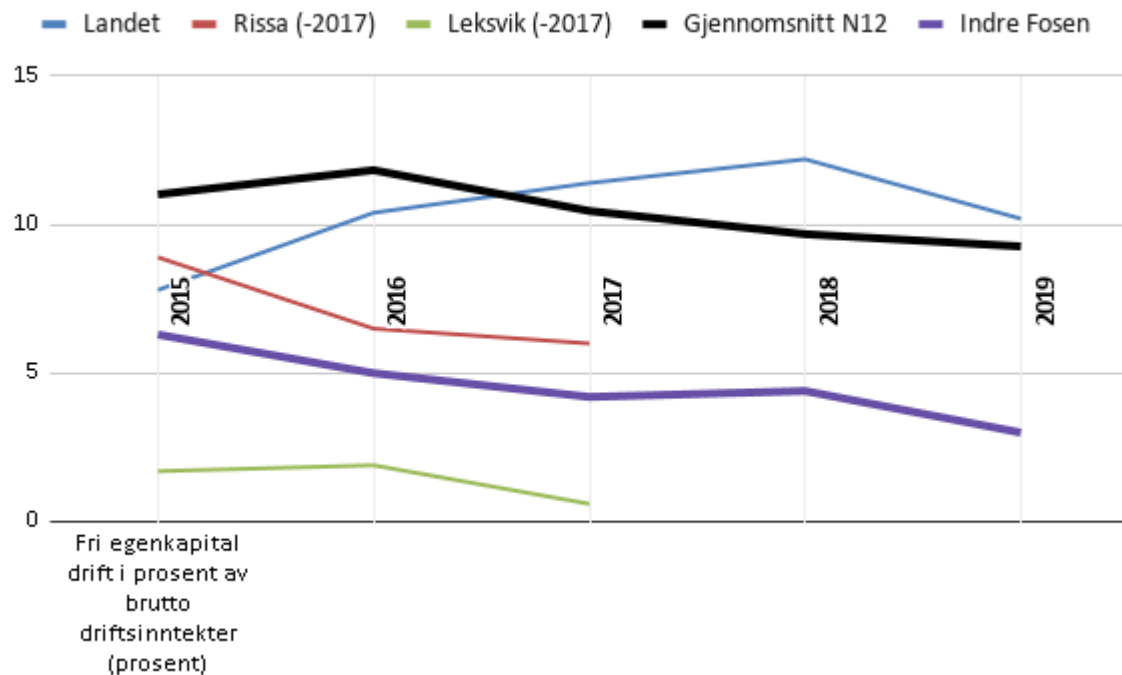


Både riksrevisjonen og bærekraftmodellen KØB peker på kommunens evne til å sette av midler som en vesentlig faktor i å være bærekraftig. Om Indre Fosen får uventede utfordringer som krever omstilling, kan kommunen være avhengig av oppspart kapital.

I et intervju med Jostein Askim, som står bak studien “How Government Agencies React to Termination Threats”, sier han at det er en fullt ut rasjonell handling for de små kommunene å bruke opp oppsparte midler før sammenslåing. Dette fordi det vil kunne lønne seg for små kommuner å sikre seg disse midlene før de går inn i fellesskapet og skal fordeles på mange. (Askim, 2020)

I figuren under ser vi at både Rissa og Leksvik har hatt en negativ utvikling frem mot sammenslåing, og at dette har fortsatt etter sammenslåingen. Ut fra teori om «common pool

problems» vil det være lite hensiktsmessig for kommunen å sitte med mye oppspart kapital inn mot en sammenslåing, om ikke den andre kommunen også gjør det.



6.4 Økonomisk bærekraft (KØB) Leksvik Rissa

I intervjuene kommer det frem at det er en diskusjon rundt hvilke økonomiske valg kommunen bør ta for å sikre god bærekraft i årene fremover. I intervjuene kan det virke som politikere og kommunens administrasjon har ulikt syn på hva som bør være den videre strategien.

Kommunene som skal slå seg sammen har fra flere hold blitt gitt råd om å innføre skyggebudsjett inn mot sammenslåing (Brandtzæg & al., 2017). KS har også pekt på at tydelige handlingsregler i sammenslåingsfasen er et viktig virkemiddel for å sikre at den nye kommunen når målet om å bli mer økonomisk robust. Senter for økonomisk forskning SØF, peker på tydelige styringsverktøy og analyser som viktige for at kommunen skal holde seg økonomisk bærekraftig (Haraldsvik & al., 2018). Dette peker mot behovet for strategisk styring.

Det er til sist kommunen selv som må definere hva det vil si å være økonomisk bærekraftig. Riksrevisjonen og den foreløpige KØB-rapporten peker på de tre nøkkeltallene, netto driftsoverskudd, lånebelastning og avsatt fri kapital som viktige indikatorer. Da kommunen fikk råd fra seniorrådgiver Håvard Moe hos KS konsulent i 2018, vektla han akkurat disse nøkkeltallene som viktige for å planlegge for den kommunale bærekraften i Indre Fosen. Vi har her laget en forenklet KØB-analyse for å vise hvordan kommunen kunne ha planlagt sin økonomiske bærekraft, og som samtidig viser hvordan utviklingen har gått.

I Indre Fosen kommune foreligger det ingen økonomiske handlingsregler slik vi ser det fra Rana, derfor finnes det heller ikke et mål for hva kommunen mener er økonomisk bærekraftig. Vi har derfor tatt utgangspunkt kommunenes økonomi på det tidspunktet kommunene vedtok sammenslåing, altså i 2015. Om en kan si at kommunen var bærekraftig i 2015, er kanskje usikkert. Det er likevel et sammenligningsgrunnlag for årene etter sammenslåing.

	Langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter	Fri egenkapital drift i prosent av brutto driftsinntekter	Netto driftresultat i prosent av brutto driftsinntekter	Bærekraft i prosent KØB
2015	111,2 %	6,3 %	1,7 %	100 %
2016	112,8 %	5,0 %	1,2 %	78 %
2017	113,8 %	4,2 %	-1,1 %	33 %
2018	146,0 %	4,4 %	1,5 %	82 %
2019	170,7 %	3,0 %	-1,2 %	23 %

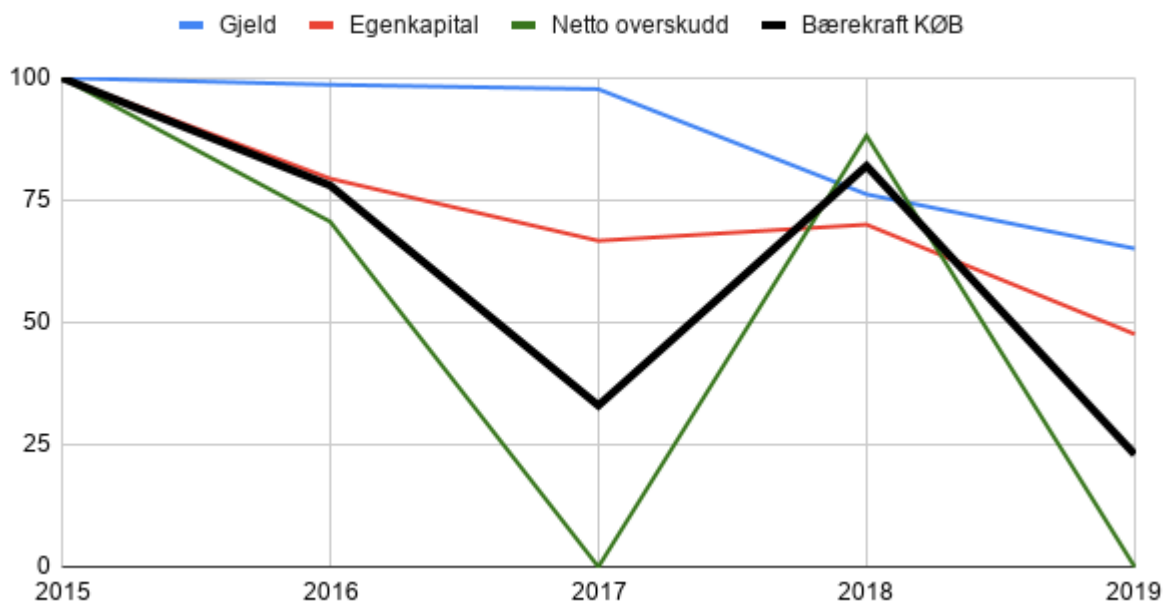
Rubrikken Bærekraft er her en samleskåre for disse nøkkeltallene, der netto driftsresultat utgjør 60% av samleverdien mens fri egenkapital og langsiktig gjeld utgjør 20 % hver.

Under intervjuene som ble gjennomført, ble informantene ble bedt om å gi en vurdering av kommunens økonomiske bærekraft, og hva de mente skulle til for å gi økonomisk bærekraft. En av informantene med bakgrunn som politisk folkevalgt i kommunen, ga uttrykk for at det kunne være økonomisk bærekraftig så lenge kommunen har flere verdier enn den har lån. «Vi har jo en bærekraftig kommune i utgangspunktet, så det er ikke bare at vi har verdier, vi har også avkastninger». Informanten er av den oppfattelse at så lenge lånegjelden kan betales

med avkastningen fra kapital, kan dette defineres som bærekraft, men fremhever også at dette er «en usikker bærekraft».

Økonomisjefen i Indre Fosen hadde en generell betraktning rundt dette. Han pekte på at det kan bli store økonomiske problemer i mange kommuner som slår seg sammen fremover, særlig dersom rentene går opp. Han ytret bekymring i forhold til at driften blåses opp, kanskje «for å ha det bra siste året før sammenslåing». Han pekte også på at noen kommuner som skal slå seg sammen bruker opp alt av fond, starter alt av prosjekter, «for da får de i alle fall vedtatt dem før et felles nytt kommunestyre kan sette stopper for det». Dette kan forstås som en advarsel mot hamstring. Dette kan ende opp med høy drift og store kostnader på sikt. Disse kommunene kan få høye finansutgifter med avdrag og renter, og en rentekurve som kan gå opp. Dette vil bidra til å svekke den økonomiske bærekraften.

Kommunal økonomisk bærekraft Indre Fosen kommune



Siden kommunen gikk med netto underskudd i 2017 og i 2019 gir dette store utslag på den kommunale bærekraften. For årene 2015 og frem til sammenslåingen er det tatt et gjennomsnitt av kommunene Leksvik og Rissa. Så lenge den kommunale gjelden øker og kommunen ikke klarer å drifte med et stabilt overskudd, svekkes bærekraften dramatisk i denne modellen.

2018 er et bedre år, men dette kan som nevnt tidligere ha sammenheng med at de statlige overføringene pr. innbygger økte fra kr. 60 359 i 2017 til kr. 62 727 i 2018. Overføringer pr innbygger økte videre i 2019, men da i mindre grad enn året før, til kr. 63 651.

I årsmeldingen nevnes reduksjon på administrasjon og ledelse som et viktig grep for å få effekter av sammenslåingen. Selv om det i KOSTRA-rapporteringen fremkommer et lite netto driftsoverskudd, rapporterer kommunedirektøren et regnskap i balanse, men uten muligheter til å sette av fri egenkapital til fond. Videre fremheves det at det ligger et vesentlig overforbruk i tjenesteproduksjonen, og at enhetene vil måtte styres strammere i 2019. (Årsmelding Indre Fosen kommune 2018).

Det er så langt ikke publisert årsmelding for 2019, per mai 2020. Om kommunedirektøren fortsatt mener det er slakke i tjenesteproduksjonen, og eventuelt hvor denne slakken kan ligge, er ikke videre behandlet i publiserte dokumenter eller saksutredninger.

Kommunen fikk i 2018 midler fra Kommunenes sentralforbunds OU-fond. I en rapport fra dette arbeidet i 2019, kommer det frem at oppvekstområdet har ressurstilgang ut over det en ser i sammenlignbare kommuner. I forhold til de sammenlignbare skolene som har «beste praksis» (Opstad, 2013), bruker skolene i Indre Fosen til sammen 28,8 millioner mer. I forhold til landsgjennomsnittet bruker oppvekstsektoren samlet 10,1 millioner mer, etter at det er korrigert for utgiftsbehov. (KS-konsulent, 2019)

Denne overproduksjonen, i forhold til de kommunene som bruker minst på oppvekst, ser også ut til bli større år for år. Hovedsakelig peker OU-rapporten på minskende elevtall som årsak. I tillegg nevnes lærerressurs i forhold til elevtall, drift av skolebygg og spesialundervisning som områder kommunen har høyere utgifter enn gjennomsnittet.

I dette organisasjonsutviklingsarbeidet ble også lærere, elever og foreldre intervjuet. Informantene her pekte på at nærskole og gode skolebygg var viktige faktorer for å lykkes på oppvekstområdet, og med å sikre tilflytting til grendene.

Fra budsjettbehandling i 2019 kan det virke som om denne oppfattelsen av hva kommunen må prioritere også reflekteres politisk. Videre bygging og rehabilitering av skolebygg og barnehager er prioritert. Administrasjonen la likevel inn et nedtak på budsjettområde skole i

2019 på rundt 9 %, men økte igjen i budsjett for 2020. Funnene fra OU-prosessen fremhever likevel at oppvekst og lege/helsestasjon er områder som har slakk i forhold til de beste kommunene, mens pleie- og omsorg samt sosialområdet er underbudsjettet. Utfordringsbildet til kommunen viser at det vil bli et økt behov innenfor pleie og omsorg.

6.5 Gevinstrealisering ved sammenslåing

For at sammenslåingen skal gi økt økonomisk bærekraft må det realiseres noen gevinster ved å bli større. Perspektivmeldingen holder frem både digitalisering, konkurranseutsetting og samling av fagmiljøer som mulige gevinster. Forskning fra kommunereform i Danmark viser at det er mulig å effektivisere kommunens administrasjon (Houlberg, 2015). I kommunesektorens organisasjon (KS) arbeid med reformen, anbefales kommunene å legge en plan for hvilke gevinster som skal realiseres, og når det forventes at disse skal komme. Forskning på gevinstrealisering fra privat sektor viser at det er helt avgjørende å legge en slik plan, for å kunne hente ut gevinster av omstillingen (Ward og Daniel 2011).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utga i 2016 en veileder med en rekke råd og anbefalinger i forbindelse med kommunesammenslåing. Rådene var basert på erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger. Som ett av 20 råd om gode grep på veien til ny kommune, anbefales det at kommunene bør lage en plan for gevinstrealisering. I veilederen pekes det på en rekke ulike måter gevinster kan realiseres. Veilederen gir også råd om at dette bør synliggjøres i intensjonsplanene som kommunene er forpliktet til å utarbeide. (Brandtzæg & al., 2016)

I offentlige organisasjoner er det ofte vanskelig å bli enige om hvilke gevinster som skal hentes ut. Noen mener også at når offentlige organisasjoner fusjoneres, som ved kommunesammenslåing, har dette kun en symbolsk verdi (Solstad, 2009). Målene er ofte mindre konkrete og kan bare defineres gjennom å vedta planer eller saksutredninger. Funn fra Pollitt og Bouckhaert (2017), tyder på at mange endringer i offentlige virksomheter ikke gir vesentlige gevinster. Den eneste planlagte og gjennomførte effektiviseringen i Indre Fosen så langt, er reduksjon av administrasjon. I Årsmeldingen for 2018 rapporterer kommunedirektøren en besparelse på 8 millioner. Det kan virke som om dette var et

område der det var lett å få politisk enighet effektivisering, og at dette kunne hentes ut tidlig i prosessen.

Informantene refererer også til denne besparelsen, på spørsmål om realisering av gevinster. Det kan ha vært krevende å håndtere sammenslåingsprosessen, og samtidig redusere administrasjonsområdet. Det er lønnskostnader som er kommunenes største utgiftspost, og mesteparten av denne reduksjonen var nok på antallet ansatte. En informant uttalte at, «*vi har jo for få folk fra før*», og «*det forsvant viktige ledere i prosessen som ikke ble erstattet*». Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, er det en utfordring at det tar tid å gjennomføre nødvendig planarbeid for kommunen.

Innenfor digitalisering har kommunen utarbeidet strategiske planer om å hente ut gevinster. I stedet melder kommunen at IKT har gitt høye transaksjonskostnader ved samordning av fagsystemer, arkiv og kjøp av lisenser (Årsmelding Indre Fosen, 2018). En av informantene mente at kommunen tidligere burde ha tatt grep for å få samordnet kommunale IKT-systemer og fagprogrammer. En av informantene pekte på mulighetene som lå i engangsbeløpet kommunen fikk i forbindelse med sammenslåingen:

«Vi fikk 20 millioner som et engangsbeløp, til nærmest fri benyttelse til sammenslåingsprosessen, der ble en veldig stor andel brukt til kulturelle tiltak. Det tenker jeg at var interessant og hyggelig, og helt sikkert relasjonsbyggende, men vi gikk jo på en smell i forhold til dette med IKT.»

KS fikk i samarbeid med PA Consulting Group utarbeidet en rapport om mulighetene for effektivisering ved bruk av digitalisering knyttet kommunesammenslåing i 2016. I sluttrapporten heter det at «*Dersom den nye kommunen utvikles uten å ta hensyn til teknologimuligheter, vil viktige gevinster gå tapt*» (Kvernland-Berg, 2016). Det kan se ut som om kommunen i stor grad har gått glipp av denne muligheten så langt.

Et annet effektivitetstiltak som nevnes i både Perspektivmeldingen og Kommuneproposisjonen, er konkurranseutsetting av deler av tjenesteproduksjonen. Før sammenslåingen hadde begge kommunene borgerlig flertall i kommunestyrene, uten at dette har medført stor grad av konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon. De borgerlige partiene har tradisjonelt vært for konkurranseutsetting av offentlige tjenester.

Indre Fosen kommune deltar imidlertid i noen interkommunale samarbeid på Fosen. Dette gjelder blant annet innenfor IKT-tjenester, regnskap, og barnevern. Situasjonen i forhold til interkommunalt samarbeid etter sammenslåing, er den samme som den var før sammenslåingen.

Ved gjennomgang av kommunens regnskap for 2019, påpeker Revisjon Midt-Norge SA at kommunen ikke har forsvarlige rutiner for konkurranseutsetting. I rapporten heter det:

«Revisor konkluderer med at kommunen har flere og til dels store og noen alvorlige mangler i både etablerte kontrollrutiner for å sikre at regelverket følges, samt etterlevelse av regelverket i utvalgte anskaffelser.» (Gausen, 2019)

Det kommer også frem av en internrevisjon i 2020, at kommunen ikke har hatt en strategi for innkjøp og offentlige anskaffelser. Revisjon Midt-Norge gikk gjennom et utvalg anskaffelser og innkjøp i Indre Fosen kommune, og avdekket at 12 av 20 anskaffelser var ulovlige. I rapporten konkluderes det med store og alvorlige mangler i kommunens innkjøp. Alt i 2011 ble det avdekket at gamle Rissa kommune hadde gjort ulovlige direkte anskaffelser, og påpekt at kommunen burde utarbeide en anskaffelsesstrategi for å unngå dette. Dette førte til flere avisartikler i lokalavisen Fosna-Folket i mai 2020. Det fremkommer også at Indre Fosen og tidligere Rissa, i løpet av de siste fem årene har brukt over 16,8 millioner kroner på ett konsulentfirmaet i forbindelse med de store utbyggingsprosjektene i kommunen (Ellingsen, 2020). Det stilles fra flere hold kritiske spørsmål til hvorfor det samme selskapet har fått nesten alle slike oppdrag i kommunen i Fosna-Folket den 13 mai 2020. Det er slik sett usikkert om kommune har utnyttet muligheten for gevinstrealisering ved konkurranseutsetting. Ivar Rostad, opposisjonspolitiker fra kommuneliste i Indre Fosen kommune uttaler til Fosna-folket:

“- Vi mener det kan se ut som kommunen mangler teknisk kompetanse, prosjektlederkompetanse, innkjøpskompetanse og kompetanse på kvalitetsrutiner. Denne mulige mangelen på viktige kompetanse på fire områder kan gjøre at det er vanskelig for kommunen å vurdere om de store investeringene gjøres på en god måte, utdyper opposisjonspolitikeren.” (Ellingsen, 2020)

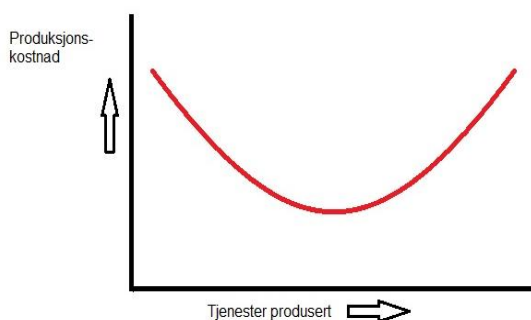
I Perspektivmeldingen vises det til at offentlige anskaffelser er et fagområde som må styrkes i de små kommunene.

Den kanskje største og mest omstridte muligheten for effektivisering, ligger i å sentralisere deler av tjenestetilbudet i kommunen. I Perspektivmeldingen refereres det til sterkere og mer robuste fagmiljø, som en naturlig konsekvens av det å bli større. Det er foretatt en samlokalisering av mesteparten av kommunens administrative ledelse på rådhuset i Rissa. Ledelse for sektor helse er imidlertid lokalisert i tidligere Leksvik rådhus. Noen nøkkelpersoner fra personal og fra forvaltning sitter også i Leksvik. I den resterende tjenesteproduksjonen er tidligere organisering beholdt, uten større endringer.

6.6 Stordriftsfordeler

Et av hovedargumentene for å slå sammen kommuner er at større kommuner er mer effektive. Ekspertutvalget finner at kommunene må opp i 15 000 - 20 000 innbyggere for å kunne produsere tjenester på en effektiv måte (Ekspertutvalget, 2014).

Stordriftsfordeler oppstår når størrelsen gjør at tjenester kan produseres til en lavere pris per enhet. Samordning av drift i større enheter, kan gi reduksjon av kapitalkostnader knyttet til bygninger og utstyr. Om enheten blir for stor, er det imidlertid mulig at man vil få stordriftsulemper (Opstad 2013). En måte å forklare dette på, er gjennom en U-formet kostnadsfunksjon. Denne kan vise at produksjonskostnadene går ned når produksjonen kommer opp i visst volum, men at kostnadene igjen går opp om produksjonen blir for stor. Modellen ble først brukt på masseproduksjon av varer og tjenester i det private. Den er også forsøksvis brukt for å forklare kostnader ved produksjon av kommunale tjenester, slik som sykehjemsplasser og skoleplasser. Undersøkelser av beste praksis viser at det ofte er de store kommunene som har lavest produksjonskostnader.



I Borge perspektiver på kommunesammenslutninger sier han at det å hente ut disse stordriftsfordelene, er den eneste begrunnelsen for sammenslåing. Fordi sammenslåing også har noen negative konsekvenser, slik som et mindre differensiert tjenestetilbud (Borge, 2016)

Indre Fosen har etter sammenslåingen rundt 10 000 innbygger, noe som er under det Ekspertutvalget anbefaler. Det er slik sett et spørsmål om kommunen er stor nok til å kunne hente ut stordriftsfordeler av sammenslåingen. Informantene er delt i sin mening om kommunen har blitt stor nok eller ikke. En svarer at det er svært bekymringsfullt at folketallet ser ut til å havne under 10 000, mens en annen mener det er viljen det står på, ikke størrelsen. Informantene forteller imidlertid at størrelsen i stor grad er et resultat av en ønsket utvikling. I forarbeidet til sammenslåingen utredet kommunene også et alternativ med en felles storkommune på Fosen.

En av de tre parameterne i KØB, er netto driftsresultat. Det å kunne hente ut gevinst i form av stordriftsfordeler kan ha en positiv innvirkning på utviklingen av den økonomiske bærekraften i kommunen, gjennom påvirkning på driftsresultatet. I en rapport kommunen bestilte av KS Konsulent i 2019, fremkommer det at kommunen har en kostnadskrevende skolestruktur. Den demografisk utviklingen viser at behovet innen oppvekstsektoren vil avta de nærmeste årene. I SSBs hovedalternativ er det ingen grunn til å tro på et økende behov for barnehage og skoleplasser i årene som kommer. Kommunen har i et arbeid utført av I Telemarksforsknings regionale næringsanalyse fra 2019 er det lite som tyder på at kommunen får en bedre befolkningsutvikling enn SSBs hovedalternativ (Vareide & al., 2019).

		2020	2025	2030	2035	2040
Indre Fosen	0-5 år	595	593	621	603	567
	6-15 år	1247	1180	1135	1150	1156
	16-66 år	6222	6125	6034	5770	5533
	67 år eller eldre	2012	2238	2357	2543	2637

Kommunen velger likevel å investere tungt i grendeskoler, som opprettholder en desentralisert profil. Dette begrunnes med at grendene vil fremstå mer attraktive og sikre tilflytting til kommunen. Kommunen er ikke alene om å ha slike vyer, men når kommunen vedtar å holde fast på skolestrukturen slik den var før sammenslåing i 2018, er det ikke vilje til å hente inn stordriftsfordeler innen denne sektoren.

Dette kan tyde på at kommunene og dens befolkning bevisst ønsker å styre mer ressurser mot grender og et desentralisert tjenestetilbud. Lars-Erik Borge (2016) viser i sin studie at mindre kommuner kan ha lokale preferanser som gjør det umulig, eller i hvert fall mindre viktig, å hente ut stordriftsfordeler. Mindre kommuner har over tid tilpasset tjenestetilbudet til de menneskene som bor der, og det som er viktig for dem. Når kommunene slår seg sammen vil det være utfordrende å bryte med denne preferansen.

Slik det fremstår i dag, har kommunen valgt å ha slakk i oppvekstsektoren, i håp om at dette gir økt tilflytting. Å øke folketallet er et av hovedmålene i kommunens samfunnsplaner. Selv om kommunen satser mye på høy lærertetthet og nye skolebygg, viser elevundersøkelsene at kommunen er i en negativ trend når det gjelder elevenes trivsel og opplevelse av støtte fra læreren (Skoleporten). I et tilsyn på tidlig innsats ved Stadsbygd skole i 2019, vurderes det at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at skolen fyller lovpålagte krav (Fylkesmannen i Trøndelag, 2019). Det kan kanskje virke som om slakk heller ikke gir vesentlig bedret kvalitet.

Som vi har vist tidligere har høy innsatsfaktor innen oppvekstområdet gitt lavere budsjetter innen pleie- og omsorg og i sosialområdet. Når kommunen ikke henter ut stordriftsfordeler innen oppvekstsektoren kan det være naturlig å ha et tydelig fokus på dette innen pleie- og omsorg. Ved å samlokalisere sykehjem, omsorgsboliger og legetjenester kan kanskje kommunen oppnå god kvalitet på disse tjenestene, selv om ressurstilgangen er lavere. Så langt har ikke kommunen gjort tiltak i så måte. Som vi var inne på i forrige kapittel er det likevel avgjørende at kommunen tidlig legger en plan for disse gevinstrealiseringene.

7. Kommunenes strategiske planer

7.1 Kommunens strategiske planarbeid i sammenslåingsprosessen.

I det følgende er vi på hvilke strategiske valg som er gjort ved sammenslåing av Leksvik og Rissa. Vi har valgt å ha hovedfokus på strategiske valg som vil kunne innvirke på muligheten til å nå målet om styrket økonomisk bærekraft. Det å jobbe strategisk mot tydelige mål er

godt kjent i større private organisasjoner, og har også blitt mer vanlig i offentlige organisasjoner, som for eksempel kommuner og fylker (Johnsen 2014).

Kommunene står ganske fritt i å utforme egnet strategisk planverk, og til å velge teoretisk ståsted for det strategiske arbeidet. Det kan derfor være store forskjeller på hvordan kommunene organiserer sitt strategiske arbeid. I en masteroppgave av Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen (2012), fant de at det var store ulikheter mellom kommunene i forhold til om de hadde utarbeidet strategisk planverk. Av de 176 kommuner som responderte på undersøkelsen, svarte 40% av at de hadde utarbeidet strategiske planer, mens 43% ikke hadde slike planverk. De resterende 18% svarte at de hadde påbegynt arbeidet med plan. (Hinderaker & Nikolaisen, 2012). Noen av disse forskjellene kan tilskrives ulikheter i økonomi, størrelse og geografi. Dette er faktorer som kan virke inn på kommunenes evne til å jobbe strategisk, og hvilken kompetanse som til enhver tid finnes på området. (Johnsen 2014). Strategisk planlegging regnes av mange som grunnleggende i strategisk ledelse (Vinzant & Vinzant 1996, 140).

7.2 Planstrategi

Rissa og Leksvik utarbeidet en felles planstrategi for perioden 2016-2019, den ble vedtatt i kommunestyrene i september 2016. I den vedtatte planstrategien konkluderte fellesnemnda med at det ikke var behov for å revidere samfunnsdelene av kommuneplanen før sammenslåingen. I planen sier kommunen:

«Begge samfunnsdeler vurderes som oppdaterte, og det er ikke nødvendig med revisjon i denne planperioden.» (Fellesnemnda Indre Fosen, 2016)

Det ble fremhevet at begge kommunene hadde relativt nye utgaver av kommuneplanens samfunnsdeler, Rissa kommune fra 2014, og Leksvik kommune fra 2016. I tillegg mente fellesnemnda at planene fra de to kommunene var relativt sammenfallende. Det ble imidlertid bestemt at begge kommunene hadde behov for å revidere kommuneplanens arealdel i fellesskap. Hovedargumentet for dette, var et ønske om å få *«sammenheng mellom mål og strategier i samfunnsdelene, og overordnet arealbruk i arealdelene»*. (Fellesnemnda Indre Fosen, 2016)

Samfunnsplanen skal ideelt sett reflektere kommunens overordnede prioriteringer. Når kommunens ressurser ikke er tilstrekkelig til å ivareta alle innbyggernes ønsker, må

kommunen prioritere. Gjennom forhandlinger blir politikere og interessegrupper enige om hva som skal prioriteres (Busch & al., 2016).

Ved opprettelsen av den nye kommunen 1. januar 2018, hadde Indre Fosen kommune altså to ulike samfunnsdeler av kommuneplanen.

Ved en gjennomgang av de to planene, fant vi at fellesnevneren for kommuneplanenes samfunnsdel, var et overordnet mål om befolkningsvekst. Ut over dette fant vi få konkrete tiltak og målsetninger for planperioden. Noen formuleringer i planene er også vanskelig å forstå betydningen av. I innledningen til samfunnsdelen i Leksviks kommuneplan fra 2016, sier kommunen at samfunnsdelen «må sies å være en intensjonsplan», mens arealdelen må sees som en «juridisk følgeplan». Det fremkommer en intensjon om at planen skal være et godt styringsverktøy for kommunen. I planen fastslås det at:

«Til sammen gir kommuneplanens samfunns- og arealplan en helhetlig, langsiktig, konkret og retningsgivende plan for samfunnet» (Leksvik Kommune, 2016)

I planen pekes det også på at økning av folketallet er en svært viktig strategi, og målsetning for Leksvik kommune. Det fremkommer at kommunesammenslåing, sammen med bygging av bru over Trondheimsfjorden, vil være viktige tiltak for å nå denne målsettingen.

Samfunnsdelen av kommuneplanen i gamle Rissa kommune ble vedtatt i 2014. Der fastslås det at både samfunnsdelen og arealdelen skal bidra til å skape en «helhetlig, langsiktig, konkret og retningsgivende plan for samfunnet». Det understrekes i planens innledning at målene og føringene i samfunnsdelen er overordnede. (Rissa kommune, 2014)

I forhold til kommunal tjenesteyting kommer det frem i planen, at strategien er å ha fokus på innovasjon. Dette er i tråd med det Johnsen (2014) i sin typologi av kommunenes strategiske stilling definerer som «utforskerkommuner». I planen står det også at «Lederne skal være aktive, strategisk tenkende og tydelige. Medarbeiderne skal bidra med engasjement, kunnskap og erfaring.»

I 2016 ble det nedsatt politiske og administrative arbeidsgrupper med oppdrag å komme med innspill i forhold til utvikling av Indre Fosen kommune. De administrative arbeidsgruppene bestod av sentrale ledere på avdelings-, enhets- og sektornivå, verneombud, samt tillitsvalgte fra de ulike forbundene fra begge kommunene. Arbeidsgruppene ble oppfordret til å reflektere rundt mål fra kommuneplanenes samfunnsdeler fra de to kommunene, og til å

«*bruke nærliggende mål*» i gjennomføringen av oppdraget. Vi har ikke funnet en nærmere redegjørelse for hva som menes med «nærliggende mål». I tillegg ble det bedt om at arbeidsgruppene skulle:

«*vektlegge forebyggende arbeid – folkehelse, miljø – bærekraft, samt universell utforming – estetikk, som er satsingsområder eller suksessfaktorer i Leksvik og Rissa*». (Indre Fosen prosjektorganisasjon, 2016)

Det ble understreket at målene skulle betraktes som retningsgivende. Det ble skissert at målene skulle nås ved hjelp av et trekantsamarbeid mellom kommune, næringsliv og frivillighet (Indre Fosen prosjektorganisasjon, 2016).

Gjennomgangen av de to samfunnsplanene viser at de inneholder mange mål og tiltak som kommunen egentlig ikke har ansvar for, eller muligheter for å gjennomføre på egen hånd. Eksempel er tiltak slik som:

«Å arbeide for lavere arbeidsgiveravgift», «etablere bru over Trondheimsfjorden og Stjørnfjorden», og «å få vinmonopol i en av tettstedene». Dette er eksempler på tiltak i planene, der kommunen er avhengig av at det fattes vedtak om gjennomføring i andre organisasjoner. Kommunen har altså ikke selv noen direkte kontroll over dette, men kan bare indirekte påvirke disse andre organisasjonene. Fra gamle Leksvik kommunes samfunnsplan finner vi målet «ha dialog med Coop om balansert handelsutvikling som understøtter befolkningens ønske om levende tettsteder og flere tilbud». (Rissa kommune, 2014; Leksvik Kommune, 2016)

Andre mål og tiltak kan det stilles spørsmål ved om hører hjemme i en kommunes strategiske planverk, slik som «finne ut om det er grunnlag for felleskjøring til fritidsaktiviteter», «sørge for god informasjon om bussrutene», og å «utbedre kollektivtilbudet mellom grendene og Rissa sentrum» samt «Utnytte naturressurser til småskalaprodukter og økologisk drift». (Rissa kommune, 2014; Leksvik Kommune, 2016)

Når den nye kommunen har to samfunnsplaner kan det bli uklart hvilke mål som skal prioriteres. I tillegg har planene mye av det Westerlund og Sjøstrøm kaller honnør- eller stereotype mål (Bolman & Deal, 2013 s. 92). Honnørmål er slike mål som åpenbart peker på ønskede egenskaper og kvaliteter, for eksempel «kommunen skal utvikles til å bli en robust kommune, med økende befolkning, og utvidet areal», mens stereotype mål, er mål som enhver respektabel organisasjon bør ha, for eksempel «Rissa kommune skal håndtere

virksomheten på en effektiv og god måte» (Bolman & Deal, 2013 s. 92; Leksvik kommune 2016; Rissa kommune 2014). Dette kan være et uttrykk for det Johnsen (2014) omtaler som planer som er rituelle og mekaniserte, uten fokus på utvikling.

Det var ikke gjort noen kostnadsberegninger, eller prioriteringer mellom målene eller tiltakene i noen av planene. Kommunens administrasjon og ledelse hadde imidlertid en opplevelse av at begge planene skulle innfris. Informantene gir blant annet uttrykk for at:

«Du aksepterer det som sto i kommunenes samfunnsdeler» og videre – «Det kommunen er forpliktet til å styre etter, det er jo de to samfunnsdelene, og de har vi jo fulgt».

Likevel kan det virke som om kommunens toppledelse savner en tydelig og langsiktig prioritering. En av informantene sier:

«Vi er opptatt av å lage en totalplan for struktur, skole og helse og organisasjonen, da blir det faglige føringer, ikke politiske», og – «Jeg savner dette med analyse og plan, nå når vi likevel skal bygge en ny kommune».

To av informantene sier at det ikke var noen intensjon om å ha langsiktige planer i forbindelse med sammenslåingen:

«Det ble det faktisk vedtatt å ikke ha noen langsiktig plan. Så da skal vi altså bestemme oss etter at vi har vedtatt planen, det er jo ikke helt bra»

«Det ble faktisk vedtatt at ingen strukturer skulle røres de første 4 årene»

Flere av informantene ga uttrykk for skuffelse og frustrasjon over at det ikke ble jobbet mer med strategisk planarbeid. Flere hadde en opplevelse av at prosessene stoppet opp, og at utvikling av kommunen «sto på vent». I og med at det ikke laget ny samfunnsdel av kommuneplanen, var det heller ikke jobbet med nye felles planer for sektorene, slik som helse- og omsorgsplan og oppvekstplan, og følgelig heller ikke nye felles temaplaner. En av informantene utalte at:

«Det ble ikke laget noen planer, de støtter seg på at det ble laget en intensjonsavtale da, men det er jo en intensjon, og en intensjon er en intensjon»

Etter tilsyn fra Fylkesmannen ved en av skolene i Indre Fosen kommune i 2019, ble det rettet kritikk mot kommunen, blant annet på grunn av at oppvekstplanen var utgått i 2017.

Planlegging er en viktig del av strategisk styring i kommunen. Planlegging gir politisk kontroll, ansvars plassering og medvirkning. Dette skjer gjennom utarbeidelse av etterprøvbare dokumenter, og skjer i formaliserte og rutinepregede prosesser. Dette kan virke konfliktdependende mellom politikere og toppledelse (Johnsen, 2014). Det kan se ut til at det har vært utfordrende å ferdigstille planverket til riktig tid, og at kommunen kan ha hatt kapasitetsproblemer under sammenslåingen. I følge Johnsen (2014), har mange små kommuner problemer med å tilpasse seg rettslige og økonomiske rammevilkår. Det kan også være et problem for disse kommunene å håndtere de løpende driftsoppgavene (Johnsen 2014, s. 82).

7.3 Økonomi og handlingsplan

I følge Åge Johnsen (2014), vil kommuner som har en sterk strategisk stilling gjøre budsjettmessige prioriteringer i forhold til strategiske planverk. Vi fant i liten grad slike prioriteringer i forbindelse med planverket i Indre Fosen kommune.

Ved noen kommunesammenslåinger har fellesnemnda valgt å få opprettet skyggebudsjett i tiden før sammenslåingen. Et eksempel er ved sammenslåingen av Sandefjord, Stokke og Andebu til nye Sandefjord kommune. Hensikten med skyggebudsjettet var å gi fellesnemnda nødvendig oversikt i arbeidet med å lage nytt budsjett for den sammenslåtte kommunen. KS anbefaler også at kommuner som slår seg sammen lager et skyggebudsjett senest det siste året før sammenslåingen. Noen kommuner velger også å gjøre økonomiske simuleringer for å få kunnskap om virkninger av ulike strategiske tiltak i den sammenslåtte kommunen. Ved sammenslåingen av Leksvik og Rissa valgte man ikke å gjøre dette. Flere av informantene ga uttrykk for at det ville ha vært lurt å lage skyggebudsjett, mens andre mente det ikke ville ha noen stor nytte. En av informantene sier:

«Ser ikke helt nytten, så lenge våre regnskaper gikk i null ville skyggebudsjettet også ha gått i null, så lenge begge kommunene hadde kontroll på sitt regnskap ser jeg ikke den store nytten.»

I og med at det ikke var utarbeidet en felles samfunnsdel av kommuneplanen, følger det at økonomi og handlingsplanen får en svak integrering mot det øvrige planverket, og kan slik

sett bli lite strategisk innrettet mot det å sikre god økonomisk bærekraft i ny kommune. En av informantene sier:

«vi som jobber med planene vet at dersom ikke viktige deler av planene kommer inn i økonomi og handlingsplanen, så blir det ikke noe av disse tiltakene, det er vi veldig klar over, derfor må vi jobbe annerledes opp mot ledelse».

I offentlige organisasjoner er det ofte uklare sammenheng mellom mål og middel, det blir derfor vanskelig, og nesten umulig å utforme klare sammenhenger og prioriteringer (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

I kommunedirektørens forslag til økonomi og handlingsplan for Indre Fosen kommune 2019-2021, fremlagt i november 2017, skriver kommunedirektøren at det har vært utfordrende for kommunen å få oversikt over inntektsrammen til kommunen etter sammenslåingen. Det konkluderes likevel med at:

«budsjett 2018 og økonomi- og handlingsplan 2019 - 2021 sikrer at innbyggerne og næringslivet i neste fireårsperiode vil oppleve at Indre Fosen kommune er en god kommune å bo, leve og etablere seg i, med ytelser fra kommunen utover det som er lovpålagt.» (Indre Fosen kommune, 2017).

Kommuner kan ta på seg alle oppgaver som ikke lovgivningen eksplisitt har lagt til andre. Mange kommuner opplever ressursknapphet, og press på å utføre lovpålagte oppgaver. Når økonomi og handlingsplanen skal bidra til å sikre at kommunen også yter ikke lovpålagte oppgaver, kan dette tyde på at administrasjon og politikere ikke opplever ressursknapphet. Da det ble lagt frem ny økonomi og handlingsplan i kommunen for 2020-2024, står det i innledningen at:

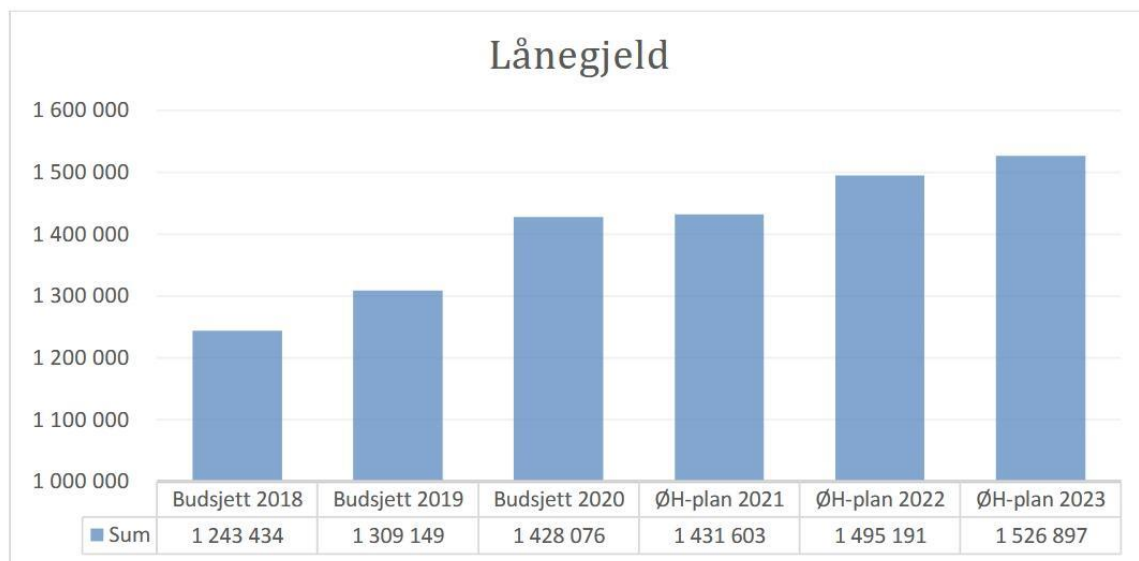
«det har vært nødvendig å bruke en del tid på å få nødvendig oversikt over økonomisk status i ny kommune, samt fremtidsbildet.» (Indre Fosen kommune, 2019)

Det blir også fastslått i planen at Indre Fosen kommune har en sunn og bærekraftig økonomi. Dette på grunn av at kommunen har store avkastninger på kapital og eiendom.

I økonomikapittelet har vi vist hvordan kommunenes bærekraft svekkes. Økonomisjefen i kommunen sier selv at kommunen vil ha ca. 15,5 mill. mindre å benytte i budsjettet i for 2021, enn den hadde i 2018. (Indre Fosen kommune, 2019) Samtidig forventes det at kostnader vil øke på grunn av prisstigning og økte rentekostnader.

Når kommunen følger avdragsplanen og gjennomfører investeringene som står i plandokumentet, har Indre Fosen følgende gjeldsutvikling:

Tall i 1000 kr



Oversikten ovenfor er hentet fra Indre Fosen kommunes budsjett for 2020.

7.4 Business as usual?

Kommunen har hatt utfordringer med å nå budsjettmålene sine gjennom hele sammenslåingsprosessen, til tross for at det har vært et mål om å opprettholde tjenestene på et uendret nivå. I kontrollutvalgets behandling av revisjonsrapport for regnskap og årsrapport for 2018, konkluderes det med at: *«avviket i investeringsbudsjett og investeringsregnskapet er betydelig, og for stort, avviket mellom vedtatt budsjett og regnskap på drift, kr 27,1 mill kr er for stort.»* (Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune, 2019). Kommunedirektøren sier i årsmeldingen for 2018 at det holdes jevnlig budsjettmøter med budsjettansvarlige.

«For å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, har kommunedirektørens ledergruppe årlig en grundig gjennomgang og diskusjon om oppfølging av kommunens etiske retningslinjer. Dette ble fulgt opp i 2018 med spesiell fokus på økonomi.» (Indre Fosen kommune, 2018)

Personer med budsjettansvar blant informantene opplever også at det er fokus på budsjett disiplin. En av informantene sier: *«Kommunedirektøren sier at kommunen har god økonomi, vi er uenig i dette, ... vi får beskjed om at vi har dårlig budsjett disiplin, da steiler vi.»*

Det kan se ut som om kommunen opplever at det er slakk i tjenesteproduksjonen. Slakk kan beskrives som ineffektivitet, men det kan også skyldes overproduksjon. (Boyne, 2002) En av informantene sier:

«her er det masse ubenyttet potensiale blant hele arbeidskraften, jeg er sikker på at det er slik i mange sektorer faktisk, at man kan få lov til å slure å gå, uten at man blir kikket på.»

For å avgjøre om det eventuelt foreligger en overproduksjon, må kommunen først avgjøre hva det er som er riktig nivå på de ulike tjenesteområdene. Planverk er en av mulighetene kommuneadministrasjonen har til å beskrive riktig nivå på tjenestene. Mye tyder på at fokus har vært på å holde driften gående som før, mens kommunen som organisasjon her vært i en omfattende og krevende sammenslåingsprosess. Målet kan har vært å først og fremst opprettholde «Business as usual».

7.5 Omstillingsplan for arbeids- og næringsliv

I november 2015 sendte Sør-Trøndelag fylkeskommune brev til Kommunal og regionaldepartementet med ønske om at gamle Rissa kommune skulle få status som omstillingskommune. Dette etter at hjørnesteinsbedriften Fosen Mekaniske verksteder hadde gått konkurs. Dette ble innvilget, og det ble startet en omstillingsprosess i henhold til Innovasjon Norge sin modell for omstilling. Kommunen utarbeidet da «Omstillingsplan for arbeids- og næringsliv 2017-2022». Etter sammenslåingen mellom Rissa og Leksvik ble det i samarbeid mellom Innovasjon Norge og de tidligere fylkeskommunene i Trøndelag tatt initiativ til at omstillingsarbeidet skal omfatte den nye Indre Fosen kommune. Selv om omstillingsplanen ikke griper direkte inn i organiseringen av kommunen, eller har noe direkte med sammenslåingen å gjøre, er det en viktig plan for å skape økonomisk bærekraft i den nye kommunen. Å opprettholde arbeidsplasser og utvikling av næringslivet er en viktig strategi for å opprettholde det overordnede målet om bosetting og økt innbyggertall i den nye kommunen.

8. Konklusjon

Fra kommunene Leksvik og Rissa bestemte å slå sammen kommunene i 2015, frem til utgangen av 2019, har den økonomiske bærekraften blitt betydelig svekket.

Helhetsinntrykket er også at kommunens strategiske stillingen er svekket etter sammenslåingen. Indre Fosen kommune er fremdeles mindre enn anbefalingen fra ekspertutvalget. Kommunen har valgt å ikke gjøre strukturelle endringer for å realisere gevinster gjennom stordriftsfordeler.

Indre Fosen har ifølge Åge Johnsens (2014) modell for strategisk styring i kommuner, liten evne til strategisk styring. Vår studie tyder på at Indre Fosen ligger på det laveste nivået for strategisk styring, slik dette fremkommer i Vinzant og Vinzants 4-nivåmodell.

Svak strategisk styring og sterke interessentgrupper ser ut til å ha gitt rom for hamstring. Hamstring kommer til uttrykk ved at kommunen har gjort store investeringer som svekker den økonomiske bærekraften, gjennom reduksjon av disposisjonsfond og øking av langsiktig gjeld.

Det ble ikke utformet en strategi som munnet ut i et strategisk planverk før sammenslåingen, noe som kan ha ført til at de mistet momentum i sammenslåingsprosessen. Dette kan henge sammen med at kommunen ikke hadde ressurser til å prioritere dette. Fokuset var på sammenslåingen i seg selv, og på HR-perspektivet.

Mange store investeringer på skoler, barnehager og kulturbygg i grendene vitner om et deltakende og engasjert lokaldemokrati. Ulike interessenter engasjerer seg i utviklingen av kommunen, og ønsker vekst. Det kan likevel se ut som det er for kort vei mellom interessegruppers ønsker og politiske beslutninger. Vedtak om utbygginger før overordnet planverk er på plass, har svekket kommunens langsiktige økonomiske bærekraft. Kanskje hadde det vært lurt av kommunens faglige og administrative ledelse å legge langsiktige strategiske planer, der de ulike tjenestene sikres faglig forsvarlighet, og økonomisk bærekraft. Først etter dette kan kommunen ta på seg oppgaver utover det lovpålagte.

Selv om kommunen velger en desentralisert profil på tjenestene, viser forarbeidet til kommunereformen at driften kan effektiviseres gjennom digitalisering og

konkurransetsetting. Så lang er ikke kommunen i posisjon til å utnytte dette potensialet, og har ikke utformet strategiske planer for å gjøre det.

Referanseliste

- Askim, Jostein, Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg, og Søren Serritzlew. (2019). «How Government Agencies React to Termination Threats». *Journal of Public Administration Research And Theory*,: 1–15.
- Askim, Jostein, Fløtre, Asgeir, Skogseth Johan Petter. (2002). Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren. (Asplan Analyse delrapport). Sandvika: Asplan Viak AS.
- Askim, Jostein. (2020). Nye kommuner bondefanget av overinvesteringer, *Dagens perspektiv*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagensperspektiv.no/2020/nye-kommuner-bondefanget-av-overinvesteringer> (Hentet: 20.03.20).
- Blom-Hansen, Jens mfl. (2010). *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Helsinki: Vatt Publications.
- Blom-Hansen, Jens mfl. (2012). *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Helsinki: Vatt Publications.
- Bolman, Lee, og Terrence Deal. (2013). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Gyldendal Akademiske.
- Borge, Lars-Erik. «Økonomiske perpektiver på kommunesammenslutninger». http://folk.ntnu.no/larseb/Artikkel_Kommunereform_LEB.pdf.
- Borge, Lars-Erik, og Arnt Hopland. (2018). «Effektivitet i kommunale tjenester». *Praktisk økonomi & finans* 34.
- Boyne, George. (2002). «Public and Private Management: What's the Difference?» *Journal of management studies*.
- Brandtzæg, Bent Aslak, Hjelseth, Anja, Dyrkorn, Kristian og Johnsen, Evy Tynes. (2016). Gode grep på veien til en ny kommune. (TF-notat nr. 6). Bø: Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B., Williksen, R. M., Johnsen, E. T., Groven, S. (2017). Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke. (TF-rapport nr. 396). Bø: Telemarksforskning.

- Bråstein, Mari Rage. (2018). «Nå eller aldri :En casestudie av økonomiske disposisjoner i forkant av kommunesammenslåing».
- Busch, Tor, Sten Gustafsson, og Ove Busch. (2000). «Slakk i offentlig sektor : en komparativ analyse av en privat og en offentlig renovasjonsvirksomhet».
- Busch, Tor, Erik Johansen, og Jan Ove Vanebo. (2015). *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Ellingsen, J. (2020). Har brukt over 16,8 millioner på ett konsulentfirma. *Fosna-Folket*. Tilgjengelig fra: <https://www.fosna-folket.no/pluss/2020/05/13/Har-brukt-over-168-millioner-pa-ett-konsulentfirma-21818395.ece> (Hentet: 13.05.20).
- Fellesnemda, Indre Fosen kommune. (2016). *Planstrategi for Leksvik, Rissa og Indre Fosen 2016-19*. Tilgjengelig fra: https://www.indrefosen.kommune.no/_f/p1/i5e894913-d358-4243-a017-b25a00b5c441/planstrategirissaleksvikindrefosen2016.pdf (Hentet: 10.02.19).
- Fosen Regionalråd. (2014). «Innbyggerundersøkelse om tilhørighet og veivalg».
- Fylkesmannen i Trøndelag. (2019). *Tilsynsrapport. Tidlig innsats, Indre Fosen – Stadsbygd skole*. Tilgjengelig fra: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/dc1f7015bf604f2b90439efef91dfe24/endelig-rapport-indre-fosen-kommune-1.pdf> (Hentet: 12.03.20).
- Gausen, A. (2019). Forvaltningsrevisjon - Offentlig anskaffelser. Indre Fosen. (FR 1086). Orkanger: Revisjon Midt-Norge SA. Tilgjengelig fra: <https://www.revisjonmidtnorge.no/getfile.php/4649174.2434.tjzziqtztlj7j/2019-FR1086+Offentlige+anskaffelser++Indre+Fosen+kommune.pdf> (Hentet: 10.01.20).
- Gårseth-Nesbakk, Levi. (2018). «Kommunal økonomisk bærekraft (KØB) Oversikt over foreløpige forskningsfunn». <https://docplayer.me/105420718-Kommunal-okonomisk-baerekraft-kob.html>.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen, og Signy Irene Vabo. (2010). *Politikk og demokrati*. Oslo.
- Haraldsvik, M, Hopland, A. O., Nyhus, J. P. (2018). ROBEK - kort vei inn, lang vei ut. (SØF-prosjekt nr. 3486:). Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.
- Hinderaker, E., Nikolaisen, N. (2012). *Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren*. Masteroppgave i Styring og ledelse. Høgskolen i Oslo og Akershus
- Houlberg, Kurt. (2015). «De danske kommuners økonomiske styring efter kommunalreformen – har sanksjonslovgivningen påvirket de økonomiske, strukturelle og politiske faktorerets betydning?» *NORKOM konferanse, Göteborg 26.-28. november*.
- Husabø, H. (2018). Utviklingsanalyse kommune i Indre Fosen. (BDO).
- Indre Fosen Kommune, prosjektorganisasjon. (2016). Utvikling av Indre Fosen kommune, arbeidsskisse for arbeidsgrupper.

- Indre Fosen kommune. (2017). *Budsjett 2018 og økonomi- og handlingsplan 2019 - 2021*.
- Indre Fosen Kommune. (2018). *Årsmelding 2018 og Budsjett 2019*.
- Indre Fosen kommune. (2019). *Økonomi og handlingsplan 2020-2024*.
- Indre Fosen Kommune. (2019). «Regnskap».
- Indre Fosen kommune. (2019). «Årsmelding 2019».
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar, og Jan Thorsvik. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jordahl, Henrik, og Che-Yuan Liang. (2010). «Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics». *Public Choice* 143: 157–72.
- Kittelsen, Sverre, og Finn Førsum. (2001). «Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon». *Økonomisk Forum* (6): 22–29.
- Klausen, Jan Erling, Jostein Askim, og Signy Irene Vabo. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- moderniseringsdepartementet. (1992). «Kommune- og fylkesinndelingen i et Noreg i forandring». *Regjeringen.no*.
- Kommunal Rapport. (2010). «AP ypper til kamp om sammenslåing».
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). «Kommuneproposisjonen 2019».
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). «Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur».
- KS-konsulent. (2019). OU-prosjekt, - *organisering og drift av oppvekstsektoren*.
- Kvernland-Berg, G. (2016). Digitale konsekvenser av en kommunesammenslåing. (FoU-prosjekt nr.154005). Oslo: KS. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/3f8599ce47f646d7a970bc847a7dc74e/rapport.pdf> (Hentet: 10.01.20).
- Langhelle, Oluf, og William Lafferty. (1995). *Bærekraftig utvikling : om utviklingens mål og bærekraftens betingelser*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Leksvik kommune. (2015). *Kommuneplanens samfunnsdel 2015 - 2026*. https://www.indrefosen.kommune.no/_f/p1/i0c18181c-9992-473e-a859-c6e2204fd1f4/4-samfunnsdel4_uten_faktadel-versjon_2-ids_grafiske-leksvik.pdf. (Hentet: 10.06.18).

- Lindblom, Charles. (1959). «The Science of ‘Muddling Through’». *Public Administration Review* 19(2): 79–88.
- Malterud, Kirsti. (2003). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning en innføring*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Moe, Håvard. (2018). «Indre Fosen kommune, Budsjett og økonomistyring».
- Moe, Håvard. (2019). «OU-prosjekt, Organisering og drift av oppvekstsektoren. Indre Fosen».
- Mulgan, Geoff. (2010). *The Art of Public Strategy*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Transaction Publishers.
- Opstad, Leiv. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Peppard, Joe, John Ward, og Elizabeth Daniel. (2007). «Managing the Realization of Business Benefits from IT Investments». *MIS Quarterly Executive*.
- Finansdepartementet. (2017). «Perspektivmeldingen».
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert. (2017). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Rissa kommune. (2014) *Kommuneplanens samfunnsdel 2014 -2026*.
https://www.indrefosen.kommune.no/_f/p1/id494f4d5-cc5b-4846-9421-4260e1ecf895/0-samfunnsdelen-rissa-04-05-15-anita-versjon1.pdf (Hentet: 10.06.18)
- Rissa kommune, og Leksvik kommune. (2015). «Intensjonsavtale mellom Leksvik og Rissa».
- Rittel, H. W. J., Webber, M. M., (1973). «Dilemmas in a general theory of planning». *Policy Sci* 4, 155–169 (1973). <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- Ross, Stephen. (1973). «The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem». *American Economic Review* 63.
- Solstad, E. (2009). Fusjoner i offentlig sektor. *Magma* (No. 7/2009), Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/fusjoner-i-offentlig-sektor> (Hentet: 21.02.20).
- Statsministerens kontor. (2013). «Sundvolden-plattformen».
- Stein, Jonas. (2019). «The Striking Similarities between Northern Norway and Northern Sweden». *Arctic Review on Law and Politics* 10: 79–102.
- Thagaard, Tove. (2009). *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*. 3. utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- Vareide, Knut, Vareide, Didrik, og Midland, Kristine Persdatter. (2020). *Regional analyse for Indre Fosen 2019*. (TF-rapport nr. 536). Bø: Telemarksforskning.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). «Vår Felles Fremtid».

- Vestre, Erlend. (2014). Ledelse av uløselige problemer, *Dagens perspektiv*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagensperspektiv.no/synspunkt/erlend-vestre/ledelse-av-uloselige-problemer> (Hentet: 20.03.20).
- Vinsand, G. og Langset, M. (2014). *Innbyggerundersøkelse om tilhørighet og veivalg for kommunene på Fosen*. (NIVI-rapport 2014:8). Oslo: NIVI Analyse AS.
- Vinzant, Douglas, og Janet Vinzant. (1996). «Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit». *Public Productivity & Management Review* 20(2): 139–57.
- Weingast, Barry. (1981). «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics». *Journal of Political Economy* 89(4).

Vedlegg 1. Intervjuguide

Intervjuguide:

Tematisk utgangspunkt for intervju.

Bærekraftige økonomiske kommuner – hva er det som skal til for at dette skal skje.

Låneopptak?

- Hvordan har kommunen jobbet for å fremme økonomisk bærekraft i forbindelse med sammenslåingen?
- Ble det gjort ukloke investeringer i for av «hamstring»? - Vurderinger i forhold til hva den andre kommunen foretar seg - diskutert politisk? Hestehandel? - i forhold til sammenslåing av kommunene L. og R.?
- Langsiktig planlegging?

Handlingsregler - Strategi - Ble det laget handlingsregel for bærekraft i forhold til investeringer?

- Handlingsregel, innenfor økonomi? (KØB)
- Er det god økonomisk styring i kommunen?
- Strategiske disposisjoner, analyser, simuleringer?
- Investeringer – lovpålagte? – kortvarige?
- Økonomiplan, kommuneplan, integrerte planleggingsdokumenter?
- Ble det laget skyggebudsjett, og ville dette ha vært nyttig?
- Planverk – hva ble det jobbet med?

Interessenter - Ivaretagelse - frivillig sammenslåing – løfter som ble gitt på forhånd – vanskelig å gå bort fra løfter? - foreta upopulære vedtak?

- Tvang kontra frivillig – løfter?
- Hvordan har effekten vært av ulike interessentgrupper – grender – lokaldemokrati,
- Samhandling administrasjon/politikere vedtak? Langsiktighet?
- Skyves regningen over på kommende generasjoner?

Statlig styring - Burde det vært tydeligere statlig styring, mindre autonomi for kommunene til å investere før sammenslåingen?

- Statlig styring, mindre autonomi for kommuner som skal slå seg sammen? -burde vi ha hatt dette?

Gevinstrealisering -

- Investeringer som er gjort i kommunen – gevinstrealiseringspotensiale?
- Strategi for fremtidig gevinstrealisering? Potensiale for gevinstrealisering i tiden fremover?
- Drift - kvalitet på tjenester - Er tjenestene gode nok?
- Digitalisering - Velferdsteknologi?
- Gevinstrealisering - potensiale etter sammenslåing?
- Økte utgiftene i tjenesteproduksjonen etter sammenslåing?
- Størrelse – er IFK blitt stor nok til at det er mulig å nå målene ved reformen?
- Vil du si at IFK har en god økonomi?
- Hva har vært hovedfokus i sammenslåingsprosessen?

Er det investeringer som ikke skulle vært gjort i tiden frem til sammenslåing?

- Gode råd til andre kommuner som skal slå seg sammen for å nå målene?

